

Комітет Верховної Ради України
з питань Регламенту, депутатської етики
та забезпечення діяльності Верховної Ради України
Інститут законодавства Верховної Ради України

**Матеріали семінару
завідувачів секретаріатів комітетів
Верховної Ради України**

**«ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДКРИТОСТІ
РОБОТИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ:
ДОСВІД, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ»**

Київ
Парламентське видавництво

2009



УДК 342.536(477)
ББК 67.9(4Укр)400.6
МЗ4

Матеріали семінару завідувачів секретаріатів комітетів МЗ4 Верховної Ради України «Шляхи забезпечення відкритості роботи Верховної Ради України: досвід, проблеми, перспективи». — К.: Парламентське вид-во, 2009. — 136 с.

ISBN 978-966-611-676-8.

УДК 342.536(477)
ББК 67.9(4Укр)400.6

Наукове видання

**МАТЕРІАЛИ СЕМІНАРУ ЗАВІДУВАЧІВ СЕКРЕТАРІАТІВ
КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
«ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДКРИТОСТІ РОБОТИ
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ:
ДОСВІД, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ»**

*Видання здійснене за підтримки
Програми сприяння парламенту України*

Підготовка до друку
та виготовлення оригінал-макета
З. Резницької

Підписано до друку 14.02.2009. Формат 84×108/32. Папір офс.
Гарнітура JournalC. Ум. друк. арк. 7,14. Обл.-вид. арк. 6,5.

Тираж 1000 пр. Вид. № 825.

Парламентське видавництво

04053, м. Київ, пров. Несторівський, 4

Тел.: 272-12-61, факс: 272-10-18

E-mail: editorial@parliamentpublish.kiev.ua

Свідоцтво Держкомінформу України ДК № 69 від 29.05.2000 р.

Віддруковано у Парламентському видавництві

ISBN 978-966-611-676-8

© Інститут законодавства Верховної
Ради України, 2009

ЗМІСТ

Зайчук В. О. , Керівник Апарату Верховної Ради України	
Передмова	5
Коваль В. С.	
Актуальні питання забезпечення відкритості роботи парламенту України	7
Ясенчук Ю. В.	
Організація роботи секретаріатів комітетів Верховної Ради України із забезпечення відкритості, прозорості діяльності Верховної Ради України	11
Ф. Бітц	
Німецький досвід роботи парламентських комітетів із залучення громадськості до законодавчого процесу	15
Ф. Бітц	
Шляхи забезпечення ефективних слухань у парламентських комітетах Німецького бундестагу	22
Копиленко О. Л., Бритченко С. П.	
Громадські слухання законопроектів на місцях як важлива умова вдосконалення законодавчого процесу	28
Беспалий Б. Я.	
Актуальні аспекти співпраці парламентських комітетів із громадськістю	34
Ганжуров Ю. С.	
Місце парламенту України в політичній комунікації	39
Ізотова Л. А.	
Інформаційна відкритість органів влади та участь громадян в управлінні	43
Карпенко О. Д.	
Правові засади парламентських слухань у комітетах Верховної Ради України (слухання в парламенті України: вчора, сьогодні, завтра)	48
Кравцов О. О.	
Співпраця парламентських комітетів з громадськістю: шляхи підвищення ефективності	57

Літвінов Ю. О. З досвіду роботи науково-експертної ради при Комітеті з питань промислової і регуляторної політики та підприємництва	62
Нікулін О. М. Співпраця народних депутатів України, комітетів Верховної Ради України та громадськості як додатковий ресурс поліпшення якості проектів законодавчих актів України	65
Плотян С. Г. Співпраця парламентських комітетів з громадськістю як важливий чинник реалізації гендерної політики в Україні	69
Погорєлова А. І. Слухання у комітетах Верховної Ради України в контексті культури парламентаризму	76
Поліщук Д. С. Досвід проведення комітетських слухань в Комітеті Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони	83
Рахімкулов Е. Відкритість парламенту як головний фактор забезпечення його представницької та контрольної функцій	91
Санченко А. Є. Організаційно-правові засади роботи парламенту з громадськістю: європейські норми та досвід Республіки Молдова	100
Сидоренко О. О. Роль інформаційно-комунікаційних технологій у забезпеченні відкритості роботи парламенту України	110
Снігач А. П. Досвід організації роботи веб-сайту Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України та деякі заходи Комітету, спрямовані на забезпечення відкритості роботи українського парламенту	121
Сорочик Ю. Ю. З досвіду співпраці з громадськістю щодо вдосконалення законопроектів	127
Сукненко Л. А. Особливості роботи з громадськістю Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації	134



В. О. Зайчук,
Керівник Апарату Верховної Ради України

ПЕРЕДМОВА

Видання збірника матеріалів на загальну тему «Шляхи забезпечення відкритості роботи Верховної Ради України» завершує важливий етап творчої співпраці Інституту законодавства Верховної Ради України з Програмою сприяння парламенту України, Представництвом Фонду Фрідріха Еберта в Україні під егідою Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України. Автори цього збірника — учасники семінарів завідувачів секретаріатів комітетів Верховної Ради України, що відбулися протягом 2007–2008 рр. за ініціативою Інституту законодавства Верховної Ради України і в яких брали участь як молоді, так і досвідчені фахівці Апарату.

Слід наголосити на своєчасності появи збірника, адже у Верховній Раді України відчутно постала потреба розширення доступу громадян до законотворчого процесу, до виконання українським парламентом усіх конституційних повноважень, підвищення ролі комітетів, рівня організаційної роботи в них, більш ефективного використання парламентського досвіду країн розвиненої демократії, що великою мірою пов'язано з рівнем професіоналізму Апарату парламенту.

Організаторам семінару вдалося — і це видно з матеріалів збірника — порушити широке коло питань, пов'язаних із

конкретними умовами, механізмами забезпечення відкритості роботи Верховної Ради України.

Підготовлені авторами збірника матеріали присвячені нагальним завданням створення активно працюючих веб-сайтів у кожному комітеті, аналізу проблем інституційно-правового та ресурсного забезпечення зв'язків парламенту з громадськістю, взаємодії секретаріатів комітетів з підрозділами Апарату в ході законотворчого процесу, розкриттю світової практики проведення слухань у комітетах, зокрема досвіду Конгресу США і Німецького бундестагу, визначенню вітчизняних здобутків і труднощів при організації слухань у комітетах.

Видання стане у нагоді і народним депутатам України, і працівникам Апарату Верховної Ради України, і науковцям, усім зацікавленим громадянам, сприятиме розробці цього актуального для парламенту напряму досліджень.

У ході підготовки книги авторами внесено слушні пропозиції щодо підвищення парламентської культури, вдосконалення роботи з кадрами, зокрема створення перспективної програми підвищення рівня професійної підготовки кадрів у Верховній Раді України. Частина з них уже врахована керівництвом Апарату, решта перебуває на стадії вивчення можливостей і встановлення термінів реалізації.

Подальший розвиток співробітництва Інституту законодавства Верховної Ради України з комітетами Верховної Ради України, міжнародними організаціями та фондами, безперечно, сприятиме вдосконаленню законотворчої роботи, забезпеченню плідного діалогу влади і суспільства, зростанню довіри до влади з боку виборців.

В. С. Коваль,
секретар Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДКРИТОСТІ РОБОТИ ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ

Шановні колеги, шановні учасники семінару!

Від імені Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України дозвольте висловити щире подяку всім, хто знайшов можливість взяти участь у цьому зібранні. А також Представництву Фонду Фрідріха Еберта в Україні та Програмі сприяння парламенту України за підтримку цього заходу! Зауважу, що проведення семінару за ініціативою Інституту законодавства Верховної Ради України передбачено Планом роботи Комітету на період другої сесії Верховної Ради України для завідувачів секретаріатів комітетів.

У своєму вступному слові мені б хотілося наголосити на тому, що питання відкритості роботи Верховної Ради України, безумовно, є надзвичайно актуальним для України як для держави з молодю демократією. Як відомо, стан демократії в будь-якій країні оцінюється за рівнем відкритості її влади, основним елементом якої є доступ громадськості до інформації. В демократично розвинених державах не тільки передбачені, а й активно діють політико-правові механізми, спрямовані на досягнення максимальної прозорості діяльності органів влади. Прозора влада належним чином забезпечує, по-перше, діалог із громадськістю на всіх етапах прийняття рішень, а по-друге, постійний доступ до повної, об'єктивної, точної, зрозумілої

інформації про діяльність органів державної влади та її посадових осіб.

Актуальність зазначеної теми підтверджується й дослідженнями Світового Банку, які свідчать, що країни з високим рівнем прозорості влади (відкритості влади) та ефективним парламентським наглядом досягають кращих показників економічного зростання, ніж країни з нижчими стандартами.

Відповідно до Конституції України серед основних принципів організації діяльності органів державної влади, зокрема і засад функціонування вітчизняного парламенту, особливе місце посідає принцип гласності й відкритості діяльності органів влади. Відповідно до цього принципу кожен громадянин може ознайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною чи іншою захищеною законом таємницею (ст. 32 Конституції).

Саме тому завданням як вітчизняних парламентаріїв, так і працівників Апарату парламенту є налагодження такої системи роботи парламенту, яка б відповідала потребам суспільства та допомагала нашій країні утверджуватися як демократичній, європейській державі.

Нагадаю всім, що Верховна Рада України як орган законодавчої влади незалежної України у 1991 році практично не мала власних інформаційних ресурсів, організаційних структур і системних технологічних комплексів, які забезпечували б роботу з інформацією. На сьогодні можна говорити про наявність потужних інформаційних фондів парламенту. Створена інформаційно-аналітично-комунікаційна система, яка дозволяє організувати ефективну діяльність парламенту, роботу комітетів, тимчасових комісій та Апарату. Вона функціонує на єдиній методологічній основі та забезпечує відкритість інформаційних ресурсів парламенту (діяльність Головних управлінь Апарату ВР України, інтернет-портал ВР України, повідомлення прес-служби, газета «Голос України», громадсько-політичне видання «Журнал «Віче» та Парламентський телеканал «Рада», журнал «Народний депутат»), розширює його взаємодію з громадянами, Президентом, Кабінетом Міністрів України, іншими органами влади. Наявна база дає можливість Верховній Раді на належному рівні здійснювати інформаційно-кому-

нікаційну роботу, спрямовуючи її на забезпечення взаємовідносин парламенту з іншими органами влади та представниками громадянського суспільства. Попри потужну критику парламенту з боку громадськості, Верховна Рада України залишається найбільш відкритим і демократичним органом державної влади. Водночас при цьому існує багато проблемних питань у наявній системі комунікації парламенту.

По-перше, стосовно фінансового забезпечення діяльності парламенту України. Незважаючи на існування принципу відкритості інформації щодо фінансового забезпечення парламенту, на практиці він не завжди дотримується. У цьому плані слід позитивно оцінити практику Кабінету Міністрів України, який надає інформацію про забезпечення своєї діяльності. Це певною мірою спричиняє переконаність українського суспільства у непрозорості фінансування органів державної влади та у надмірності оплати праці державних службовців за рахунок платників податків. Одним із стереотипів у свідомості українських громадян є неконтрольованість виділення величезних бюджетних коштів на фінансування органів державної влади, в тому числі і парламенту. При цьому досить гарячі дискусії в суспільстві та в середовищі політичних опонентів викликають так звані депутатські привілеї, пільги, гарантії здійснення народними депутатами своїх обов'язків.

Саме тому більш широке висвітлення окремих питань перебування бюджетного процесу в частині фінансового забезпечення діяльності парламенту, оприлюднення порівняльних досліджень, включаючи зарубіжний досвід забезпечення парламентів, в офіційних друкованих виданнях України або через електронні засоби масової інформації допоможуть вирішити окреслену проблему.

По-друге, потребують удосконалення система ресурсного забезпечення ефективної роботи комітетів Верховної Ради України, практика оприлюднення внутрішньоорганізаційних актів парламенту, формування оптимальної структури Апарату, використання вакантних посад, переміщення працівників у межах Апарату.

По-третє, з метою вдосконалення законотворчого процесу доречно більш широко залучати громадськість до обговорення законопроектів, як за допомогою інтернет-ресурсів ВР Ук-

раїни, так і в роботі комітетів ВРУ. Зазначимо, що у світовій практиці консультації з громадськістю стосовно законодавства та нормопроєктування розглядаються фахівцями як ефективний засіб підвищення якості державної політики.

Впевнені, що сьогодні теж прозвучать слушні пропозиції, до яких уважно прислухається наш Комітет.

Сьогоднішнє зібрання, безперечно, стане корисним не лише для кожного з присутніх — результати нашої спільної роботи будуть оформлені у зважені і ділові пропозиції щодо підвищення рівня відкритості функціонування вітчизняного парламенту.

Дякую за увагу та бажаю плідної роботи всім нам!

Ю. В. Ясенчук,

заступник Керівника Апарату Верховної Ради України

**ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ СЕКРЕТАРІАТІВ КОМІТЕТІВ
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ВІДКРИТОСТІ, ПРОЗОРОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

Забезпечення відкритості діяльності Верховної Ради України передбачає постійну увагу до організації роботи її ключових органів — парламентських комітетів, забезпечення взаємодії комітетів із громадськістю. Не може бути справжньої демократії без систематичного діалогу влади і громадськості, налагодження якого є певною мірою і показником професіоналізму працівників Апарату парламенту, зокрема тих, які працюють безпосередньо в секретаріатах комітетів.

Дбаючи про підвищення рівня професіоналізму в українському парламенті, керівництво Апарату Верховної Ради України підтримало ініціативу Інституту законодавства Верховної Ради України щодо проведення серії семінарів завідувачів секретаріатів комітетів Верховної Ради України під загальною назвою «Шляхи забезпечення відкритості роботи Верховної Ради України: досвід, проблеми, перспективи». Ці семінари відбулися за підтримки Програми сприяння парламенту України (ПСПУ) та Представництва Фонду Фрідріха Еберта в Україні під егідою Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України. Ми вдячні директору ПСПУ пані Елеонорі Валентайн, директору Представництва Фонду Фрідріха Еберта доктору Штефану Хроботу за участь у роботі нашого семінару і

підготовку для його учасників аналітичних і методичних матеріалів з питань роботи з громадськістю, що відбивають світовий парламентський досвід.

Хотів би підкреслити актуальність здійсненого Інститутом законодавства Верховної Ради України аналізу основних передумов активної участі громадськості в законотворчому процесі, на базі якого учасники семінару розгорнули цікаву дискусію. Всі висловлені конкретні пропозиції щодо змін на краще оперативно враховані керівництвом Апарату. Йдеться, перш за все, про інформаційну відкритість кожного комітету через організацію ефективної роботи відповідних веб-сайтів. Відомо, що серцевиною взаємозв'язків з громадськістю має бути надання громадянам реальної можливості брати участь у творенні законів шляхом висловлювання своїх поглядів на ідеї та положення того чи іншого законопроекту під час його опрацювання в профільних комітетах. Така участь може набувати форм консультування, обговорення законопроектів членами громадських рад, що можуть створюватися при комітетах, під час публічних комітетських слухань із залученням провідних наукових установ. Водночас саме роль комітетських парламентських слухань недооцінена, відсутня інформація про те, яким чином громадянин має подати свої пропозиції щодо законопроекту, а також дізнатися про долю своїх пропозицій.

Із 26 комітетів, утворених Верховною Радою України V скликання, веб-сайти мали лише сім:

- Комітет з питань правової політики;
- Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності;
- Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією;
- Комітет з питань національної безпеки і оборони;
- Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України;
- Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства;
- Комітет з питань свободи слова та інформації.

Після проведення другого семінару зазначеної серії, присвяченого проблемі організації та функціонування веб-сайтів

комітетів, картина радикально змінилася на краще. 24 квітня 2008 року з урахуванням рекомендацій учасників семінару було видано Розпорядження Керівника Апарату Верховної Ради України № 5338, яким передбачено здійснення комплексу заходів щодо забезпечення висвітлення діяльності комітетів Верховної Ради України. Створення та інформаційне наповнення веб-сайтів комітетів визнано одним із пріоритетних напрямів діяльності Апарату Верховної Ради України. Передбачена, зокрема, підготовка Інформаційним управлінням спільно з Головним організаційним управлінням та Управлінням комп'ютеризованих систем за погодженням з Головним юридичним управлінням Положення про порядок функціонування типового веб-сайту комітету Верховної Ради України. Має бути підготовлений проект Розпорядження Голови Верховної Ради України про внесення змін до Положення про веб-сайт Верховної Ради України у глобальній інформаційній мережі Інтернет щодо порядку функціонування веб-сайтів комітетів Верховної Ради України. Визначено завдання Управління справами Апарату Верховної Ради України щодо ресурсного забезпечення функціонування веб-сайтів комітетів, Управління кадрів — щодо навчання осіб, відповідальних за інформаційне наповнення веб-сайтів комітетів, використання відповідного програмного забезпечення. Тобто практичне значення подібних семінарів у справі просування нашого парламенту шляхом демократизації, підвищення його організаційної культури важко переоцінити.

Нам належить вирішити ще багато проблем, пов'язаних із розширенням доступу громадян до законотворчого процесу. В першу чергу слід повною мірою використовувати можливості, визначені Законом України «Про комітети Верховної Ради України», подбати про ресурсне забезпечення діяльності секретаріатів комітетів, пов'язаної із застосуванням можливостей глобальної інформаційної мережі Інтернет для висвітлення роботи парламентських комітетів. Особлива увага має бути приділена визначенню з числа працівників секретаріатів осіб, відповідальних за інформаційне наповнення, технічну підготовку та передачу мережевому адміністратору даних щодо діяльності комітету для подальшого їх розміщення на веб-сторінці комітету. Видається актуальною підготовка

проектів документів на розгляд Погоджувальної ради депутатських фракцій у Верховній Раді України стосовно змін до Регламенту Верховної Ради України в частині, що стосується питань розвитку відкритості та прозорості діяльності парламентських комітетів.

Удосконалення роботи з громадськістю з метою максимального врахування пропозицій громадян у законотворчій роботі комітетів потребує винайдення ефективних механізмів співпраці секретаріатів комітетів із працівниками Головного юридичного управління, Головного науково-експертного управління. Адже думки, які висловлюються в комітетах, є вкрай важливими для оперативного осмислення та реагування у зазначених управліннях.

Враховуючи, що тема розширення доступу громадян до законотворчого процесу є багатоаспектною і складною, вважали б за доцільне продовжити конструктивне її обговорення із працівниками секретаріатів комітетів за участю відповідних фахівців провідних підрозділів Апарату.

Важливо, що нам сьогодні надана можливість почути цікаві повідомлення нашого німецького колеги п. Бітца щодо досвіду роботи з громадськістю та проведення слухань у комітетах в Німецькому бундестазі. Було б вельми корисним у рамках продовження співпраці Інституту законодавства Верховної Ради України з міжнародними організаціями та фондами підготувати перспективну програму навчання Апарату з урахуванням світового, зокрема європейського, парламентського досвіду з питань розширення співпраці українського парламенту з громадськістю.

Керівництво Апарату Верховної Ради України готове до конструктивного обговорення подальших творчих пропозицій, спрямованих на вдосконалення роботи секретаріатів комітетів, забезпечення підвищення рівня професіоналізму в українському парламенті.

Ф. Бітц,

*директор Бюро організації роботи комітетів
апарату Німецького бундестагу*

НІМЕЦЬКИЙ ДОСВІД РОБОТИ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОМІТЕТІВ ІЗ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ

Шановний пане Ясенчук, вельмишановні пані та панове, шановні колежанки та колеги, сердечно дякую вам за запрошення на цей семінар та інтерес, який ви виявляєте до роботи Німецького бундестагу.

У статті 42 нашої Конституції в абзаці 1 першим реченням записано: «Бундестаг працює гласно». Пленарне засідання є великою публічною трибуною законодавства. Кожен громадянин може спостерігати за дебатами та голосуванням по телебаченню чи через web-TV. Попередню ж парламентську роботу виконують комітети, і вона, як правило, не є публічною. Для кращого загального розуміння тематики мені б хотілося зробити деякі основоположні зауваження щодо законодавства, публічності та роботи в комітетах.

1. Процедура законодавства

Імпульси для законодавчих ініціатив є різного — здебільшого публічного — походження: міжнародні договори, директиви ЄС, рішення Федерального конституційного суду, партійні програми, коаліційні домовленості, вимоги галузевих об'єднань, інновації у сфері науки і техніки, досвід управлінської практики, громадянські ініціативи.

Згідно зі статтею 76, абзацем 1 Основного Закону «законопроекти вносяться в бундестаг урядом, депутатами бундестагу

чи бундесратом». Регламент Німецького бундестагу обмежує право ініціативи парламенту по фракціях або відповідно 5 відсотками депутатів. Законопроекти бундесрату потребують затвердження більшістю.

Переважна кількість законопроектів — близько 45 % — вноситься Федеральним урядом. Частка бундестагу становить 33 %, а бундесрату відповідно — 22 %. Парламентські ініціативи опозиційних фракцій є скоріше нечастими, вони становлять менше 10 %. Це пояснюється, з одного боку, відсутністю урядового апарату, а з іншого — незначними шансами на успіх. Мета подібних ініціатив — продемонструвати громадськості, що пропонуються конструктивні альтернативи, і відповідно опозиція є здатною до формування уряду.

На попередній стадії законопроекту розробляється «експертний проект» у профільному відділі певного відомства. Такі відділи інтенсивно спілкуються з різними групами громадян, особливо з федеральними землями, оскільки саме на них покладається впровадження прийнятих документів. Розробник проекту проводить слухання, вимагає від різних установ експертизи, замовляє рецензії та аналізує думки різних об'єднань. Готовий проект надається для розгляду задіяним міністерствам, а також обов'язково Міністерству внутрішніх справ для перевірки позиції комун та Міністерству юстиції для перевірки правової відповідності.

Якщо законопроект направляється спочатку в бундесрат, то той формулює своє ставлення до нього і вносить зміни. У випадку якщо більшість у бундесраті належить опозиції, з'являється небезпека, пов'язана із партійно-політичною заангажованістю нижньої палати, і законопроект в його основних частинах може бути відхилений зі стратегічних, орієнтованих на вибори, причин. Оскільки внесений законопроект більше не може бути змінений урядом, то детальна відповідь уряду готується відповідним фаховим відомством.

Законопроект, його оцінка і відповідь уряду формально направляються президенту Німецького бундестагу. Проте через парламентських державних секретарів експертні проекти вже на дуже ранній стадії обговорюються в урядових фракціях бундестагу. Рада старійшин після попереднього міжфракційного обговорення парламентським керівництвом фракцій вно-

сить законопроект на порядок денний для першого читання. Тут відбувається перша ґрунтовна дискусія. Після цього законопроект передається тому комітету, з якого він походить, для відповідального обговорення. Дуже часто участь у таких обговореннях беруть представники багатьох комітетів.

Понад дві третини всіх законопроектів, які в заключному висновку рекомендуються пленарному засіданню для прийняття, зазнають змін у комітеті. Власне пленарне засідання відбувається здебільшого за процедурою другого та третього читання та передбачає остаточне загальне обговорення і внесення змін. На цьому я хотів би завершити тему процедури і перейти до наступного аспекту.

2. Гласність процедури законодавства

Суттєвою ознакою демократії є те, що вона розуміється та існує як публічна справа — *res publica* (суспільна справа), проте цей термін також означає: «йдеться про громадський інтерес». У представницькій демократії, такій як у Німеччині, сприйняття громадського інтересу делегується депутатам. Це відбувається шляхом трикратного забезпечення: по-перше, через конституційно-правові рамки, по-друге, через парламентський контроль — до якого також належить принцип гласності — і, по-третє, делегуванням владних повноважень на певний термін.

Спочатку деякі зауваження щодо розуміння поняття «гласність (публічність)». З одного боку, основні функції: гласність законодавства як прозорість процедури і гласність як доступ для тих, хто приймає рішення, до релевантної для прийняття рішень інформації. З іншого боку, учасники прийняття рішень: уряд, опозиція та суспільство. Останнє може бути представлене різними структурами громадянського суспільства. До цього додається ще один аспект нашого медійного суспільства — так звана громадська або вже «опублікована думка». Друковані та електронні медійні засоби не завжди переслідують лише суспільні інтереси і несуть таким чином небезпеку «демократії настрою». Ще одне критичне зауваження. Безперечно, ми живемо сьогодні в інформаційному суспільстві, проте навряд чи можна стверджувати, що це суспільство є однозначно суспільством знань. Це стосується також і політики. Досвід показує, що на деяких слуханнях певні обставини

розуміються лише окремими експертами. І саме тут на нас чатують небезпеки експертократії.

Повернімося до процесу законотворчості: для першого обговорення на пленарному засіданні законопроект надається як друкований матеріал бундестагу, до якого забезпечується доступ в Інтернеті. Це стосується також рекомендацій, доповідей, а також змін і резолюцій. Всі засідання Німецького бундестагу є гласними. Лише переговори в комітетах і робочих групах відбуваються неопублічно. З 1995 року існує «розширене публічне засідання комітету» (параграф 69а регламенту). На ньому відбувається заключне обговорення переданих проєктів у формі публічного обговорення та голосування. Проте цією можливістю до цього часу користувалися мало.

Натомість дуже часто використовується форма публічних слухань (параграф 70 регламенту). На практичному аспекті цього положення регламенту я зупинюся більш детально сьогодні в другій доповіді. Також і протоколи засідань комітетів, якщо вони не підпадають під дію закону про державну таємницю, після закінчення періоду легіслатури стають доступними громадськості.

Не менш важливий аспект гласності, шановні пані та панове, полягає в доступі до інформації щодо законопроектів. По-перше, для фахової оцінки та політичного обґрунтування, по-друге — передусім для опозиції — для адекватного здійснення парламентської контрольної функції. Для забезпечення відкритості роботи парламенту існують такі інструменти та органи:

- виклик міністра (ст. 43 абз. 1 Конституції) — має недолік: для цього потрібна більшість при голосуванні;

- «великі» запити (параграф 100 регламенту) — на запит фракції відбувається обговорення на пленарному засіданні;

- «малі» запити (параграф 104 регламенту) — стосовно певних питань повинна бути дана письмова відповідь протягом двох тижнів;

- окремі питання (параграф 105 регламенту) — до чотирьох питань на місяць для надання усної чи письмової відповіді протягом тижня;

- питання уряду (параграф 106 абз. 2 регламенту) — щосереди після засідання Кабінету о 13 годині (тривалістю 30 хв.);

- година запитань (доповнення 4 до регламенту) — щосереди (тривалістю 180 хв.);

- актуальна година (параграф 106 абз. 1 регламенту) — одна на кожний день засідань (пропорційно по фракціях);

- звіти Федерального уряду (обов'язок звітування згідно із законом);

- слідча комісія (ст. 44 абз. 1 Конституції) — створюється на запит чверті депутатів Німецького бундестагу;

- комітет з розгляду петицій (звернень) (стаття 17 Конституції);

- комісія з парламентського розслідування (параграф 56 регламенту) — створюється на вимогу чверті депутатів Німецького бундестагу;

- бюро з оцінювання технічних наслідків (параграф 56 регламенту);

- національна рада з етики.

Крім цього, депутати можуть звернутися до підпорядкованої апарату Німецького бундестагу Наукової служби, яка збирає інформацію, доступно формулює її та за необхідності дає консультативний висновок. В обґрунтованих випадках експертиза передається незалежним експертам. Водночас парламент тісно співпрацює з установами наукового політичного консультування.

3. Організація та спосіб роботи профільних комітетів

Профільні комітети в Німецькому бундестазі переважно опікуються переданими до них проєктами. Крім цього, вони також можуть із власної ініціативи займатися всіма темами, які відповідають їх профілю. Фракції утворюють відповідно до конкретного комітету робочі групи, призначають керівника робочої групи, фахово-політичного спікера та старшину для комітету. Старшині та членам робочої групи в залежності від величини фракції допомагають від одного до трьох фракційних референтів. Призначення голови комітету відбувається згідно з величиною фракцій та міжфракційними переговорами в рамках конституювання бундестагу.

На кожному засіданні комітету від уряду присутній парламентський державний секретар відповідного відомства; міністр з'являється лише під час обговорення дуже важливих законопроектів.

Під час розгляду кожного пункту порядку денного присутні відповідні референти чи керівники відділів з міністерства, і вони готові відповісти на запитання від комітету. Організація отримання додаткової інформації також доручається секретаріату. Право бути присутнім і брати участь в обговоренні в комітетах мають також представництва Федеральних земель.

На першому обговоренні переданого для вичитки проекту відбувається перша ґрунтовна дискусія, де частково обговорюються потреби в змінах і додатковій інформації, а також погоджуються питання щодо термінів і процедури. У випадку з проектами політичного значення спікери фракцій до чи під час засідання комітету повідомляють у газетних статтях чи інтерв'ю про позиції та вимоги фракцій і таким чином забезпечують публічність.

Специфічна фахова робота відбувається у закритих робочих групах у формі непублічного зворотного стикування з профільним комітетом. Проте тут можуть передбачатися також публічні дискусії з експертами з науково-дослідних, управлінських установ чи виробничих організацій, об'єднань і з представниками різних зацікавлених груп. Крім цього, можуть бути використані ще й публічні засідання, дискусії щодо певного законопроекту серед партійних чи фракційних груп.

На підставі цієї роботи виявляються потреби у змінах, які, залежно від урядовості чи опозиційності фракції, своєю чергою стикуються з міністерством, Федеральними землями, фракційними групами чи певними партійними органами, і завершується внесенням змін. У випадках, коли справа доходить до міжфракційних змін, допомогу у формулюванні надає секретаріат. Під час обговорення календарного плану між урядом, Німецьким бундестагом і бундесратом відбувається визначення термінів заключного обговорення та прийняття рішення в комітеті. Крім цього, всім членам комітету з боку профільного відділу міністерства та секретаріату комітету надається укладений ними синопсис усіх пропозицій.

На заключному обговоренні в комітеті доповідачі обґрунтовують внесення змін. Загалом, зміни пропонуються і приймаються більш ніж для двох третин усіх проектів. Секретаріат комітету документує заключну пропозицію і пише

доповідь, в якій відбивається весь перебіг обговорення — процедура й аргументація. Цей документ підписується головою та доповідачами, відсилається до парламентського секретаріату і роздається всім депутатам Німецького бундестагу в якості друкованого матеріалу. Разом із проектом закону він пропонується на друге та третє читання і також є публічно доступним в мережі Інтернет.

Пані та панове, на цьому я завершую обумовлений часовими рамками схематичний огляд парламентської процедури. Що стосується регламентних та організаційно-технічних аспектів практики комітетських слухань, то більш детально на них я зупинюсь у другій доповіді. Дякую вам за увагу.

Ф. Бітц,

*директор Бюро організації роботи комітетів
апарату Німецького бундестагу*

ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНИХ СЛУХАНЬ У ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОМІТЕТАХ НІМЕЦЬКОГО БУНДЕСТАГУ

Шановний пане Ясенчук, вельмишановні пані та панове, шановні колежанки і колеги!

Питання забезпечення ефективності та дієвості є первинними питаннями якісного менеджменту. Перенесені у царину публічних комітетських слухань, вони націлюють на якісні критерії досягнення цілі, умови протікання та управління процесом. Слідуючи цій думці, я хочу коротко висловитися з питань функціональності, регламенту та практики слухань

1. Публічні слухання як ефективний інструмент виконання парламентських функцій

Публічні слухання стали можливими для комітетів Німецького бундестагу з 1952 року. Вони беруть свій початок від американського досвіду, де слухання належать до звичної правової практики комітетів Конгресу. Їх тамтешньою особливою ознакою є яскравий досліджувальний характер; відмова у наданні інформації може переслідуватися за законом. У ході Малої парламентської реформи 1969 року право на слухання було внесено до регламенту Німецького бундестагу в якості права меншості. З того часу частка публічних слухань на засіданнях комітетів постійно зростала від початкових 1,3% до нинішніх 14%.

У контексті законодавчої функції слухання допомагають глибше з'ясувати суть справи, доповнивши інформаційні матеріали уряду, прийняти оптимальне рішення.

У контексті контрольної функції слухання мають дослідницький характер, надають особливі шанси опозиції.

Для здійснення цих функцій велике значення має гласність. Під час слухань представники різних груп вимушені розкрити свої інтереси, інші інтереси чи можливі негативні моменти, що потребують урахування.

У контексті функції участі слухання пропонують також форум, на якому можуть висловитися громадяни. З організаційно-технічної точки зору це можливо лише в обмеженій формі, проте використовується регулярно. Дуже часто йдеться про представників громадських ініціатив чи недержавних організацій, які своїми глибокими знаннями та досвідом надають обговоренням важливих імпульсів. Подолання «ущемлення інтересів суб'єкта» може відбуватися у формі петицій, які стосуються чинної процедури законодавства, і передаються далі в комітет для прийняття оцінки.

2. Регламентно-правові засади публічних слухань

Регламент у поєднанні з тлумачними рішеннями регламентного комітету гарантує дотримання однакових рамкових умов для всіх слухань (параграф 70 регламенту). В основному це такі умови:

1. *Визначення кола учасників.* У регламенті йдеться про «експертів, представників різних зацікавлених груп та інших осіб, які можуть надати інформацію». Цим виключається участь членів Федерального уряду, бундесрату та службовців бундестагу, за винятком тих, хто займається дослідженнями та наукою. Таким чином враховується вимога, «що слухання принципово слугують залученню та використанню зовнішнього незаангажованого розуміння справи та ознайомленню з позиціями та уявленнями тих кіл, чії інтереси зачіпаються чи можуть бути зачеплені певним предметом обговорення». Саме тому до нього допускаються також ті особи, які не зареєстровані згідно з регламентом у бундестазі.

2. *Надання права меншості.* Після отримання проєктів відповідальний комітет на вимогу чверті його членів зобов'я-

заний провести слухання. З власної ініціативи комітет може провести слухання за наявності більшості голосів.

3. Участь інших комітетів. Принципово переважне право на проведення слухання належить профільному комітету. У випадку власної ініціативи комітети можуть проводити спільні слухання. Консультативні комітети можуть проводити слухання лише тією мірою, якою визначив профільний комітет.

4. Формальність процедури. Проведення слухань повинно формально бути включено як заявка до порядку денного комітету. Терміни для цього не визначені. Це стосується також і строків, що проходять між слуханнями щодо законопроекту та кінцевим рішенням у комітеті.

5. Визначення осіб, які надають довідкову інформацію. Регламент визначає: «Якщо проведення слухань вимагається меншістю членів комітету, то повинні бути заслухані названі нею особи». Це не означає, що більшість не може назвати інших осіб. Комітет може прийняти рішення про обмеження кількості опитуваних осіб. Тоді кількість осіб буде розподілятися по фракціях відповідно до кількості їх членів у комітеті.

6. Право ставити запитання. Право ставити запитання обмежується членами профільного комітету, якщо йдеться про слухання в рамках власної ініціативи. Під час погоджених спільних слухань профільний комітет також має право на запитання. Це не діє зворотно, проте може бути забезпечено. Старости (представники фракції в парламентському комітеті) обумовлюють тоді між собою певний порядок.

7. Форма слухань. З регламентно-правової точки зору допустимою є загальна дискусія, недопустимими є прийняття рішень у присутності осіб, яким ставилися запитання. При підготовці особам, які надають довідкову інформацію, повинні бути завчасно передані відповідні запитання. На практиці звичним є вручення всіх друкованих матеріалів з предмета слухань. Допускається вимога висловлення точки зору у письмовій формі. Вона роздається перед слуханнями секретаріатом усім членам комітету. Час виступу регламентується ще до початку слухань.

8. Відшкодування особам, які надають довідкову інформацію. Регламент передбачає компенсацію витрат таким

особам. Деталі регулюються відповідним розпорядженням (150 євро за участь і 150 євро за кожну оцінку, надану в письмовій формі, а також компенсація витрат на проїзд). Відшкодування не передбачається для представників об'єднань і держслужбовців.

3. Забезпечення ефективності публічних слухань

У сучасній парламентській практиці публічні слухання проводяться щодо кожного п'ятого законопроекту. Зусилля із забезпечення та підвищення якості слухань суттєво покращують якість усієї процедури законодавства. Підготовка слухань відбувається у кілька етапів.

1. Ухвалення рішення про проведення слухань. Як уже зазначалося, прийняття рішення про проведення слухань є правом меншості, втім на практиці більш поширеним і дієвим є його ухвалення на основі міжфракційного консенсусу.

2. Визначення предмета слухань. На цьому етапі необхідно ретельно зважити, що саме повинно стати предметом слухань: законопроект в цілому або окремі його частини. Обмеження обговорення певними розділами законопроекту або деякими аспектами його впровадження, внесення додаткових змін до інших законів тощо полегшує підготовку слухань, створення тематичних блоків, тобто їх структурування.

3. Визначення порядку роботи слухань. Місцем проведення слухань повинен бути парламент. Засідання повинно відбуватися у такі терміни, щоб вистачило часу для заключного обговорення, голосування, щоб враховувався актуальний розвиток. Слід продумати і з тактичних міркувань визначити графік — згідно з яким в першій половині дня проводяться слухання, в другій — приймаються рішення, а наступного дня на пленарному засіданні відбуваються читання і голосування. Слухання можуть бути і багатоденними, але тільки у випадку внесення значної кількості змін і доповнень. Розтягненість у часі має низку недоліків, пов'язаних із втратою суспільного інтересу, а також із тим, що не всі депутати можуть весь час бути присутніми при обговоренні, а це інколи призводить до певної асиметрії по відношенню до числа експертів.

4. Визначення осіб, що надають довідкову інформацію. Критеріями відбору фахівців, які надаватимуть додаткову інформацію під час слухань, є передусім їх обізнаність із

предметом обговорення, компетентність, досвід й авторитетність у цій сфері.

Визначення кількості та складу експертів і представників груп інтересів відбувається, як правило, за такою процедурою: секретаріат, базуючись на пропозиціях доповідачів, формує перелік запрошених. Цей список уточнюється, узгоджується з комітетом, тоді учасникам надсилаються запрошення.

5. *Визначення каталогу питань.* Процедура визначення питань повинна відбуватися так само, як і визначення осіб, що надають довідкову інформацію. При цьому слід надавати експертам можливість висловити свою думку. Вирішальними критеріями при відборі запитань є їх якість та актуальність. Відповідальність за відбір покладається на фракції. В разі необхідності свою підтримку може надати секретаріат. Головне, щоб слухання не перетворювалися на інсценування.

6. *Тематична підготовка слухань.* Письмові оцінки та відповіді осіб, що надають довідкову інформацію, повинні вчасно розсилатися секретаріатом до початку слухань усім членам комітету, щоб забезпечити можливість обговорення в робочих групах чи фракціях, особливо переговорів із профільними відділами міністерств. Завжди, коли це можливо, секретаріат повинен робити узагальнювальний огляд. Позиції з боку різних об'єднань, запит на які не вимагався, не узагальнюються, проте доводяться до відома всіх членів комітету. Щодо реагування на електронні листи від громадян, то тут комітет може приймати власні рішення.

7. *Квотування права на запитання та виступи.* Оскільки в практиці слухань переважає діловий стиль запитань, виправдав себе метод поєднання права на запитання та виступів, із розподілом їх на квоти згідно з тематичними блоками і величиною фракції. Старости називають голові своїх осіб, що будуть задавати запитання. Ті адресують свої запитання одній-двом вибраним ними особисто опитуваним особам. Час на запитання і відповіді зараховується до загальної фракційної квоти.

8. *Забезпечення гласності.* Про кожні слухання публічно повідомляється у пресі. З порядком денним і всіма відповідними документами можна ознайомитися на сайті. Громадяни можуть зареєструватися у секретаріаті в якості глядачів. У них немає права ані на виступ, ані на запитання; їхня поведінка

регламентується правилами внутрішнього розпорядку. Якщо місця для всіх не вистачає, тоді слухання транслюються в сусідні зали на телеекрани. Внутрішнє телебачення транслює засідання на живо по внутрішньому каналу і надає запис в розпорядження телевізійних каналів. До чи після слухань може бути призначена прес-конференція з доповідачами чи спікерами фракцій. Під час слухань, як правило, відбуваються інтерв'ю з опитуваними особами чи спікерами фракцій.

Пані та панове, дозвольте мені зробити ще одне заключне зауваження. На тлі того, що інструмент публічних слухань став повсякденним рутинним явищем роботи в комітетах, саме перед секретаріатами комітетів для якісного забезпечення цільових функцій постає необхідність у постійному якісному менеджменті. Оптимальну мету можна вбачати в тому, щоб використовувати цей інструмент також для того, аби в рамках власної ініціативи розглядати орієнтовані на майбутнє теми, щоб у парламентському середовищі віднаходити факти та аргументи для творчих законодавчих ініціатив або ж зробити їх надбанням громадськості. У змаганні з урядом щодо *res publica* було публічно визнано, що центральним місцем демократичної побудови майбутнього суспільства є його парламент.

Дякую вам за увагу і охоче відповім на ваші запитання.

О. Л. Копиленко,

директор Інституту законодавства Верховної Ради України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАН України

С. П. Бритченко,

завідуючий відділом проблем розвитку національного законодавства Інституту законодавства Верховної Ради України, кандидат юридичних наук

ГРОМАДСЬКІ СЛУХАННЯ ЗАКОНОПРОЕКТІВ НА МІСЦЯХ ЯК ВАЖЛИВА УМОВА ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ

Розбудова України як демократичної, соціальної та правової держави, розвиток у ній громадянського суспільства потребують активної участі в законотворчому процесі громадянської.

Від того, наскільки зміст законопроектів під час їх розроблення та прийняття буде враховувати та вирішувати нагальні проблеми сьогодення, залежить добробут населення та держави в цілому. А передумовою цього є залучення громадян нашої держави до процесу законотворення.

Успішне вирішення цього питання вимагає створення належної нормативно-правової бази, а також здійснення певних організаційних заходів.

В Україні вже зроблено кроки щодо нормативно-правового регулювання залучення громадян до законотворчого процесу. Участь громадськості в обговоренні законопроектів передбачено статтею 16 Закону «Про комітети Верховної Ради

України», за якою останні при здійсненні законопроектної функції зобов'язані узагальнювати зауваження і пропозиції, що надійшли в ході всенародного обговорення проектів законів. Регламент Верховної Ради України передбачає право головного комітету до попереднього розгляду законопроекту запропонувати об'єднанням громадян висловити свою думку щодо доцільності його прийняття. Згідно з цим Регламентом парламент за наслідками розгляду проекту закону в першому читанні може прийняти рішення про його опублікування у ЗМІ для всенародного обговорення.

Водночас у чинній редакції Регламенту Верховної Ради України питанням участі громадськості в законотворчому процесі приділяється менше уваги, ніж у попередній. Так, у ній відсутні положення про порядок розгляду пропозицій, що надійшли під час всенародного обговорення законопроекту, норми стосовно можливості прийняття парламентом за результатами другого читання рішення про опублікування законопроекту в редакції, прийнятій на першому або другому читанні, з метою всенародного обговорення, про його доопрацювання з урахуванням наслідків обговорення і повторне подання на друге читання, а за підсумками третього читання — про повернення проекту закону на доопрацювання (в тому числі з винесенням на всенародне обговорення) з подальшим його поданням на повторне третє читання.

У законотворчій практиці нашої держави, на жаль, відсутня така форма участі громадян, як петиція, тобто звернення громадянина, що містить законодавчу пропозицію. Інститут петиції є досить поширеною в інших країнах формою участі громадян у процесі законотворення. На рівні законів не закріплено механізм розгляду звернень, що містять законодавчі пропозиції. Як правило, вони не розглядаються окремо та не аналізуються на предмет доцільності їх врахування.

У цілому, законодавче регулювання участі громадян у законотворчому процесі потребує вдосконалення. Зокрема, необхідно привести у відповідність із Конституцією України Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», прийняти окремий закон про дорадче опитування громадян України. У Регламенті Верховної Ради України, на наш погляд, доцільно відновити викладені вище норми.

Питання вдосконалення нормативно-правової бази щодо участі громадян у законотворчому процесі, як вважаємо, має вирішуватися одночасно із запровадженням практики громадських слухань законопроектів на місцях з метою забезпечення активної участі громадськості в їх розробці.

Вивчення громадської думки у контексті законодавчого процесу через проведення громадських слухань законопроектів на місцях дозволить з'ясувати позицію громадськості стосовно можливих шляхів вирішення проблеми, що стоїть перед законодавцем, передбачити її реакцію на прийнятті рішення, спрогнозувати рівень сприйняття громадянами пропонованих новацій. Крім того, воно може допомогти виробити пропозиції та рішення, які визрівають у суспільстві, а також віднайти найбільш болючі проблеми, що вимагають нагального врегулювання.

З метою запровадження практики громадських слухань законопроектів на місцях Інститутом законодавства були підготовлені та надіслані керівництву парламенту відповідні пропозиції, які були ним схвалені.

На цей час уже відбулися громадські слухання законопроектів у різних регіонах України, зокрема, у Хмельницькому, Одесі, Чернігові, Новгороді-Сіверському, Новій Каховці, Сумах, Миколаєві, Луцьку, Береговому тощо.

Аналіз їх результатів свідчить про таке.

1. Ідея залучення громадськості до участі у законотворчому процесі шляхом проведення громадських слухань на місцях одноставно підтримана. У виступах учасників слухань наголошувалося на важливості встановлення зворотного зв'язку між населенням і законодавцями, на можливості донести до них думку виборців щодо пріоритетів законодавчої роботи, врахування у проектах законодавчих актів суспільних інтересів;

2. На обговорення учасників громадських слухань на місцях виносилися суспільно значущі проекти законів України, зокрема, з питань місцевого самоврядування, боротьби з корупцією, унормування діяльності Уряду, земельних питань тощо;

3. У громадських слуханнях були широко представлені різні верстви населення.

Так, активну участь в обговоренні проектів законів, що відбулося у Хмельницькому університеті управління та права, взяли народні депутати України, голови місцевих осередків

політичних партій, керівники та представники засобів масової інформації, вчені, студенти.

Учасниками громадських слухань у Міжнародному гуманітарному університеті в місті Одеса, Луцькому інституті розвитку людини були викладачі та студенти вузів міста та юристи-практики.

В обговоренні законопроектів, організованому Чернігівською колегією адвокатів і Новгород-Сіверською райдержадміністрацією, брали участь адвокати, нотаріуси, науковці.

Громадські слухання, проведені на базі Берегівської міської ради, відбулися за участю керівництва міської ради, представників органів місцевого самоврядування та засобів масової інформації, активістів громадських організацій, які репрезентували національні меншини краю, тощо;

4. Особливу зацікавленість учасників громадських слухань викликали законопроекти, спрямовані на розв'язання нагальних проблем місцевих громад: з питань місцевого самоврядування та земельних. При цьому переважна більшість виступів не зводилася до скарг, а містила цікаві й слушні пропозиції, спрямовані на вдосконалення змісту обговорюваних законопроектів.

5. Практика громадських слухань законопроектів виявила певні проблеми із залученням громадськості до процесу законотворення. Однією з них є ознайомлення населення із законопроектами, поданими на розгляд парламенту. Ця проблема, зокрема, порушувалася організаторами громадських слухань у Західноукраїнському економіко-правничому університеті. Розміщення проектів законів на офіційному веб-сайті Верховної Ради України вказану проблему не вирішує, оскільки доступ до мережі Інтернет має обмежена кількість населення.

Певні труднощі професійного характеру виникають в учасників слухань і з аналізом проектів законодавчих актів та формулюванням пропозицій.

У пропозиціях, надісланих керівництву парламенту, Інститут законодавства зазначив, що сприяти організації громадських слухань законопроектів може створення центрів громадської законотворчості на місцях. Такі центри можуть зосередити увагу на обговоренні найбільш соціально значущих

законопроектів, поданих на розгляд парламенту, і напрацьованні відповідних пропозицій щодо них.

Діяльність зазначених центрів вимагатиме певної організаційної та методичної підтримки. Водночас, враховуючи, що вони за своєю суттю мають бути елементом громадянського суспільства, не бажано створювати їх на основі органів, які виконують владні функції. Видається доцільним формувати їх з використанням наявних закладів юридичної освіти на базі юридичних вузів або вузів, що мають юридичні факультети. Вони могли б здійснювати організаційне та методичне забезпечення діяльності вказаних центрів. У цих вузах є розгалужена мережа філій, що діють на місцевому рівні аж до райцентрів. Зазначене дозволило б розташувати центри якомога ближче до місця проживання громадян і забезпечило б умови для участі в законотворчості широких кіл населення.

Координатором діяльності центрів громадської законотворчості може виступити Інститут законодавства Верховної Ради України. Зокрема, він може виконувати такі функції щодо цих центрів:

- здійснювати науково-методичне забезпечення їх роботи;
- сприяти визначенню законопроектів, що виносяться на обговорення учасників громадських слухань;
- відряджати для участі в громадських слуханнях співробітників Інституту та залучати для надання допомоги центрам інших висококваліфікованих фахівців;
- ініціювати обговорення підготовлених центрами пропозицій;
- узагальнювати отримані від центрів пропозиції та використовувати їх під час підготовки наукових висновків щодо відповідних законопроектів та інших аналітичних матеріалів;
- формувати базу напрацьованих центрами пропозицій тощо.

Інститутом законодавства Верховної Ради України вже надається певна допомога організаторам громадських слухань через забезпечення їх у разі необхідності текстами законопроектів, які виносяться на обговорення, та сприяння їм у визначенні тем дискусій. Інститутом також узагальнюється і поширюється серед організаторів обговорення законопроектів досвід проведених слухань. Його співробітники беруть участь у громадських слуханнях, що позитивно сприймається в регіонах. Матеріали, отримані від організаторів слухань, що вже

відбулися, були використані Інститутом законодавства під час підготовки відповідних законопроектів, а також підготовки аналітичних записок, що надсилалися керівництву парламенту.

Ідея створення центрів громадської законотворчості була підтримана більшістю учасників громадських слухань, що відбулися. З метою допомоги у формуванні системи таких центрів Інститутом законодавства розроблено і розповсюджується серед юридичних вузів та вузів, що мають юридичні факультети, проект положення про центр громадської законотворчості.

Діяльність зазначених центрів, результати громадських слухань суспільно важливих законопроектів на місцях сприятимуть вдосконаленню законодавчого процесу та поліпшенню якості законодавчих актів.

Б. Я. Беспалий,
народний депутат України III, IV, V скликань

АКТУАЛЬНІ АСПЕКТИ СПІВПРАЦІ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОМІТЕТІВ ІЗ ГРОМАДСЬКІСТЮ

Шановні учасники семінару, насамперед хочу подякувати організаторам за надану можливість висловити кілька тез щодо організації роботи парламентських комітетів, їх секретаріатів.

Як і має бути за парламентарної демократії, політично Верховна Рада України структурована через депутатські фракції. Професійно ж вона структурована за парламентськими комітетами. Звичайно, пленарне засідання є більш повноважним. Але там превалує політика, там — дисципліна голосувань, там — дефіцит часу. Зрештою, там пряма трансляція засідань для виборців. Відтак розраховувати на детальний розгляд законопроектів, на глибоку професійну дискусію у сесійній залі не випадає. Там позиції заявляються, а не виробляються.

Звідси об'єктивні передумови перенесення центру професійної законотворчості до парламентських комітетів. Звісно, комітети — не єдине місце у країні, де займаються законотворчістю. Проте вони ближче і у просторі, і у часі до ухвалення законів, ніж наукові чи експертні заклади і навіть ніж владні структури. Адже у комітетах узагальнюються позиції різних гілок влади, виробляються пропозиції безпосередньо для сесійної зали. Саме в комітетах здійснюється і детальний професійний розгляд законодавчих ініціатив, і узгодження професійних позицій депутатських фракцій та органів державної влади.

Специфічною рисою парламентських комітетів є їх комбінований склад. З одного боку — це народні депутати України,

тобто політики; з іншого — працівники секретаріату комітету, тобто державні службовці. Особливо чітко це проявилось після запровадження пропорційної виборчої системи.

При цьому працівники секретаріату фактично перебувають у подвійному підпорядкуванні: як державні службовці вони належать до ієрархічної структури Апарату Верховної Ради, а як працівники комітету — підпорядковані його керівництву. Втім депутати — тимчасові, апарат — вічний.

Цей феномен спричиняє хронічний конфлікт інтересів при розгляді законопроектів у комітетах. Фракційна належність депутатів зумовлює їхню упередженість: проекти «своїх» априорі кращі за проекти політичних опонентів. Щодо перших — підкреслюються їх переваги, щодо других — недоліки. Для всебічного аналізу законопроектів це непогано, але ж треба узагальнити, звести баланс вад і переваг для остаточного висновку. Це функція фахівців секретаріату, почасти функція дипломатична. Однак суттєвою тут є і роль експертів, спеціалістів, представників громадськості.

Співпрацю комітету з іншими підрозділами Верховної Ради, органами державної влади, місцевого самоврядування можна визначити як обов'язкову програму. Загалом вона є відрегульованою. Втім досконалість не має меж, особливо в часи бурхливого розвитку комп'ютерних та інформаційних технологій.

Співпрацю ж комітету з громадськістю можна визначити як довільну програму. З усією повагою до досягнень у цій царині, до набутого досвіду питань тут поки що значно більше, аніж відповідей. Тому зупинімося на цьому детальніше.

Питання перше. З ким власне співпрацювати як з представниками громадськості? Коло зацікавлених органів державної влади є чітко окресленим, адже законодавством визначена їх компетенція. Перетин їх компетенції з компетенцією парламентського комітету і є предметом співпраці. Аналогічна ситуація і у взаємодії з дружніми парламентськими комітетами, іншими підрозділами Верховної Ради.

Однак із громадськістю, навіть з її організованою частиною, ситуація принципово інша. Я б наважився запропонувати розподіл громадських інституцій, представників громадськості на тих, хто потрібен комітету, і тих — кому потрібен комітет.

Комітету потрібні фахівці: спеціалісти, експерти, практики у конкретних галузях. А ще — «законодавці моди» або «лідери громадської думки». Бо навіть об'єктивно корисні речі почасти негативно сприймаються суспільством як через інерційність останнього, так і через конфлікт інтересів зацікавлених груп.

Що ж до тих, кому потрібен комітет, то, по-перше, це лобісти. Дуже настирливі, дуже винахідливі. Не сказав би, що спілкування з ними є шкідливим, як репетиція перед сесійною залогою, але не дай Боже допустити їхнє засилля.

Другу групу, яку бажано мінімізувати, я б визначив як професійних «тусовщиків», для яких самодостатньою цінністю є вийти в люди й побалакати.

Існує поділ також на осіб, безпосередньо зацікавлених у законодавчих ініціативах, і зацікавлених опосередковано. Скажімо, при розгляді законопроекту про громадські організації, їх керівники є зацікавленими безпосередньо, а залучені експерти — опосередковано. Корисною є співпраця і з тими, і з іншими, але ж методи мають бути різними.

Це — проблеми. Якими ж є шляхи їх вирішення?

Спасибі організаторам семінару за здійснене ними цікаве і досить репрезентативне опитування. Серед іншого воно показало, що вже маємо чималий досвід у цій царині. До речі, обмін цим досвідом сам по собі суттєвий внесок у поліпшення роботи.

Як засвідчує практика і підтверджує наведене опитування, найактуальнішими формами співпраці з громадськістю залишаються добре відомі й апробовані: комітетські слухання, «круглі столи» і т. п.

Але ефективність таких заходів залежить не лише від їх статусу, а й від представницького рівня, від присутності народних депутатів, високопосадовців, провідних політиків. Оскільки йдеться про комітети Верховної Ради України, то і в персональному вимірі передусім йдеться про народних депутатів України. А для них привабливим є широке висвітлення заходу загалом, і їхньої участі зокрема. Для прикладу: на відкритті нашого вельми корисного семінару був присутній лише один народний депутат. Де навіть він зараз? Немає політичного резонансу, немає і депутатів.

Звідси висновок: потрібна максимальна відкритість, публічність комітетських заходів.

Крім публічності, статусні люди цінують впливовість. Звідси ще один висновок: необхідно підвищити статус рішень комітетських заходів. Зокрема, це треба передбачити у нормативній базі.

Щодо громадських рад при парламентських комітетах. Набутий досвід спонукає до висновку: розвивати їх варто невшир, а вглиб. Корисною є не стільки кількість членів громадських рад, скільки їхня професійна якість. Звичайно, хтось на таку селекцію може образитися, та що вдієш: намагання сподобатись усім — це апробована формула невдачі.

Веб-сайти комітетів Верховної Ради є багатоцільовими. Але, мабуть, основне їх навантаження інформаційне. Щодо власне інформаційної складової, то її зміст зрозумілий. Справа — за наповненням. Тут, правда, теж чимало проблем, але вони скоріше впираються у штатний розпис та оплату праці співробітників секретаріату.

Більш проблемним є зворотний зв'язок. Якщо інформація на сайтах є поверхневою, як це здебільшого зараз, то й відгукнуться на неї не високі професіонали. Обмежити аматорство ми не можемо, але захищатися від графоманського спаму необхідно. Веб-сайти комітетів не є громадськими приймальнями, які на кожне звернення зобов'язані надавати ґрунтовну відповідь. Поважаю всіх користувачів комп'ютерних мереж — від «хакерів» до «чайників», — але пропоную застосовувати односторонній зв'язок. Як це роблять сучасні ЗМІ: приймаємо всю інформацію, але працюємо з вибірковою.

Новітні інформаційні технології не замінюють, а лише доповнюють традиційні: видання матеріалів комітетських слухань, використання парламентських ЗМІ — парламентського каналу, газети «Голос України», журналу «Віче».

Верховна Рада України — це не Київрада. Тож увесь спектр комітетських заходів, від планових засідань комітету до комітетських слухань, бажано проводити по всій Україні. Що особливо актуально при пропорційній виборчій системі. Крім усього іншого, у регіонах такі заходи викликають значно більший інтерес і резонанс, ніж у столиці.

Навряд чи хтось заперечить, що набутий позитивний досвід має якнайширше поширюватись і впроваджуватись. Так само складно заперечити величезний досвід копійткої повсякденної законотворчої роботи працівників із секретаріатів комітетів, особливо голів секретаріатів. Це при виборах Президента чи міського голови самовисування — вітається. Але ще ніхто не скасував апаратну аксіому: «ініціатива карається». Чекати, доки апаратний досвід піде самотоком знизу догори, то марна справа. Тому адресу пропозицію керівництву Верховної Ради, її Апарату: проявіть керівну ініціативу — ініціюйте згори поширення позитивного досвіду комітетів.

Насамкінець підтримую пропозиції попередніх доповідачів. Для їх узагальнення та запровадження доречним було б підготувати системні зміни до Закону України «Про комітети Верховної Ради України», Регламенту Верховної Ради, Положення про парламентські та комітетські слухання, а також проекти відповідних розпоряджень парламентського керівництва. Із залученням до цієї роботи учасників цього фахового семінару, яким я дякую за увагу.

Ю. С. Ганжуров,
*керівник видавництва Верховної Ради України,
доктор політичних наук*

МІСЦЕ ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ В ПОЛІТИЧНІЙ КОМУНІКАЦІЇ

Політична комунікація є підсистемою політичної системи, що забезпечує міжінституціональний зв'язок, а також зв'язок органів державної влади і громадськості.

В нинішніх умовах парламент є центром політичної комунікації. Аналіз ролі та місця Верховної Ради України в системі політичної комунікації виявив коло проблем, на які варто звернути особливу увагу.

1. Проблема офіційного оприлюднення нормативно-правових актів

1.1. Актуальним залишається питання визначення на законодавчому рівні джерел офіційного оприлюднення. Коло таких суб'єктів у 1997 р. було визначено Указом Президента України. Проте воно не є тотожним колу суб'єктів офіційного оприлюднення, визначеному Регламентом Верховної Ради України.

1.2. Злободенним є питання корегування технічних помилок, що виявлені в офіційно оприлюднених нормативно-правових актах. Регламент передбачає, що в разі виявлення такої помилки, вона виправляється в найближчому номері видання, що є джерелом офіційного оприлюднення нормативно-правових актів. При цьому, вочевидь, ідеться про помилку, зроблену видавцем. Проте ми знаємо, що в оригіналах законів трапляються технічні помилки, які видавець бачить, проте виправити не може, оскільки це означатиме самочинне втручання в

офіційний текст і порушення його автентичності. На жаль, урегульованого механізму розв'язання цього питання не існує. Попереднє редагування законопроектів на стадії їх підготовки не гарантує бездоганність текстів офіційно оприлюднених законів.

1.3. Невідкладним завданням вбачається забезпечення автентичності змісту законів, постанов та інших актів, що їх приймає Верховна Рада України, в процесі введення їх до інформаційного простору засобами комунікації. Нами зроблений моніторинг десятків суб'єктів підприємницької діяльності, що друкують та поширюють закони. Результати аналізу невтішні. Виявлено видання, які містять серйозні помилки, що перекручують зміст законів. Не важко передбачити, до яких наслідків це може призвести, особливо в нашому судочинстві. При цьому діють ці комерсанти-видавці абсолютно безперешкодно й безкарно. Адже Закон України «Про авторське право і суміжні права» не розглядає нормативно-правові акти як об'єкти охорони авторського права. Спроба унормувати цей процес зроблена в проекті закону «Про закони і законодавчу діяльність», проте він досі не прийнятий.

2. Парламент і конфлікт інтерпретацій в політичній комунікації

2.1. Причини конфлікту інтерпретацій полягають у такому. По-перше — інкорпоративна динаміка законодавчої бази. Відомо, що переважна більшість законів — це внесення змін і доповнень до законів чинних. Такий стан справ не сприяє правовій адаптації, а також підвищенню політичної культури громадськості. Виникають труднощі з виданням науково-практичних коментарів до збірників нормативно-правових актів.

Вони часто втрачають інформаційну цінність ще на стадії виготовлення друкованої продукції.

По-друге. Неупорядкованою залишається понятійно-термінологічна система законодавства. Синонімія, багатозначність, архаїзми термінів закладають основу конфлікту інтерпретацій в інформаційному масиві парламентської комунікації.

По-третє. Комунікація, як відомо, обов'язково має зворотний зв'язок. Він матеріалізується електоральною енергетикою, ставленням громадян до законодавчої діяльності парламенту. Вони оцінюють роботу Верховної Ради України за кінцевим

результатом, а саме за тим, як діють закони. А діють вони в системі політичної комунікації. В цій системі проходження закону часто деформується підзаконними актами виконавчої влади. Закон інтерпретується в бік звуження сфер його застосування, що в принципі суперечить ст. 22 Конституції України.

3. Проблема іміджу Верховної Ради України в політичній комунікації

3.1. Питання підвищення інформаційного забезпечення суб'єктів, що спеціалізуються на висвітленні діяльності парламенту:

- первинна інформація: депутатські запити, законопроекти, висновки аналітичних служб;
- чітке розмежування понять «закритої» та «відкритої» інформації;
- професійний вишкіл парламентських журналістів;
- популяризація парламентської практики засобами парламентської комунікації (буклети, плакати веб-сторінки тощо).

3.2. Наступне питання — моніторинг і розглядання в ЗМК сутності антипарламентських кампаній.

Наприклад: результати так званих соціологічних опитувань з низьким рівнем довіри громадян до Верховної Ради України. Тут відбувається підміна вузького поняття більш широким. Питання про недовіру парламенту соціологи формулюють некоректно. Негативним чи позитивним ставлення громадян може бути до частини парламенту. Тут може бути лише секторальна, а не загальна оцінка. Це — по-перше.

По-друге, чи правомірно оприлюднювати сумнівні рейтинги в ЗМК, якщо, за визнанням самих ініціаторів, вони не є репрезентативними.

По-третє, в інформаційному просторі поширюється провокативне отождоження понять Верховна Рада України як депутатський корпус і парламент як політичний інститут — єдиний законодавчий і вищий представницький орган держави. Це справляє негативний вплив на правову культуру громадян й активізує охлократичні мотивації.

На підставі викладеного можна зробити такі висновки:

1. На законодавчому рівні слід визначити:

- джерела та порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів, що їх приймає Верховна Рада України;

– механізм унормування поширення суб'єктами видавничої діяльності офіційних документів.

2. Варто вивчити питання щодо створення термінологічної комісії з питань уніфікації терміносистем за галузями права.

3. Необхідно розробити програму популяризації діяльності Верховної Ради України засобами парламентської комунікації.

Л. А. Ізотова,

старший консультант Управління комп'ютеризованих систем

ІНФОРМАЦІЙНА ВІДКРИТІСТЬ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА УЧАСТЬ ГРОМАДЯН В УПРАВЛІННІ

Приклад розвитку сучасних демократій свідчить, що найефективніше державні інституції функціонують за наявності постійного контролю громадськості. Тісний двосторонній зв'язок з громадськими організаціями та окремими громадянами у процесі роботи суттєво поліпшує вирішення нагальних питань державотворення. Представницькі органи, що сформовані з тих, кому громадяни делегували повноваження участі в законотворчому процесі, в управлінні державою, у захисті інтересів і прав своїх виборців, мають бути підзвітні громадянам, які надавали їм повноваження. Для здійснення такого контролю громадяни мають отримувати вчасну та повну інформацію про результати діяльності певних установ і мати змогу надавати свої пропозиції із соціально значимих питань. Світові тенденції державотворення вказують на розширення співпраці з населенням країни. Аналітичні дослідження багатьох громадських та урядових організацій констатують невпинне розширення сфер діалогу з громадянами у галузі законотворення та вироблення державної політики з різноманітних питань у тісній співпраці з громадськістю. Такі аспекти спільної діяльності влади з власними громадянами відбиваються у національних і міжнародних законах, зокрема законах про доступ до інформації, її створення, обмін і використання. Законодавство більшості країн світу та міжнародне законодавство, визнаючи право на доступ до інформації одним із основних

прав і свобод громадян, вимагає від державних органів надавати своєчасну і повну інформацію про свою діяльність. Сучасний стан розвитку інформаційно-комунікаційних технологій у світі і в Україні може повністю забезпечити потреби у виконанні функцій доступу до інформації та здійсненні громадського контролю за діяльністю органів влади. Прозорість діяльності державних установ, зокрема парламентів, законодавчо закріплена у нормативних актах, які зобов'язують державні органи надавати якнайповнішу інформацію про результати своєї роботи.

В Україні теж прийнято чимало нормативних актів, які стоять на охороні права людини на отримання вчасної та повної інформації.

Конституцією України у ст. 34 визнано беззаперечне право громадян на отримання та використання інформації¹. Законодавче врегулювання доступу до публічної інформації має на меті забезпечити дотримання законності у відносинах держави і громадянина. Так, в Основних засадах розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки захист інформаційних прав громадян, насамперед щодо доступності інформації, декларується як один з основних пріоритетів розвитку². Держава має забезпечити особі умови для створення та накопичення інформації та знань, вільний доступ до них, надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному та особистому розвитку та поліпшуючи якість життя.

Особливо підкреслюється важливість оприлюднення законів та інших нормативно-правових актів, що визначають права й обов'язки громадян, а також інформації про діяльність органів державної влади.

Порядок оприлюднення регулює зокрема Указ Президента України № 503/97 від 10.06.1997 р. «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності»³ та ст. 5 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»⁴.

За порушення законодавства України про інформацію передбачено дисциплінарну, цивільно-правову, адміністратив-

ну або кримінальну відповідальність осіб, у чий компетенції перебуває питання забезпечення доступу до інформації.

Проте наявність великої кількості відкритої інформації про результати діяльності державних установ є необхідною, але недостатньою умовою ефективності контролю влади з боку суспільства. Розвинені держави світу вже пройшли етап простого наповнення сайтів державних органів інформацією про діяльність і нині активно впроваджують організаційні та технічні засоби для налагодження двостороннього зв'язку з громадянами. Тому зараз термін «прозорість влади» все частіше замінюється на більш широкий і ємний «відкритість». Відкритість влади розуміється як готовність до діалогу з громадянами з усіх соціально значущих питань, коли влада не лише звітує перед громадянином за виконану роботу, а й активно спілкується з ним, беручи до уваги пропозиції громадськості. Співпраця з широкими верствами населення, спілкування з громадянами із соціально значущих питань може приносити неабиякий зиск і владі. Використання інтелектуального та організаційного потенціалу громадян допомагає в сучасних умовах державним структурам у їх діяльності віднаходити вірні рішення для розв'язання нагальних задач.

В Україні право знати й отримувати відповідь реалізується зокрема через таку форму, як звернення.⁵ Громадяни мають можливість отримати необхідну інформацію від органів державної влади, подавши таке звернення до спеціальних підрозділів органів влади. Порядок подання запиту та отримання відповіді встановлено Законом України «Про звернення громадян». У ст. 40 Конституції України записано, що всі громадяни мають право подавати індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів влади, органів місцевого самоврядування і посадових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом термін. Проте за свідченням деяких авторів незадовільним здається термін виконання відповідей (від 10 до 30 днів в окремих випадках), адже основною вимогою сьогодення в усіх сферах життя суспільства є оперативність і своєчасність виконання завдань.⁶ Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» запит має подаватися лише усно (на особистому прийомі) або у письмовій

формі з підписом громадянина. Однак сучасний розвиток інформаційно-комунікаційних технологій дозволяє значно розширити форми подання звернень та отримання відповідей. У багатьох країнах світу громадяни можуть надавати свої пропозиції до органів влади, ставити питання окремим службовцям та отримувати відповіді за допомогою електронної пошти. Деякі країни реалізують навіть проекти Інтернет-приймальень для громадян, що надає змогу дистанційно та оперативно вирішувати численні проблеми. Недостатньо реалізована і можливість контролю проходження та виконання запиту з боку запитувача.

Корисним у цьому питанні для нас може бути досвід інших країн, які перейшли на вищу сходинку у впровадженні ІКТ для організації діалогу між органами влади та громадянами.

Флагманом із впровадження ІКТ у сфері державного управління серед країн колишнього СРСР є Естонія, де надзвичайно великий обсяг послуг надається в режимі *on-line*. Країна має найрозвиненішу мережу доступу до урядової та значимої інформації. Естонське законодавство вимагає надавати в Інтернеті всю нормативну інформацію. Багато паперових документів (паспорт, права водія) замінює персональна ID-картка. Більшість довідок і форм існують, заповнюються та передаються в електронному вигляді та зберігаються в єдиній інформаційній системі. Нещодавно виборцям було надано можливість електронного голосування.

Розширює співпрацю з громадянами і влада Литви. До 2009 р. передбачається надання їм можливості звертатися *on-line* з пропозиціями, скаргами та заявами до парламенту, що значно розширить участь громадян у законотворчій процедурі, надасть можливість прямого спілкування виборців з парламентаріями. Громадяни зможуть слідкувати за ходом парламентських розслідувань.

У Державній Думі Росії для підвищення ефективності роботи з громадянами запущена в роботу система «Приймальня Держдуми», що призначена для автоматизації всіх дій, пов'язаних з отриманням, реєстрацією та обробкою запитів і звернень громадян. На додачу вона дає можливість автоматизованого контролю виконання документів за зверненнями.

В парламенті Казахстану з 2007 року на веб-порталі працює послуга з прийому запитів громадян. Ця послуга дає можливість громадянам не тільки передати свої звернення до державних органів, а й відслідкувати статус звернення (наприклад, «отримано», «передано до виконання»).

Фахівці з державного управління наголошують на необхідності для української влади загалом і зокрема парламенту надалі розширювати двосторонні зв'язки з громадянами.⁷ Необхідно вивчати передовий досвід зарубіжних країн з технічного та правового забезпечення діалогу між владою та громадянами. На часі завдання розробки концептуальних засад широкого впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у сферу державного управління (зокрема, з метою розширення спілкування з громадянами), підвищення рівня знань і навичок держслужбовців у застосуванні ІКТ у щоденній практиці.

¹ Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

² Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки (Р. I, п. 1) // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 12. — Ст. 102.

³ Указ Президента України № 503/97 від 10.06.1997 р. «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» // Офіційний вісник України. — 1997. — № 24. — С. 11.

⁴ Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 49. — Ст. 299.

⁵ Закон України «Про звернення громадян» // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 256.

⁶ Фігель М. В. Інформаційний запит — форма звернення за інформацією до органів державної влади // Свобода інформації, прозорість, електронне врядування: погляд громадянського суспільства (аналітичні доповіді, збірка перекладів документів) / за ред. А. В. Пазюка. — К.: МГО «Прайвесі Юкрейн», 2004. — С. 61.

⁷ Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації. Результати дослідження / О. А. Баранов, І. Б. Жилияєв, М. С. Демкова, І. Г. Малюкова. — К.: 000 «Поліграф-Плюс», 2007. — 254 с.

О. Д. Карпенко,
головний науковий консультант
Апарату Верховної Ради України

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ СЛУХАНЬ
У КОМІТЕТАХ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
(слухання в парламенті України:
вчора, сьогодні, завтра)**

Конституція Української РСР, яка була прийнята 20 квітня 1980 року, передбачала, що найважливіші питання республіканського та місцевого значення вирішуються на сесіях Верховної Ради Української РСР, яка утворює постійні комісії, створює відповідно органи державного управління, виконавчі та розпорядчі, а також інші підзвітні їм органи (стаття 80 Конституції Української РСР).

Відповідно до Глави IV Регламенту Верховної Ради Української РСР, а саме згідно зі статтею 26 Регламенту, Верховна Рада Української РСР обирала з числа депутатів постійні комісії для попереднього розгляду і підготовки питань, що належали до відання Верховної Ради Української РСР, а також для сприяння впровадженню законів Української РСР та інших рішень Верховної Ради Української РСР і її Президії, контролю за діяльністю державних органів і організацій. Водночас Верховна Рада Української РСР утворювала, коли визнавала за необхідне, слідчі, ревізійні та інші комісії з будь-якого питання, віднесеного до відання Української РСР.

Крім того, було чітко окреслено у статті 27 Регламенту Верховної Ради Української РСР, що новообрана Верховна Рада Української РСР на першій сесії утворює Мандатну комісію,

Комісію законодавчих передбачень, Комісію в закордонних справах, Планово-бюджетну комісію, а також постійні комісії в інших питаннях державного, господарського та соціально-культурного будівництва.

Правовою базою для діяльності постійних комісій Верховної Ради Української РСР була Конституція Української РСР та Закон Української РСР «Про затвердження Положення про постійні комісії Верховної Ради Української РСР» № 24-Х від 25 березня 1980 р. Серед основних завдань постійних комісій Верховної Ради Української РСР були такі: контроль за діяльністю міністерств, державних комітетів і відомств Української РСР, інших республіканських організацій, а також місцевих державних органів та організацій із впровадження Конституції СРСР і Конституції УРСР, законів та інших рішень Верховної Ради Української РСР і її Президії. Постійні комісії Верховної Ради Української РСР своєю роботою сприяли ефективній діяльності Верховної Ради Української РСР як найвищого органу державної влади Української РСР (стаття 2 Закону 24-Х).

Доречно зазначити, які саме питання належали зокрема до відання постійних комісій.

На Комісію законодавчих передбачень Верховної Ради Української РСР відповідно до пункту 5 статті 10 Закону № 24-Х покладалося заслуховування повідомлень і доповідей міністерств, державних комітетів і відомств Української РСР, інших державних і громадських органів та організацій у питаннях зміцнення соціалістичної законності, захисту прав та охоронюваних законом інтересів громадян, удосконалення законодавства.

Згідно з пунктом 4 статті 11 Закону № 24-Х на Комісію в закордонних справах Верховної Ради Української РСР покладалося заслуховування повідомлень і доповідей міністрів, державних комітетів і відомств Української РСР, інших республіканських організацій про їх діяльність із питань економічних, наукових, культурних та інших зв'язків із зарубіжними державами, делегацій Української РСР, які брали участь у роботі міжнародних організацій, а також дипломатичних представників Української РСР в іноземних державах і при міжнародних організаціях з питань їх діяльності.

Відповідно до пункту 6 статті 12 на Планово-бюджетну комісію Верховної Ради Української РСР покладалося заслуховування повідомлень і доповідей міністерств, державних комітетів і відомств Української РСР, виконавчих комітетів обласних і міських (міст республіканського підпорядкування) Рад народних депутатів з питань виконання державного плану економічного та соціального розвитку Української РСР та виконання державного бюджету Української РСР, а також доповідей державних органів і організацій Української РСР з питань, що стосувалися планування, фінансування, кредитування, та інших питань економічного та соціального розвитку.

Водночас необхідно зазначити, що на постійні комісії Верховної Ради Української РСР в інших питаннях державного, господарського і соціально-культурного будівництва згідно з пунктом 6 статті 13 Закону № 24-Х покладалося заслуховування повідомлень і доповідей відповідних міністерств, державних комітетів і відомств Української РСР, інших державних і громадських органів і організацій з питань, що належать до відання комісії.

За правовим статусом постійні комісії мали право заслуховувати представників Ради Міністрів Української РСР, керівників міністерств, державних комітетів і відомств Української РСР, Української республіканської ради професійних спілок та інших республіканських і місцевих державних і громадських органів та організацій. Постійні комісії мали право заслуховувати також керівників розташованих на території республіки підприємств, установ та організацій союзного підпорядкування у питаннях, віднесених до відання Української РСР. На пропозицію постійної комісії представники і керівники зазначених органів та організацій були зобов'язані з'являтися на засідання комісії та подавати необхідні роз'яснення. При цьому постійні комісії заздалегідь сповіщали відповідні органи та організації про наступний розгляд питань (стаття 19 Закону № 24-Х).

Необхідно зазначити, що постійні комісії Верховної Ради Української РСР у питаннях, що належали до їх відання, мали право вимагати від державних і громадських органів та організацій, від службових осіб подання документів, письмових висновків, звітних даних та інших матеріалів, а всі державні

та громадські органи, організації та службові особи зобов'язані були виконувати вимоги постійних комісій, подавати їм необхідні матеріали і документи (стаття 20 Закону № 24-Х).

За результатами роботи постійні комісії приймали рішення і висновки, що підписувалися головою комісії. Рішення, прийняті постійними комісіями спільно, і спільно підготовлені ними висновки підписувалися головами відповідних комісій. Протоколи засідань постійних комісій своєю чергою підписувалися секретарем комісії, а протоколи спільних засідань постійних комісій підписувалися секретарями відповідних комісій (стаття 34 Закону № 24-Х).

Рекомендації постійних комісій згідно із Законом Верховної Ради Української РСР надсилалися відповідним органам та організаціям і повідомлялися Президії Верховної Ради Української РСР, а в необхідних випадках — Раді Міністрів Української РСР. Відповідно до частини другої статті 21 Закону № 24-Х рекомендації постійних комісій підлягали обов'язковому розгляду державними та громадськими органами, установами й організаціями. Про результати розгляду або про вжиті заходи комісії повідомлялися не більше як у двомісячний строк або в інший строк, встановлений комісіями.

На сьогодні правовою основою проведення слухань у комітетах парламенту України є Конституція України, Закон України «Про комітети Верховної Ради України» № 116/95-ВР від 4 квітня 1995 року (далі — Закон), та інші закони України, Постанова Верховної Ради України № 247-VI від 8 квітня 2008 року, якою було затверджено на період до законодавчого врегулювання питань організації та порядку діяльності Верховної Ради України Тимчасовий регламент Верховної Ради України (далі — Регламент), та інші постанови парламенту.

Відповідно до частини першої статті 89 Основного Закону України Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних обранців комітети Верховної Ради України та обирає голів, перших заступників, заступників голів і секретарів цих комітетів.

Законом України «Про комітети Верховної Ради України», яким визначається правовий статус комітетів Верховної Ради

України, їх функції та організаційні основи діяльності, передбачено, що комітет Верховної Ради України — орган Верховної Ради України, який утворюється з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій (частина перша статті 1 Закону). Крім того, парламентський комітет відповідальний перед Верховною Радою України та підзвітний їй. Водночас діяльність комітетів координує Голова Верховної Ради України згідно з Конституцією України та в порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України (частина третя статті 1 Закону).

Слухання в парламентських комітетах відповідно до норм Закону віднесено до організаційної та контрольної функції комітетів. Організаційна функція комітетів реалізується шляхом здійснення збору та аналізу інформації з питань, що належать до повноважень комітетів, організації слухань із цих питань, у тому числі на засіданнях Верховної Ради України (пункт 2 частини першої статті 13 Закону). Водночас контрольна функція комітетів полягає в організації та підготовці за дорученням Верховної Ради України парламентських слухань та організації та підготовці слухань у комітетах (пункти 4 та 5 частини першої статті 14 Закону).

Важливим аспектом функціонування українського парламенту є участь комітетів у проведенні парламентських слухань у Верховній Раді України, що передбачено статтею 28 Закону. У статті 228 Регламенту встановлено, що парламентські слухання проводяться в сесійний період, як правило, не більше одного разу на місяць у дні тижня, що відводяться для роботи в комітетах, депутатських фракціях. Пропозиція щодо проведення парламентських слухань, як це визначено в статті 229 Регламенту, може бути внесена на основі рішення, прийнятого комітетом із відповідного питання, у вигляді проекту постанови Верховної Ради, в якому має визначитися тема парламентських слухань і дата їх проведення. Для обговорення на парламентських слуханнях може бути запропоновано лише одне тематичне питання, яке включається до порядку денного сесії Верховної Ради без голосування.

При підготовці та проведенні парламентських слухань у Верховній Раді України комітети мають право за своїм рішенням ініціювати їх проведення у Верховній Раді України з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес і потребують законодавчого врегулювання, стану виконання Кабінетом Міністрів України Конституції України, законів України, постанов Верховної Ради України в межах повноважень, визначених Конституцією України та Законом. Реалізація рішення комітету про проведення парламентських слухань відбувається шляхом внесення народними депутатами України — членами відповідного комітету парламенту України проекту постанови Верховної Ради України, підготовленого з дотриманням вимог Тимчасового регламенту Верховної Ради України.

Необхідно зазначити, що на виконання постанови Верховної Ради України про проведення парламентських слухань комітети, відповідальні за їх проведення, готують пропозиції щодо списку запрошених осіб, регламенту та черговості виступів учасників парламентських слухань і вносять їх для погодження з Головою Верховної Ради України не пізніше ніж за три дні до проведення парламентських слухань (частина друга статті 230 Регламенту). Крім того, комітети мають готувати висновки на аналітичні та довідкові матеріали, подані до Верховної Ради України Урядом України, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, для розповсюдження серед народних обранців зазначених матеріалів не пізніше ніж за п'ять днів до проведення парламентських слухань (частина третя статті 230 Регламенту). До того ж, комітети готують проекти постанов Верховної Ради України щодо схвалення відповідних рекомендацій за результатами парламентських слухань та організують стенографування парламентських слухань, а в разі необхідності — видання їх матеріалів.

Реалізацією одного з напрямів контрольної функції комітетів є проведення слухань у парламентських комітетах (стаття 29 Закону), які є однією з форм роботи комітетів (частина перша статті 42 Закону). При підготовці та проведенні таких слухань комітети мають право ініціювати пропозиції про проведення слухань, проводити їх за дорученням Верховної Ради України або згідно з планами роботи комітетів. Парламентські комітети можуть проводити слухання з метою

обговорення проектів найбільш важливих законодавчих актів, з'ясування ефективності реалізації прийнятих законів та інших актів Верховної Ради України з питань, віднесених до предметів їх відання, отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядаються комітетом, їх детального вивчення та обговорення, а також залучення широких кіл громадськості до участі у визначенні політики держави, розбудови демократичного суспільства, та мають право використовувати інформацію, отриману під час слухань, при прийнятті рішень, наданні висновків, рекомендацій комітетом з питань, віднесених до предмета відання комітету, та розповсюджувати її серед народних депутатів України.

Алгоритм проведення слухань у комітетах такий: приймають рішення про тему, день і час проведення слухань, як правило, не пізніше ніж за тридцять днів до їх проведення. У рішенні комітету про проведення слухання визначаються особи, відповідальні за організацію їх підготовки та проведення, доповідачі з питань, що розглядатимуться, та порядок висвітлення в засобах масової інформації. Крім того, комітети повідомляють учасників слухань про дату слухань, місце їх проведення та питання, що вносяться на обговорення, не пізніше як за тиждень до початку їх проведення.

Законом передбачено, що слухання в комітетах можуть проводитися за взаємною згодою комітетів на їх спільному засіданні, якщо питання, що пропонується для слухань, стосується предмета відання кількох комітетів, та вони визначають приміщення для їх проведення, список запрошених осіб, регламент і черговість виступів учасників слухань.

Доречно зазначити, що комітети, що проводять слухання, не пізніше ніж за три дні до їх проведення надають членам комітету аналітичні та довідкові матеріали з питань, що розглядатимуться. Інші учасники слухань у комітеті, як правило, отримують відповідні матеріали під час реєстрації. Водночас вирішується питання щодо проведення слухань у закритому режимі, якщо інформація, яка буде використана при проведенні слухань, містить державну чи іншу охоронювану законом таємницю.

В залежності від теми слухань у разі необхідності запрошуються Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-

міністри України, міністри України, керівники державних органів, органів місцевого самоврядування, представники об'єднань громадян, а також окремі громадяни. На письмове попереднє запрошення комітету зазначені особи та інші посадові особи зобов'язані прибути на слухання та дати роз'яснення щодо питань, які розглядаються комітетом.

Під час проведення слухань кожен член комітету має право ставити запитання доповідачам та одержувати на них відповіді. Крім того, Законом встановлено, що слухання проводяться, як правило, у межах одного робочого дня та не можуть бути припинені, поки всі бажаючі члени комітету, які мають дотримуватися порядку на слуханнях у комітетах (пункт 3 частини третьої статті 39 Закону), не скористаються правом на виступ. Водночас комітет може прийняти рішення про продовження слухань. Натомість пропозиції про проведення слухань з питань, які вже були предметом обговорення на слуханнях у комітеті, можуть бути внесені не раніше ніж через півроку після проведення попередніх слухань.

Важливим елементом реалізації контрольної функції комітету є діяльність Апарату Верховної Ради України. Відповідно до частини другої статті 54 Закону секретаріати комітетів здійснюють організаційно-інформаційне, консультативно-правове, методичне забезпечення діяльності комітетів, організацію проведення слухань у комітетах, роботи підкомітетів комітетів і діяльності членів комітету, що пов'язана з вирішенням питань, віднесених до предметів відання комітетів.

Законом чітко визначено, що слухання в комітетах мають протоколюватися і стенографуватися (частина перша статті 52 Закону). Крім того, законодавчо встановлено, що результати слухань у комітетах унормовуються у формі рекомендацій (пункт 3 частини першої статті 49, частина друга статті 52 Закону).

Загальна кількість проведених парламентських слухань у період з 1995 р. по 2007 р. дорівнює 72:

Рік	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Кількість	3	2	1	1	3	4	3	4	14	13	13	3	8

У наведеному контексті знаковою є Постанова Верховної Ради України від 14 вересня 2006 року № 155-V «Про проведення слухань у комітетах Верховної Ради України», у пункті 1 якої передбачалося: визнати за доцільне проведення парламентських слухань у залі засідань Верховної Ради України лише з урахуванням підсумків попереднього проведення слухань з відповідних питань у комітетах Верховної Ради України.

З огляду на досвід та традиції, які склалися в конституційному праві України, та роль комітетів Верховної Ради України доцільно було б законодавчо внормувати положення про таке:

– визначити правовий статус слухань у парламентських комітетах і внормувати процедуру їх проведення (наприклад, внесення питання до плану роботи комітету, встановлення дати розгляду, за умови, що на підготовку слухань має відводитися не менше двох місяців, проведення слухань і прийняття відповідного рішення, час на його реалізацію доречно було б встановити не менше ніж півроку з подальшим аналізом змін ситуації та обов'язковим обговоренням у комітетах і закріпленням його на рівні акта парламенту України);

– передбачити обов'язкове прийняття постанови Верховної Ради України за результатами таких комітетських слухань (рекомендації);

– внормувати права народних депутатів України щодо слухань у комітетах;

– встановити випадки проведення парламентських слухань у залі засідань Верховної Ради України.

О. О. Кравцов,

завідувач секретаріату Комітету з питань аграрної політики та земельних відносин

СПІВПРАЦЯ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОМІТЕТІВ З ГРОМАДСЬКІСТЮ: ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ

Успішне здійснення парламентом свого покликання можливе лише тоді, коли громадськість розумітиме його кроки, співпрацюватиме з ним, і передусім у законотворчій діяльності. Ідеться насамперед про рівень і характер інформаційної відкритості, прозорості роботи Верховної Ради; інституційно-правову забезпеченість зв'язків парламентських комітетів і парламенту загалом із громадськістю; ставлення до організації взаємодії комітетів Верховної Ради з громадськістю як до важливого ресурсу підвищення якості законотворчої роботи. Результати опитування щодо прозорості роботи українського парламенту, яке регулярно здійснюється через веб-сайт Верховної Ради, свідчать про низьку оцінку громадян цього показника. Станом на липень 2008 року в такому опитуванні взяли участь 11 222 особи. З них лише 9 % вважають діяльність парламенту відкритою (прозорою), 70 % — такою її не вважають, а 21 % розцінюють як не зовсім прозору.

Подолати цю явну суперечність можна, розширивши реальні можливості громадян брати участь у законотворенні шляхом висловлювання своїх поглядів стосовно ідеї та положень того чи іншого законопроекту протягом його опрацювання у профільних комітетах, налагодження зворотного зв'язку між парламентом і громадянами. Такі форми співпраці, як

консультування, обговорення на громадських радах, що можуть створюватися при комітетах, під час публічних комітетських слухань із залученням провідних наукових установ, мають значний потенціал. Натомість спостерігається недооцінка ролі саме комітетських парламентських слухань, відсутність інформації про те, в який спосіб громадянин може не лише подати свої пропозиції щодо законопроекту, а й дізнатися про їх долю.

Питання законодавчого забезпечення запровадження прозорого ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні на сьогодні є одним із найважливіших. Тому основна діяльність Комітету Верховної Ради України з питань аграрної політики та земельних відносин зосереджується на створенні та вдосконаленні законодавчої бази для забезпечення розвитку агропромислового комплексу та соціальної інфраструктури сільських населених пунктів, а також на правовому врегулюванні земельних і майнових відносин. Комітетом проведені одні слухання, 13 засідань, з яких 5 — розширених. Розглянуто 62 актуальні питання, з них 42 — проекти законодавчих актів, в тому числі 34, з яких Комітет визначено головним. Подано на розгляд парламенту 31 законопроект.

Так, 18 березня 2008 року утворено Громадську дорадчу раду при Комітеті Верховної Ради України з питань аграрної політики та земельних відносин. Це постійно діючий громадський колегіальний експертний орган, що здійснює функцію сприяння законодавчій діяльності Комітету, керуючись чинним законодавством України, Положенням, рішеннями Комітету та своїми рішеннями.

Основними цілями діяльності Громадської дорадчої ради є забезпечення права на свободу слова та права на участь професійної громадськості у процесах реформування державної аграрної політики та земельних відносин, участь у вдосконаленні законодавчого забезпечення розвитку галузі, висвітлення діяльності Комітету.

Основними напрямками діяльності Громадської дорадчої ради є:

- сприяння підвищенню ефективності діяльності Комітету при здійсненні ним законопроектної функції;

- попередній розгляд, дорадча експертиза проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів у сфері аграрної політики та земельних відносин;
- забезпечення права на свободу слова та інформацію;
- надання пропозицій щодо основних засад національної аграрної політики та земельних відносин;
- експертно-аналітична допомога у виконанні законодавства та рішень Комітету з проблемних питань аграрної політики та земельних відносин;
- ведення роз'яснювальної роботи, популяризація у суспільстві перспективних ідей, пов'язаних з реформуванням законодавства України у сфері аграрної політики та земельних відносин, інформування громадськості щодо впровадження рішень Комітету у практичну діяльність;
- допомога Комітету у законодавчому забезпеченні захисту професійних і соціальних прав працівників аграрного комплексу, подання на розгляд Комітету пропозицій щодо врегулювання цих питань;
- проведення досліджень, необхідних для наукового обґрунтування питань, пов'язаних із реформами в галузі аграрної політики та земельних відносин.

Очолює Громадську дорадчу раду Голова Громадської дорадчої ради — Голова комітету. Члени Громадської ради:

- представники професійних громадських організацій, діяльність яких спрямована на розвиток агропромислового комплексу та земельних відносин, їх об'єднання, спілки, асоціації тощо;
 - представники проектів міжнародної технічної допомоги;
 - окремі громадяни, внесок яких у розвиток агропромислового комплексу та земельних відносин є значним.
- Члени Громадської дорадчої ради мають право:
- брати участь у підготовці та прийнятті рішень Громадської дорадчої ради, формуванні та діяльності її органів, заходах Громадської дорадчої ради;
 - вносити пропозиції щодо пріоритетних напрямів діяльності Громадської дорадчої ради;
 - брати участь у вирішенні будь-яких інших питань у діяльності Громадської дорадчої ради;

– отримувати інформацію про діяльність і рішення Громадської дорадчої ради;

– залучати за згодою спеціалістів органів влади, наукових установ, громадських організацій, зацікавлених учасників ринку, експертів до участі в засіданнях та роботі Громадської дорадчої ради;

– утворювати експертні та робочі групи (робочі органи) з пріоритетних напрямів реформування законодавства у сфері інформаційних відносин, виконання інших завдань Громадської дорадчої ради, у тому числі із залученням представників органів влади;

– брати участь у засіданнях Комітету.

У квітні 2008 року Комітетом спільно з Інститутом розвитку аграрних ринків за участю народних депутатів України, керівників міністерств і відомств, представників силових структур, органів місцевого самоврядування всіх регіонів України, аграрної науки, посольств іноземних держав і міжнародних установ проведені Громадські слухання законопроектів «Про ринок земель», внесених Урядом і народними депутатами — членами Комітету.

Співпраця Комітету Верховної Ради України з питань аграрної політики та земельних відносин з громадськістю потрібна для проведення єдиної політики у сфері відродження всіх складових агропромислового комплексу України, для того, щоб зупинити розвал українського села.

Для посилення ролі громадських організацій у розробленні актуальних питань аграрної політики потрібен механізм взаємодії Комітету і громадських об'єднань. Співпраця з громадськістю повинна мати системний характер. Не треба вдаватися до неї лише тоді, коли з'являються якісь форс-мажорні обставини на певному сегменті аграрного ринку або прагматичні потреби (необхідність виконання указів глави держави або формальна демонстрація відкритості та демократичності). Саме тому Комітет планує проводити «круглі столи» та комітетські слухання для пошуку шляхів суттєвого вдосконалення законодавчого забезпечення реформування агропромислового комплексу та залучення громадськості до законодавчого процесу. Створення комітетського веб-сайту дасть змогу інформувати

суспільство та зняти чимало питань, з якими часто звертаються громадяни.

Парламентським комітетам відведена головна роль у спілкуванні з громадськістю, тому принципи відкритості і публічності повинні бути визначальними у роботі як комітетів, так і всього парламенту.

Ю. О. Літвінов,

заступник завідувача секретаріату

Комітету з питань промислової і регуляторної політики та підприємництва Верховної Ради України

З ДОСВІДУ РОБОТИ НАУКОВО-ЕКСПЕРТНОЇ РАДИ ПРИ КОМІТЕТІ З ПИТАНЬ ПРОМИСЛОВОЇ І РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПІДПРИЄМНИЦТВА

Як свідчить практика, здійснення законотворчого процесу неможливе без широкої участі в ньому, крім парламентаріїв і відповідальних працівників Апарату Верховної Ради України, спеціалістів і фахівців різних ланок народногосподарського комплексу.

Практична діяльність нашого Комітету відбувалася саме за такою схемою. Враховуючи, що до відання Комітету з питань промислової і регуляторної політики та підприємництва належить широке коло питань, пов'язаних із законодавчим врегулюванням проблем у металургії, хімічній промисловості, машинобудуванні та регуляторному секторі нормування, а також у підприємницькій діяльності, до опрацювання законодавчих актів постійно залучалися досвідчені фахівці, які тривалий час працювали в промисловості та бізнесі. Проте щоразу це були різні люди, які виявляли бажання реалізувати свій досвід для розв'язання проблем галузі або виду діяльності.

Після детального аналізу такого досвіду за поданням секретаріату на засіданні Комітету було розглянено питання про доцільність створення постійно діючої науково-експертної ради, до членства в якій рекомендувалися досвідчені спеціалісти базових галузей, практики та науковці. Зазначену пропо-

зицію було визнано за необхідне запровадити в Комітеті на виконання розпорядження Голови Верховної Ради України щодо створення інституту позаштатних консультантів. На цьому засіданні було затверджено Положення про науково-експертну раду та її персональний склад.

Персональний склад НЕР, враховуючи широкий спектр питань, що належать до поняття «промислова політика і регуляторна політика та підприємництво», було вирішено розподілити за напрямками діяльності, тобто створити робочі групи з промислової політики та розвитку окремих галузей виробництва, з регуляторної політики, з підтримки підприємництва, розвитку малого та середнього бізнесу та зі стандартизації, підтвердження відповідності, акредитації та метрологічної діяльності.

Уже в квітні 2008 р. відбулося перше організаційне засідання новоствореної науково-експертної ради, на якій були затверджені статутні матеріали, плани роботи на поточний рік, її кількісний склад, визначено напрями діяльності та шляхи вирішення наявних проблем та опрацювання нормативних документів.

Слід зазначити, що саме створення науково-експертної ради відбулося на громадських засадах з наданням їй статусу дорадчого органу Комітету. Основним завданням новоствореної науково-експертної ради є вивчення застосування законодавчих актів, аналіз економічних і соціальних наслідків їх впровадження, опрацювання науково-практичних матеріалів з питань вітчизняного та зарубіжного законодавства та розробка пропозицій щодо їх використання.

Крім того, при підготовці зазначених матеріалів здійснюється робота з вивчення та аналізу громадської думки з окремих питань економіки, передового досвіду господарювання та внесення пропозицій щодо його поширення. Не лишилися поза увагою також питання підготовки пропозицій щодо державної підтримки вітчизняного товаровиробника.

Реальним результатом здійсненої роботи є прийняття Верховною Радою України законів про державну підтримку суднобудування, літакобудування, сільськогосподарського машинобудування, а також серії законодавчих актів з питань підприємницької діяльності.

Підсумовуючи викладене, дамо оцінку діяльності цього громадського утворення і визначимо, що, врешті-решт, позитивного внесло існування науково-експертної ради у законотворчий процес.

По-перше, наявність такого органу безпосередньо пов'язувала діяльність Комітету з наукою і виробництвом. Тим більше, що в складі ради на постійній основі працюють провідні фахівці різних галузей народного господарства, добре обізнані з виробничими проблемами. Це своєю чергою дозволяє через законодавчий процес досягти відповідного результату щодо врегулювання наявних проблем у різних галузях промисловості. По-друге, встановлюється прямий зв'язок у разі залучення громадськості та її участі в здійсненні законотворчого процесу.

На нашу думку, такі форми участі громадських організацій у законотворенні необхідно підтримувати і розвивати в подальшій діяльності українського парламенту.

О. М. Нікулін,

завідувач секретаріату Головного організаційного управління Апарату Верховної Ради України

**СПІВПРАЦЯ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ,
КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
ТА ГРОМАДСЬКОСТІ ЯК ДОДАТКОВИЙ РЕСУРС
ПОЛІПШЕННЯ ЯКОСТІ ПРОЄКТІВ
ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ УКРАЇНИ**

За час роботи Верховної Ради України шостого скликання (станом на 09.09.2008 р., або за дев'ять із половиною місяців роботи) до сектору реєстрації законопроектів відділу з питань планування та обліку проходження законопроектів Головного організаційного управління Верховної Ради України надійшло від суб'єктів права законодавчої ініціативи 2541 проект законодавчих актів, у тому числі:

- проектів законів — 1431, з них: про внесення змін до законів — 1079, нових (оновлених) редакцій законів — 252;
- проектів кодексів — 8;
- проектів постанов — 1109;
- більше 100 проектів одержано на заміну.

Із загальної кількості законопроектів надійшло від Президента України — 64, Кабінету Міністрів України — 346, народних депутатів України — 1020. У цілому, це на 40 % перебільшує надходження за відповідний період четвертого скликання (1804 законопроекти) та майже на чверть — зареєстрованих за перші дев'ять з половиною місяців п'ятого скликання (2046 законопроектів).

Крім того, за пропозиціями комітетів і на прохання народних депутатів повернено 89 законопроектів.

Найбільшу кількість законопроектів (70 %) становлять проекти законів про внесення змін до чинних законів. Основна мета їх прийняття — усунення колізій у законодавстві у зв'язку з прийняттям нового закону, а також необхідність зміни його окремих положень, прийняття яких обов'язково потребуватиме наявності порівняльних таблиць.

Із загальної кількості законопроектів, поданих народними депутатами, 33,3 % — на економічну тематику, 7,4 % — із соціальних питань. Тобто прийняття майже половини проектів законодавчих актів потребує додаткових витрат із державного чи місцевих бюджетів. Втім народні депутати, комітети не повною мірою використовують своє право звертатися до Кабінету Міністрів України, галузевих міністерств з приводу здійснення додаткової економічної експертизи. В більшості пояснювальних записок до законопроектів, в розділі «Фінансово-економічне обґрунтування» записано: «додаткових витрат не потребує».

Працівники сектору разом із перевіркою проектів на відповідність вимогам чинного законодавства та Регламенту щодо структури законопроекту здійснюють попередню оцінку їх альтернативності до раніше поданих законопроектів, що обов'язково враховується при плануванні законопроектної роботи в комітетах і тижневих розкладах засідань Верховної Ради України.

Сектором розроблені та передані суб'єктам законодавчої ініціативи Методичні матеріали щодо підготовки проектів законодавчих актів, а також їх електронних копій, незважаючи на це, працівники сектору додатково безпосередньо з кожним помічником народного депутата України по 10–15 хвилин щодня доопрацьовують законопроект на предмет їх відповідності правилам юридичного оформлення.

На існування проблеми якості підготовки законопроектів певною мірою впливає ще недостатня співпраця народних депутатів України, комітетів Верховної Ради України з громадськістю. Лише 3,5 % супровідних матеріалів, які подані народними депутатами України із законопроектами, містять відомості про осіб і списки авторів (представників громадськості), які брали участь у розробці проекту.

Сектор при реєстрації проектів постанов Верховної Ради України, що вносяться головними комітетами за підсумками попереднього розгляду, має відстежувати наявність у комплекті документів також висновків Головного науково-експертного управління до цього проекту, висновків Комітету з питань бюджету і Міністерства фінансів України (за потреби), а також партитури (форма 9), що є необхідною умовою для передачі відповідного пакету матеріалів на тиражування та для подальшого вручення народним депутатам України.

За період з початку скликання відповідно до резолюцій Голови Верховної Ради України виготовлено та направлено на попередній розгляд головним та іншим профільним комітетам Верховної Ради України, Секретаріату Президента України, Кабінету Міністрів України, Національному банку України, юридичному та науково-експертному підрозділам Апарату Верховної Ради України 43 163 копії примірників зареєстрованих проектів законодавчих актів.

Крім функцій, безпосередньо пов'язаних із реєстрацією законопроектів, перевірено, систематизовано та перенесено до комп'ютерної мережі та розміщено на веб-сайті Верховної Ради України понад 10 000 електронних версій проектів законодавчих актів і супровідних матеріалів до них.

Робота в секторі базується на принципах взаємозамінюваності. Працівники сектору сумлінно виконують свої службові обов'язки. Хронометражне обстеження процесу реєстрації свідчить, що один спеціаліст у блоці реєстрації законопроектів за робочий день може зареєструвати з виконанням усього комплексу робіт, передбачених посадовою інструкцією, 8–12 проектів законодавчих актів (залежно від їх обсягу). Фактично у сесійний тиждень щодня для реєстрації надходить до 40 проектів. Один спеціаліст, і теоретично, і практично не може якісно виконувати збільшений обсяг робіт. Робочий день сектору реєстрації законопроектів триває 10–12 годин, у пленарні тижні ще більше. Крім того, нерідко виникає потреба працювати у вихідні.

Враховуючи значне збільшення обсягу законотворчої роботи на всіх її етапах, розуміючи важливість своєчасного вирішення покладених на сектор функціональних обов'язків й оперативних доручень керівництва Верховної Ради та її

Апарату, просимо Вас, шановний Валентине Олександровичу, знайти можливість вирішити питання збільшення чисельності сектору реєстрації законопроектів на одну одиницю головного консультанта. А також дати дозвіл завідувачому сектором на право виклику автомобіля для розвозки працівників сектору у вечірні години у дні проведення пленарних засідань Верховної Ради України.

С. Г. Плотян,
завідувач секретаріату Комітету з питань європейської інтеграції

СПІВПРАЦЯ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОМІТЕТІВ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ЯК ВАЖЛИВИЙ ЧИННИК РЕАЛІЗАЦІЇ ГЕНДЕРНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Співпраця парламенту України з громадськістю є вагомим аспектом розбудови демократичної правової держави, створення умов для становлення громадянського суспільства.

Невід'ємною частиною цих процесів є забезпечення реальної можливості громадян через різні форми їх самоорганізації здійснювати вплив на державу, її органи та посадових осіб, а також створювати дієвий механізм громадянського контролю за процесом вироблення та реалізації державної політики у різних галузях.

Варто нагадати, що державний, громадський, комерційний сектори становлять єдину систему суспільного життя. Від того, наскільки збалансовано працює ця система, наскільки її складові мають можливість впливати одна на одну, наскільки демократично це відбувається, залежить ефективність діяльності як окремих секторів, так і суспільства в цілому.

Останнім часом співпраця державного, громадського та комерційного секторів почала виходити на якісно новий рівень і проявилася у формі соціального партнерства.

Таке партнерство є необхідним, оскільки погляди та підходи до вирішення проблем соціальної сфери змінилися: раніше відповідальність за соціальне забезпечення та добробут громадян, дотримання їх прав і свобод несла держава, тобто

партійно-номенклатурний апарат. Тепер це має стати спільною справою для всіх секторів суспільства. Слід зазначити, що соціальне партнерство і є практичним способом втілення такої відповідальної та взаємовигідної співпраці.

Міжнародний досвід показує, що вплив на законодавчі органи є найбільш поширеним й ефективним механізмом, який вимагає систематичності та професійності. Так, недержавні організації беруть участь у розробці законопроектів, проводять їх громадську експертизу, публікують заяви та звернення до громадян і парламентаріїв з різних питань у засобах масової інформації, організовують громадські дії (пикети, акції, семінари), ініціюють розгляд конкретних пропозицій у парламентах та інших органах державної влади через дорадчі органи, створені при них, проводять опитування, моніторинги виконання рішень, аналізують результати.

Прикладом ефективною співпраці недержавних організацій з Верховною Радою України, на наш погляд, є законодавче забезпечення тендерної рівності. Загалом слід зазначити, що, крім відомого всім факту — прийняття у вересні 2005 року Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», в рамках парламентської діяльності було здійснено багато важливих заходів і відбулося чимало цікавих подій.

Почати необхідно з того, що перші законопроекти, спрямовані на ліквідацію дискримінації за ознакою статі, були зареєстровані ще під час роботи Верховної Ради України третього скликання. Однак ані народні депутати України, ані українське суспільство в цей період не були готові сприймати гендерні проблеми як нагальні і такі, що потребують термінового вирішення. Тому ці законодавчі пропозиції навіть не вносилися на обговорення сесії парламенту. По завершенню третього скликання відповідно до регламенту Верховної Ради України ці законопроекти як такі, що не були прийняті в першому читанні, вважалися відкликаними.

У четвертому скликанні українські громадські організації та представництва міжнародних організацій, що працюють у сфері тендерної рівності, взяли до справи значно організованіше та наполегливіше.

Особливою узгодженістю і системністю дій відзначалися робота Програми сприяння парламенту України, Програми рів-

них можливостей ПРООН та Жіночого консорціуму України, в яких працюють кваліфіковані експерти та менеджери, здатні організувати роботу фахівців, згуртувати спеціалістів, громадські організації.

Спочатку ними були налагоджені контакти з авторами низки законопроектів, спрямованих на врегулювання питань щодо забезпечення рівності чоловіків і жінок. Протягом роботи перших сесій Верховної Ради України четвертого скликання були зареєстровані чотири такі законопроекти.

Обговорення згаданих чотирьох проектів законів відбулося у березні 2004 року. Результати були невтішні: один із них напередодні слухань було відкликано, ще один знято з розгляду, інші два — не прийняті. Негативний результат неприємно здивував, оскільки авторами законопроектів були відомі політики Г. Удовенко, Р. Чубаров, О. Білозір, Л. Супрун, О. Волков, а один із проектів взагалі подав уряд. Варто нагадати, що в цей період у парламенті існувала стійка більшість, що однозначно підтримувала законодавчі пропозиції, внесені Кабінетом Міністрів України.

Хід обговорення та результати розгляду згаданих проектів законів викрили серйозні проблеми щодо обізнаності парламентаріїв зі станом справ у цій сфері, нерозуміння необхідності правового регулювання рівності чоловіків і жінок, відсутності інформації про міжнародні зобов'язання України у забезпеченні гендерної рівності.

З цього провалу недержавні організації зробили правильні висновки. Саме вони після невдачі разом з іншими українськими жіночими організаціями ініціювали проведення протягом 2004 року парламентських слухань «Становище жінок: реалії та перспективи», серії «круглих столів», семінарів, тренінгів для народних депутатів і працівників Апарату, а також здійснення досліджень і публікацій з гендерної тематики.

Необхідно зауважити, що ця робота здійснювалася системно та цілеспрямовано. Так, крім самих парламентаріїв, ціловою аудиторією цих заходів стали помічники-консультанти народних депутатів України, працівники Апарату Верховної Ради. Серед останніх важлива роль відводилася співробітникам Головного науково-експертного управління та секретаріатів парламентських комітетів, оскільки саме ці підрозділи

відіграють дуже важливу роль у законотворчому процесі, а саме на стадії від реєстрації законопроектів до їх розгляду на засіданні парламенту. Нагадаю, що відповідно до Регламенту Верховної Ради України після реєстрації законопроект надходить для опрацювання до комітетів. Головне науково-експертне управління аналізує його та готує висновок з рекомендаціями. Головний комітет узагальнює висновки інших комітетів та управління і, прийнявши свій висновок, подає законопроект Верховній Раді на розгляд у першому читанні. У разі прийняття проекту за основу головний комітет опрацьовує його до другого, третього читання.

Не випадково, що саме із працівників згаданих підрозділів була створена експертна група, учасники якої спочатку брали участь у гендерних заходах, а з часом стали відповідальними за відповідну сферу в своїх підрозділах. При цьому вони не тільки працювали з проектами та іншими документами, а й поширювали інформацію серед своїх колег, помічників народних депутатів.

До цього процесу також долучався Інститут законодавства Верховної Ради України. Фахівці Інституту у співпраці з експертами інших установ розробили та видали практичний посібник «Впровадження гендерних підходів у роботі комітетів Верховної Ради України», провели низку «круглих столів» і тренінгів.

Крім того, в період 2004–2005 рр. українське суспільство було значно краще поінформоване про ці проблеми, ніж чотири роки тому, оскільки регулярно видавалися публікації в засобах масової інформації та відбувалися публічні акції як у Києві, так і в регіонах України. В окремих вищих навчальних закладах України вже викладалися гендерні дисципліни. Таким чином була відповідно сформована громадська думка, в тому числі щодо необхідності забезпечення рівності чоловіків і жінок на законодавчому рівні.

Після такої серйозної інформаційної підготовки та громадської підтримки було зареєстровано два законопроекти, обговорення яких відбулося 11 січня 2005 року. В результаті один із них було прийнято за основу, а перед Комітетом з питань прав людини, національних меншин і міжнародних

відносин поставлене завдання доопрацювати його в режимі другого читання.

Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» було прийнято 8 вересня 2005 р. в другому читанні і в цілому.

Слід зазначити, що громадські організації за підтримки проектів міжнародної допомоги брали активну участь у роботі Комітету на стадії підготовки законопроекту до другого читання і доклали чимало зусиль для його поліпшення.

Водночас остаточна редакція Закону, як це завжди буває, стала результатом певного компромісу. Внаслідок цього до неї не потрапили положення, що могли серйозно вплинути на гендерний баланс у різних сферах життя суспільства, а сам закон вийшов дуже загальним внаслідок того, що містить значну кількість відверто декларативних норм.

Необхідно зазначити, що після прийняття Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» активність громадських організацій гендерного спрямування у парламенті дещо знизилася. Пояснити це можна, перш за все, тим, що основна робота щодо реалізації положень Закону тепер лягала на Кабінет Міністрів та Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту, а також підготовкою парламенту до чергових виборів.

Подальші події у житті українського парламенту показали, що зменшувати активність означає втрачати ініціативу і не досягти бажаної мети.

Результати гендерного аналізу складу Верховної Ради України п'ятого скликання відомі: у 2006 році жінок-депутатів було 8,5 % від загальної кількості народних депутатів. Показники позачергових виборів практично не відрізняються від 2006 р.

Підкреслимо певний прогрес порівняно з четвертим скликанням: у 2002 р. в парламенті жінок було 5,3 % від загальної кількості народних депутатів (один із найнижчих показників в Європі). Зауважимо, що парламентські вибори 2002 р. відбувалися за змішаною системою: 225 народних депутатів обиралися за пропорційною системою, інші 225 — за мажоритарною. Натомість у 2006 р. вперше всі народні депутати України обиралися за пропорційною системою.

Варто також пригадати, що на стадії розробки базового документа для обраної у 2006 році Верховної Ради — Постанови ВРУ «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України п'ятого скликання» — розглядалася пропозиція народного депутата Оксани Білозір (Фракція Блоку «Наша Україна») щодо утворення Комітету з питань сім'ї та гендерної політики. Однак ця ідея викликала дуже активний супротив саме депутатів-чоловіків, які у своїх коментарях для преси використовували не завжди обґрунтовані і не дуже коректні контраргументи, починаючи з відсутності досвіду, архівів, висококваліфікованих фахівців у цій сфері серед працівників апарату парламенту і закінчуючи тим, що кошторисом Верховної Ради України на 2006 рік не передбачені видатки на такий комітет. Не казали вони в ефір головного: більшість депутатів і, безумовно, керівництво фракцій парламенту не вважають забезпечення рівності прав жінок і чоловіків настільки важливою й актуальною проблемою для українського суспільства, щоб утворювати окремий комітет для її вирішення. На превеликий жаль, ніхто з депутатів публічно не підтримав ініціативу народного депутата України О. Білозір, що також наводить на певні висновки щодо ставлення парламентаріїв до гендерної проблематики. Так чи інакше, цю ідею було поховано — у списку комітетів Верховної Ради, затвердженому Постановою Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України п'ятого скликання» № 8–V від 11 липня 2006 року місця для комітету з питань сім'ї та гендерної політики не знайшлося.

Натомість у складі Комітету з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин було утворено підкомітет з питань гендерної політики, який очолила О. Бондаренко (Фракція «Блок Юлії Тимошенко»). Це також можна вважати прогресом у порівнянні з минулим скликанням, оскільки інституційне забезпечення рівноправності жінок і чоловіків у парламенті все-таки відбулося, хоча і не на найвищому рівні. Водночас навіть у форматі роботи підкомітету можна здійснювати дуже активну й ефективну роботу, оскільки відповідно до нової редакції Конституції України, Закону України «Про комітети Верховної Ради України» та Регламенту

Верховної Ради України парламентським комітетам надаються значні повноваження у реалізації законопроектної, організаційної та контрольної функцій у сфері їх діяльності.

Крім того, підкомітети з формальних утворень без будь-яких повноважень, якими вони були в минулих скликаннях Верховної Ради, завдяки конституційній реформі перетворилися на важливі функціональні одиниці в структурі комітетів.

Необхідно нагадати про значний обсяг роботи у сфері гендерної рівності, здійсненої у 2006 р.: це парламентські слухання, «круглі столи», друковані видання.

Отже, в результаті співпраці парламентських комітетів з громадськістю були досягнені конкретні результати у виробленні та реалізації гендерної політики України.

А. І. Погорєлова,

*кандидат філософських наук, доцент,
головний консультант Інституту законодавства
Верховної Ради України, координатор проекту*

**СЛУХАННЯ У КОМІТЕТАХ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
В КОНТЕКСТІ КУЛЬТУРИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ**

У процесі становлення та розвитку українського професійного парламенту стає все більш очевидним, що забезпечувати якісне, ефективне виконання ним своїх конституційних повноважень — законодавчих, контрольних, установчих — можливо лише в разі суттєвого підвищення ролі парламентських комітетів, збільшення частки робочого часу депутатів для роботи саме в комітетах, забезпечення системного підходу в організації цієї роботи. Борис Олійник нещодавно справедливо зазначав: «Ми, українці, дуже добре, навіть геніально, працюємо в іншій, чужій системі. Але займатися системотворенням для себе, у власних інтересах — ось тут у нас виходить значно гірше»¹.

Нам помітно бракує на всіх напрямках суспільного життя глибоких, перспективних підходів до вироблення внутрішньої та зовнішньої політики, формування правового поля суверенної та незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, налагодження плідної співпраці всіх гілок влади замість відволікання на штучні рейтинги, набридлі піар-кампанії, до пошуку конкретних інституційно-правових механізмів здійснення владних повноважень на всіх рівнях, у т. ч. на рівні парламенту. Звісно, на це потрібний час, але важливо і рухатися у правильному напрямі. Наприклад, у США становлення су-

часної системи комітетів парламенту тривало близько 100 років. Сьогодні вони є надзвичайно ефективними органами формування державної політики. Адже в комітетах, які по суті є своєрідною ареною зіткнення та боротьби різних політичних інтересів, більше можливостей обговорити без зайвих емоцій, що притаманно сесійній залі, різні варіанти консенсусних рішень, сприяти згортанню суспільного конфлікту, запобігати його поширенню чи загостренню. Саме в комітеті виразно діє інституційна пам'ять, носієм якої є, зокрема, кваліфікований апарат, де має зберігатися досвід, методи вирішення питань у минулому. Саме комітет мав би дбати про ефективне використання досвіду депутатів попередніх скликань, які працювали активно і плідно і які сьогодні ніким у парламенті фактично не затребувані.

Слухання у комітетах Верховної Ради України поступово входять у практику роботи українського парламенту, але відчувається необхідність долати їх недооцінку навіть у середовищі депутатського корпусу. Формування сучасної ефективної системи комітетів залежить від багатьох факторів, які можна було б згрупувати таким чином: 1) фактори концептуального характеру; 2) фактори організаційно-правового характеру. Усвідомлюючи важливість створення відповідних умов для проведення слухань у комітетах, у т. ч. забезпечення спеціально обладнаними приміщеннями, радіо- і телетрансляцією, відповідними фінансовими, кадровими ресурсами тощо, слід все-таки на перше місце поставити концептуальні питання, наявність у народних обранців, у першу чергу, широкого погляду на сам парламент у контексті культури парламентаризму.

Доречно згадати, що «коли необхідність правильної політики буде усвідомлена інтелектуально і — що більш важливо — емоційно, прийняття правильної політики видається більш легким завданням»². Це зауваження Лестера Туроу справедливе, на наш погляд, і по відношенню до організації внутрішнього життя парламенту.

Загальновідомо, що не може бути демократичної держави без розвиненого парламентаризму, без системи постійного діалогу влади та громадськості.

Парламентаризм, у нашому визначенні, — це співтворчість держави та суспільства в процесі демократичного врядування

із провідною роллю парламенту. Підкреслюємо — співтворчість усіх державних органів і громадськості, а не лише якоїсь гілки влади. Парламент посиленням здійснення всіх своїх функцій за рахунок налагодженої систематичної взаємодії з громадськістю може активно сприяти утвердженню такого підходу з боку інших гілок влади, бути прикладом використання загальнонаціонального інтелекту. Слухання у комітетах виступають як можливість доступу громадськості до процесу формування законодавчих рішень, до контролю за владою, до пошуку талановитих управлінців, які б могли поступово змінювати на краще обличчя влади. Практичний посібник з питань слухань у комітетах, підготовлений Програмою сприяння парламенту України на базі вивчення світового парламентського досвіду і направлений всім комітетам Верховної Ради України, дає широкі можливості для розгортання власних творчих пошуків кожним комітетом з метою забезпечення систематичного, а не епізодичного ефективного діалогу з громадськістю.

Визначаючи парламентаризм як співтворчість держави і суспільства із провідною роллю парламенту в процесі демократичного врядування, ми відкриваємо шлях до конструктивного пошуку та використання механізмів забезпечення високої культури парламентаризму. Адже культура парламентаризму полягатиме у постійному відчутті державою та суспільством одне одного, у взаємній довірі, досягненні позитивних результатів співтворчості на базі діалогу. Детермінантами такої довіри в управлінні, як відомо, є:

- 1) прозорість, відкритість;
- 2) зворотний зв'язок;
- 3) перспективність, довготерміновість відносин;
- 4) раціональність, доцільність, вигідність відносин;
- 5) емоційний зв'язок.

У контексті зазначеного слід визнати досі існуючу недооцінку у Верховній Раді України слухань саме в комітетах, надмірне захоплення гучними розмовами в сесійній залі на загальнопарламентських слуханнях, результативність яких не можна назвати достатньо високою. Народні депутати мають відчувати свою провину в тому, що у громадян переважає глядацький інтерес до політичного життя. Забезпечення взаємодії комітету з громадськістю слід розглядати дієвим засо-

бом подолання скепсису виборців до політичного процесу. Вміння використати і спрямувати інтерес фахівців до актуальних проблем соціально-економічного розвитку України — одне із завдань комітетів. Вони мають ставати доступнішими для тих громадян, які прагнуть до співпраці з парламентом.

Недостатньою є інформація щодо можливих форм, технологій громадянської участі не лише у законотворчій роботі, а й у здійсненні контрольної, установчої функції парламенту. Варто зазначити, що слухань у комітетах стосовно кандидатур на державні посади практично не відбувається, хоча відсутність ефективної кадрової політики в державі помітна незброєним оком.

Небезпечним видається той факт, що населення не бачить легітимних оперативних засобів вирішення своїх проблем ані через судові органи, ані через органи центральної, регіональної державної влади.

Слухання у комітетах могли би привернути увагу до комплексу питань, пов'язаних із посиленням контролю за діями влади, зокрема до питання, як запровадити відповідальність чиновників перед громадянами, тобто змінити стиль діяльності владних структур, їх орієнтацію лише на вищі органи влади, на начальство.

Підвищення культури парламентаризму великою мірою залежить від активної позиції Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України. До ознак позитивної динаміки в його роботі слід віднести помітне підвищення уваги до проблем забезпечення відкритості роботи українського парламенту, зростання ролі комітетів, слухань у комітетах, а також підтримка разом з керівництвом Апарату ініціативи Інституту законодавства Верховної Ради України щодо проведення серії семінарів зазначеної тематики для завідувачів секретаріатів комітетів Верховної Ради України, які відбулися протягом 2007–2008 років за участю Програми сприяння парламенту України та Представництва в Україні Фонду Фрідріха Еберта, доповідача з Німецького бундестагу — парламенту, відомого прозорістю, відкритістю своєї роботи. Висловлені учасниками семінару пропозиції стали предметом серйозного розгляду з боку керівництва Апарату Верховної Ради України. Вжито, зокрема,

конкретні заходи із забезпечення функціонування веб-сайтів кожного комітету, розширення можливостей забезпечення зворотного зв'язку з громадянами, підготовки відповідних пропозицій щодо можливих доповнень до Закону України «Про комітети Верховної Ради України», Регламенту Верховної Ради України з метою посилення нормативної сили їх дії.

Положення чинної редакції Закону України «Про комітети Верховної Ради України», безумовно, свідчать про просування українського парламенту на шляху більш послідовної співпраці з представниками громадськості. Але залишається актуальною проблема інституційного посилення найбільш дієвих форм залучення громадськості до вияву суспільної позиції, в т. ч. під час слухань у комітетах. Створення моделей громадської участі передбачає, зокрема, певну формалізацію взаємозв'язків із найбільш авторитетними неурядовими організаціями, здатними залучити широкі верстви громадян і зацікавлених груп до співпраці з державними структурами.

Доцільно було б, на наш погляд, напрацювати відповідні критерії відбору провідних фахівців за профілем законодавчої діяльності для включення у громадські, науково-експертні ради при комітетах. До речі, на кінець роботи Верховної Ради України четвертого скликання громадські наукові, науково-експертні ради було створено лише у семи з двадцяти чотирьох комітетів Верховної Ради України, а на сьогодні у Верховній Раді України ця робота лише розгортається. Постійний характер співпраці з громадськістю міг би суттєво сприяти підвищенню професіоналізму у законотворчій діяльності.

Як відомо, депутатський корпус українського парламенту значно оновлюється у кожному новому скликанні. Так, після парламентських виборів 1998 р. склад парламенту було оновлено на 70 %, на виборах 2002 р. — близько 60 %. Після парламентських виборів 2006 р. — понад 50 % (склад Конгресу США, наприклад, після виборів оновлюється на 20 %)³. Видається вкрай важливим проведення спеціальної вступної навчальної сесії для депутатів, які вперше проходять до парламенту, із розглядом при цьому як теоретичних проблем розвитку парламентаризму і парламенту в Україні, так і практичних питань, пов'язаних з організацією роботи парламенту, його інформаційними можливостями, досвідом застосування парламентсь-

ких технологій. Посилання на те, що некоректно пропонувати політикам такі форми роботи, є несерйозними, на наш погляд. Саме під час такої вступної сесії доречними виглядали б зустрічі вперше обраних народних депутатів з такими досвідченими парламентаріями, як, наприклад, В. Мусіяка, І. Коліушко, Б. Беспалий, В. Носов.

Реалізація висловленої ідеї була б можливою лише за згоди Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України, керівництва депутатських фракцій і свідчила б про помітне просування українського парламенту на шляху до підвищення культури парламентаризму, рівня професіоналізму. Цьому сприяв би і більш високий рівень співпраці між різними інституціями в країні, в т. ч. між самими комітетами Верховної Ради України, зокрема, в питаннях законотворення. Інструментів якісного поліпшення взаємодії з громадськістю може бути немало. Головне — відчувати потребу в такій взаємодії, розуміти, що демократія якраз і виявляється тоді, коли громадяни мають можливість впливати на порядок денний законодавчого органу, вносити в роботу парламенту, його комітетів дихання життя.

Видається корисним існування в кожному комітеті своєрідного каталогу провідних громадських організацій, конкретних експертів за напрямками роботи комітету, систематична співпраця з якими позитивно позначалася б на якості роботи парламенту, сприяла б виробленню більш чітких і стислих сучасних формулювань у головних парламентських документах; поглиблення співпраці комітетів із парламентськими журналістами, щоб допомогти їм розкривати сутність роботи законодавців, уникати оприлюднення однобічної інформації щодо діяльності парламенту та поширення її на загальнонаціональному рівні; виявлення більш активної позиції комітетів у стосунках з неурядовими, в т. ч. міжнародними організаціями, спрямовування їх можливостей на допомогу у питаннях, пов'язаних з підвищенням якості законопроектів, зокрема, наданням перекладів законів інших країн, організацією зарубіжних стажувань і депутатів, і працівників Апарату, використанням можливостей спеціальних програм співпраці з молодими громадянами, що важливо для утвердження в суспільстві ідей

парламентаризму, підвищення правової культури молоді, набуття молодими громадянами навичок співпраці замість протистоянь.

Як відомо, в Україні існує потужна наукова спільнота. Організація взаємин з нею на довготривалій, систематичній основі, співпраця із зовнішніми по відношенню до парламенту центрами науково-експертної роботи мали б доповнитися створенням власної парламентської аналітичної служби, потреба в якій гостро відчувається комітетами.

Безумовно, створення системи дієвої співпраці парламенту і громадськості — справа складна, довготривала. Не випадково в багатьох парламентах світу або давно існують, або створюються спеціальні підрозділи, департаменти, що опікуються проблемами аналізу та розвитку взаємозв'язків з громадянським суспільством, роботою з молодими виборцями, пошуком раціональної структури апарату, системи ефективного кадрового відбору.

Від організаційної культури парламенту значною мірою залежить ефективність його роботи у всіх вимірах.

Різноманітні пропозиції наповнюються життям за умови усвідомлення їх значення в контексті розвитку демократії, культури парламентаризму кожним депутатом, кожним працівником Апарату парламенту, їхньої взаємоповаги та взаєморозуміння в роботі, прийняття високого принципу співтворчості держави і суспільства, який може спрацювати лише за умови відкритості та відповідальності тих, хто є провідниками державної політики.

¹ «Я — передовсім Українець». Борис Олійник про потребу морального очищення // День. — 2008. — 7 травня.

² Турау Л. Будущее капитализма. — Новосибирск, 1999. — С. 371.

³ Слухання у комітетах Верховної Ради України. Практичний посібник. — К., 2007. — С. 11.

Д. С. Поліщук,

завідувач секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони

ДОСВІД ПРОВЕДЕННЯ КОМІТЕТСЬКИХ СЛУХАНЬ В КОМІТЕТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

Вашій увазі пропонується інформація про досвід проведення комітетських слухань в Комітеті Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони.

Однією з контрольних функцій комітету відповідно до статті 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» є комітетські слухання. Порядок підготовки та проведення слухань визначені статтею 29 цього ж Закону.

На сьогодні, на мою думку, комітетські слухання — найдієвіша форма парламентського контролю, оскільки провести парламентські слухання проблематично в силу різних причин.

По-перше, щоб реалізувати рішення Комітету про їх проведення, на розгляд Верховної Ради України необхідно внести підготовлений народними депутатами — членами Комітету проект постанови, який реєструється у секторі реєстрації законопроектів Апарату Верховної Ради України. Законопроект може бути не прийнятий Верховною Радою України і знятий з розгляду. Відхилений законопроект можна внести на розгляд лише наступної (але не позачергової) сесії Верховної Ради.

По-друге, питань, що становлять суспільний інтерес, у 26 комітетах Верховної Ради України більш ніж достатньо. Парламентські слухання відповідно до Регламенту Верховної

Ради України проводяться в сесійний період не більше одного разу на місяць у дні тижня, що відводяться для роботи в комітетах, депутатських фракціях. Для обговорення на парламентських слуханнях може бути запропоновано лише одне тематичне питання. Враховуючи парламентські канікули, комітет теоретично має можливість реалізувати своє право на проведення одних парламентських слухань лише раз на два роки. За цей час проблема може втратити свою актуальність або настільки загостритися, що для її вирішення треба буде занадто багато зусиль фінансового, матеріального та іншого характеру.

По-третє, внесення відповідного проекту постанови Верховної Ради України щодо проведення парламентських слухань на розгляд Верховної Ради України не гарантує, що така постанова буде парламентом розглянена. Наведу приклад: 23 січня 2008 року на розгляд Верховної Ради від Комітету подано два проекти постанов про проведення парламентських слухань 22 квітня 2008 року «Про стан переходу Збройних Сил України на контрактну основу» (№ 1420) та 27 травня 2008 року «Про стан і перспективи розвитку оборонно-промислового комплексу та переоснащення вітчизняних Збройних Сил України озброєнням, військовою технікою сучасних поколінь» (№ 1421).

Обидва питання настільки актуальні для суспільства, що необхідність їх розгляду в режимі парламентських слухань не викликає сумніву. Втім, на жаль, внесені від комітету проекти постанов так і не стали предметом розгляду Верховної Ради України через політичну ситуацію, що склалася в парламенті. Виходячи з цього комітетом було прийнято рішення про проведення комітетських слухань з цих питань. Комітетські слухання «Про стан і перспективи...» вже відбулися.

Комітетські слухання відповідно до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» проводяться за дорученням Верховної Ради або за ініціативою комітету. Як правило, у нашому комітеті всі комітетські слухання, які приводилися протягом трьох попередніх скликань, ініціювалися комітетом, але одні були ініційовані громадськими організаціями. Крім того, проведено виїзне слухання спільно з Комітетом Верховної Ради України з питань економічної політики, управління народним господарством, власності та інвестицій.

Комітет максимально використав усі можливості здійснення парламентського контролю за період роботи Верховної Ради України четвертого скликання. За ініціативою комітету було проведено двічі «Дні Уряду», тричі парламентські слухання і двічі комітетські слухання з питань національної безпеки і оборони, соціального захисту військовослужбовців та членів їхніх сімей.

Протягом п'ятого скликання таких можливостей у Комітеті не було, оскільки Указом Президента України були достроково припинені повноваження Верховної Ради, а тому повною мірою була використана можливість проведення трьох комітетських слухань.

За період роботи Верховної Ради України шостого скликання комітетом двічі проведено комітетські слухання.

Прийняття рішення щодо проведення комітетських слухань з того чи іншого питання передувало аналізу наявної інформації з питань, що віднесені до предмета відання комітету.

При підготовці проекту Плану роботи комітету на відповідний сесійний період такий аналіз ставав підставою для визначення теми слухань та включення її до Плану. День і час проведення слухань визначався, виходячи із Календарного плану проведення сесій Верховної Ради. При цьому враховувалося, щоб слухання в комітеті проводилися в сесійний період у дні тижня, що відводяться для роботи в комітетах. Після того, як План роботи комітету затверджувався на його засіданні, відповідальні за підготовку комітетських слухань підкомітети Комітету та працівники секретаріату Комітету готували План організаційних заходів з підготовки та проведення комітетських слухань, який підписував секретар Комітету і завідувач секретаріату Комітету, а затверджував голова Комітету.

Планом визначалися організаційні заходи, які треба було здійснити, та народні депутати і працівники секретаріату комітету, відповідальні за їх виконання.

Виконання Плану:

- забезпечувало підготовку аналітичних і довідкових матеріалів, питань, на які повинні дати відповідь учасники слухань;
- сприяло визначенню учасників слухань, доповідачів, дати слухань, місця їх проведення та порядку їх висвітлення в засобах масової інформації, стенографування;

– давало можливість підготувати Програму проведення слухань.

У Програмі проведення комітетських слухань містилася інформація про таке:

- тема комітетських слухань;
- дата слухань, місце їх проведення;
- початок реєстрації учасників слухань;
- вступне слово голови комітету;
- черговість виступів, доповідачів;
- регламент для виступів та обговорення;
- перерви в слуханнях, у т. ч. на обід;
- підбиття головою Комітету підсумків слухань.

Слухання у комітеті, як правило, інформаційно-законодавчо-контрольного характеру давали можливість народним депутатам отримати всебічну інформацію з тих чи інших проблемних питань, що віднесені до предмета відання комітету, безпосередньо від представників міністерств, секретаріату Кабінету Міністрів України, Ради національної безпеки і оборони України, генеральних конструкторів із створення техніки для потреб оборони та безпеки держави, керівників підприємств оборонно-промислового комплексу, недержавних підприємств (корпорацій), представників громадських організацій. Основна мета слухань: це на підставі інформації, отриманої від учасників слухань, які мають особисте бачення проблем і шляхів їх вирішення, здійснити ґрунтовний аналіз проблемних і актуальних питань, що постають перед українським суспільством у сфері національної безпеки і оборони, і на його основі прийняти Рекомендації учасників комітетських слухань. Рекомендації мали комплексний характер. У них одночасно з пропозиціями нормативно-правового характеру містилися конкретні рекомендації Президенту України, Прем'єр-міністру України, Кабінету Міністрів України, Раді національної безпеки і оборони, Голові Верховної Ради України, відповідним міністерствам і відомствам з обговорених питань, що потребували прийняття певних рішень зазначеними посадовими особами чи органами виконавчої влади в межах їх компетенції.

Слухання проводилися відкрито та висвітлювалися засобами масової інформації, а також на веб-сайті комітету.

Слухання мали характер діалогу, а не монологу. Це досяглося завдяки тому, що кожному учаснику слухань залежно від його фаху у листі-запрошенні ставилися запитання, відповідь на які необхідно було обов'язково дати у своєму виступі. Ці питання попередньо готувалися членами комітету, працівниками секретаріату Комітету спільно з відповідними фахівцями на підставі аналізу наявної інформації з актуальних проблемних питань.

Відсутність законодавчого врегулювання процедури проведення слухань у комітеті, організаційної підготовки до їх проведення аж ніяк не впливало на результативність слухань, оскільки вони регламентувалися напрацьованим досвідом проведення таких заходів. Цей досвід давав можливість приймати рішення неформально, а відповідно до конкретної ситуації.

Закон передбачає, що Комітет має право проводити слухання з метою обговорення проектів найбільш важливих законодавчих актів, з'ясування ефективності реалізації прийнятих законів та інших актів Верховної Ради України з питань, віднесених до предмета його відання, отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядаються комітетом, їх детального вивчення та обговорення, а також залучення широких кіл громадськості до участі у визначенні політики держави, розбудови демократичного суспільства.

Вважаю, що ця норма Закону дещо звужує контрольну функцію комітету. І ось чому. Відповідно до статті 2 Закону України «Про основи національної безпеки України» розробка і затвердження Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України є прерогативою Президента України. Ці документи є обов'язковими для виконання й основою для розробки конкретних програм за складовими державної політики національної безпеки.

Комітет, виходячи з того, що в умовах динамічних змін, які відбуваються у сучасному світі, виникнення нових загроз і викликів світовому співтовариству та окремим державам, а також здійснюваних безсистемних конституційних змін в Україні, що викликали розбалансованість функціонування органів державної влади, взяв на себе відповідальність і за участю народних депутатів України — членів Комітету, керівників і

представників центральних органів виконавчої влади, наукових установ і громадських організацій провів комітетські слухання щодо проекту Стратегії національної безпеки України, підготовленому робочою групою, створеною розпорядженням Президента України. Учасники слухань і члени Комітету підтримали запропонований проект Стратегії, висловили до нього зауваження і пропозиції. Підготовлений Комітетом проект Стратегії національної безпеки України з урахуванням пропозицій, висловлених учасниками слухань, був направлений Президенту України, який після схвалення його Радою національної безпеки і оборони України в короткий строк затвердив її.

Наведу приклади проведення комітетських слухань за ініціативою Комітету: «Про стан та перспективи подальшого розвитку оборонно-промислового комплексу України», «Про хід реалізації державних програм і рішень щодо забезпечення зберігання та утилізації боєприпасів, не придатних для подальшого використання». З чого виходили члени Комітету, приймаючи відповідні рішення?

Розвиток геополітичної обстановки в світі, зміни характеру реальних і потенційних загроз національній безпеці, становище, в якому перебувають Збройні Сили і безпекові структури, вкрай недостатнє оснащення їх сучасною бойовою технікою і озброєнням через повну або часткову втрату за роки незалежності України багатьма підприємствами, конструкторськими бюро, відомими своїми видатними досягненнями у розробці та випуску оборонної техніки на рівні і кращих світових досягнень, і навіть вищому, виробничого й інтелектуального потенціалу, багатющого досвіду і можливостей нарощування обсягів експортної продукції і валютних надходжень стали підставою для проведення комітетських слухань за участю представників відповідних органів центральної виконавчої влади, генеральних конструкторів і керівників провідних оборонних підприємств і організацій.

Був проаналізований стан розвитку оборонно-промислового комплексу країни. Рекомендації комітетських слухань були направлені Президенту України, Прем'єр-міністру України для прийняття відповідних рішень, які б дали змогу зберегти здобутки вітчизняного ОПК та сповна використати його можливості з нарощування обсягів експортної продукції та валют-

них надходжень, здійснення прориву у подоланні технологічного відставання України від провідних країн світу.

Гострота проблеми збереження й утилізації боєприпасів, яких у Збройних Силах України накопичилося близько 2 млн тонн і значна частина яких вичерпала терміни зберігання, необхідність забезпечення живучості та вибухо-пожежобезпеки арсеналів, баз і складів та ракетного палива стала предметом розгляду на комітетських слуханнях за участю представників Секретаріату Президента України, Кабінету Міністрів України, РНБОУ, міністерств оборони, промислової політики, фінансів, внутрішніх справ, з питань надзвичайних ситуацій, Служби безпеки України, Національного космічного агентства, Генерального штабу Збройних Сил, науковців та експертів, представників підприємницьких структур різних форм власності.

Промислові потужності України за різними оцінками експертів могли утилізувати від 70 тис. до 125 тис. тонн боєприпасів у рік. На жаль, через недостатнє фінансування середньорічні темпи утилізації становили 20 тис. тонн на рік.

З такими темпами проблемою утилізації потрібно буде займатися мінімум 100 років, що є абсолютно неприпустимим.

Така ситуація стала можливою в результаті втрати керівності над процесами, відсутності системи планування та координації дій з питань контролю за роботами з утилізації, чіткої політики з перевезення боєприпасів, стратегії створення необхідних промислових потужностей та нових технологій утилізації боєприпасів.

Все це потребувало суттєвого вдосконалення системи адміністрування, планування та координації цих робіт, істотного оновлення нормативно-правової бази у цій сфері, в тому числі врегулювання можливості участі у вирішенні проблеми утилізації боєприпасів підприємницьких структур різних форм власності, недопущення порушень і зловживань. Кабінету Міністрів України було запропоновано:

- завершити розробку та затвердження Комплексної державної програми утилізації звичайних видів боєприпасів, не придатних для подальшого використання і зберігання, на 2007–2017 роки;

- відновити роботу Міжвідомчої комісії з координації та контролю виконання Державної програми утилізації звичайних

видів боєприпасів, не придатних для подальшого використання і зберігання, на 2007–2017 роки;

– розглянути питання щодо відновлення Єдиного центру живучості й утилізації;

– здійснити інвентаризацію боєприпасів з метою уточнення обсягів надлишкових боєприпасів та їх подальшого використання, затвердити уточнений перелік боєприпасів, що підлягають утилізації, по роках.

За результатами слухань на наступному засіданні Комітету приймалися Рекомендації, які направлялися учасникам слухань і виконавцям.

Реалізація Рекомендацій комітетських слухань — найбільш відповідальний процес у роботі Комітету та його секретаріату. Є питання, які можуть бути вирішені у короткостроковій перспективі, а деякі з них, що вимагають додаткових фінансових, матеріальних і людських ресурсів, можуть бути вирішені у довгостроковій перспективі, а тому необхідно весь час здійснювати моніторинг виконання цих питань, в тому числі і шляхом письмового нагадування про це відповідним виконавцям.

У більшості випадків відповідальні за виконання Рекомендацій комітетських слухань інформують Комітет про ту роботу, яка була проведена на виконання його рішень.

Е. Рахімкулов,

співдиректор Програми сприяння парламенту України

ВІДКРИТІСТЬ ПАРЛАМЕНТУ ЯК ГОЛОВНИЙ ФАКТОР ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЙОГО ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ТА КОНТРОЛЬНОЇ ФУНКЦІЙ

Вільні та чесні вибори є необхідною, але недостатньою умовою для становлення та консолідації демократичної форми правління. Все більше досліджень у сфері соціальних наук вказують на важливу роль зміцнення законодавчої інституції — головного представницького органу — як наріжного каменя демократизації та демократичної консолідації.¹ Ті, хто ведуть практичну роботу у сфері демократизації, також визнають важливу роль інституціонально сильного парламенту. Дім Свободи, одна із міжнародних організацій, що відстежує процеси демократизації у світі, у своєму щорічному звіті «Свобода у світі» використовує серед інших такі критерії, як підзвітність, прозорість та ефективність законодавчого органу.²

Останнім часом усе більше факторів вказують на те, що існує тісний взаємозв'язок між сильним парламентом і демократією. Професор Стівен Фіш (університет Каліфорнії в Берклі) та професор Метью Кроніг (університет Джорджтауну) розробили індекс парламентських повноважень (ІПП), який, зокрема, оцінює таке:

- спроможність парламенту здійснювати контроль за діяльністю президента і бюрократичного державного апарату;
- незалежність парламенту від президента;
- силу парламентських повноважень в окремих сферах (наприклад, у бюджетному процесі);

– спроможність парламенту і наявність у нього ресурсів виконувати свої основні завдання та функції.

Розглядаючи взаємозв'язок між цим індексом та індексом свободи, який щорічно публікує Дім Свободи, Фіш і Кроніг дійшли висновку про фактично пряму взаємозалежність між ними. Вищі показники за індексом ІПП у тих країнах, які перебувають на вищих щаблях індексу свободи. Індекс потужності парламенту трансформується у силу демократичної форми правління.³

Звернімо увагу на останню категорію — спроможність парламенту і наявність у нього ресурсів виконувати свої основні завдання та функції. Вона тісно пов'язана з імперативом останніх років щодо більшої відкритості органів влади в демократичних країнах загалом, і в Україні зокрема. З огляду на це, головною тезою нашого короткого огляду сучасних механізмів відкритості демократичних парламентів і проведення у ньому паралелей з розвитком української парламентської інституції є те, що більша відкритість і розширення спектру прозорих механізмів роботи парламенту є невід'ємними ланками становлення українського парламенту як потужного, незалежного й ефективного інституту влади у країні.

Серед основних досягнень українського парламенту за останні роки науковці, які вивчають питання парламентаризму і демократії, визначають зокрема такі три складові:

– зростання кількості громадських слухань (в основному на рівні парламентських комітетів);

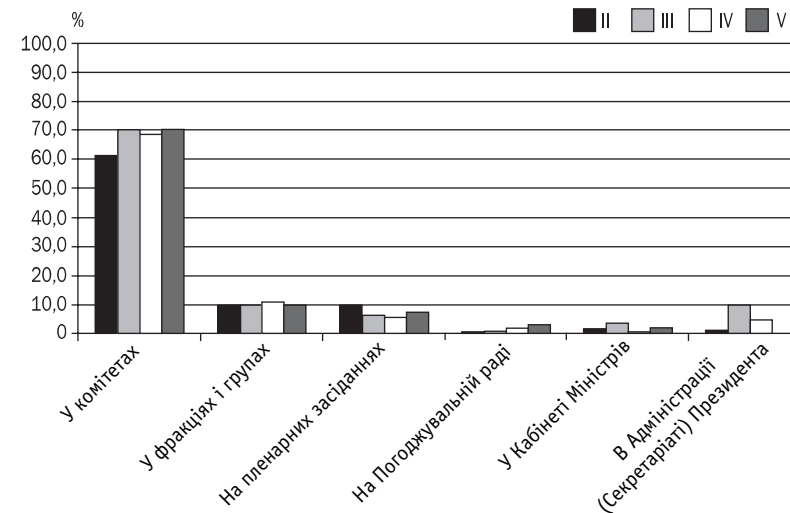
– вища кваліфікація штатних працівників апарату парламенту і секретаріатів комітетів (ще на Бухарестському семінарі керівників парламентів центрально- і східноєвропейських країн у червні 1998 року та на московській сесії у вересні 1998 року підкреслювалася визначна роль цих фахівців у забезпеченні законодавчого процесу);

– більш високопрофесійне й ефективне надання інформаційних послуг парламентом.

Крім цього, роль комітетів у законодавчому процесі в українському законодавчому органі невідмінно зростає. Це підтверджується як закордонними науковцями⁴, так і результатами регулярних експертних опитувань. У поданій діаграмі — результати відповіді народних депутатів України від II-го до V-го

скликань включно на запитання щодо того, де проходить основне обговорення законопроектів у Верховній Раді України.

Де відбувається основне обговорення законопроектів?

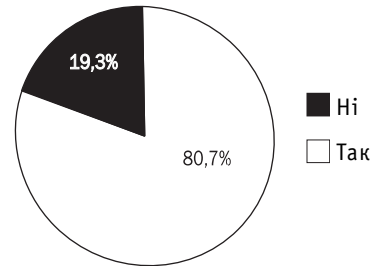


Джерело: опитування народних депутатів України, здійснені Київським міжнародним інститутом соціології на замовлення університету Індіани у 1998–2006 рр.

Як бачимо, основне обговорення проектів законів проходить у комітетах Верховної Ради: так вважає 70% опитаних народних депутатів України. З огляду на це і на вже згаданий імператив розширеного залучення громадськості до прийняття рішень, що стосуються питань публічної політики, необхідно підвищити ефективність наявних механізмів забезпечення виконання парламентських функцій комітетами і розширити як їх обсяг, так і спектр застосуванням процедур відкритості і підзвітності громадськості.

Зокрема, якщо ми візьмемо забезпечення контрольної функції парламентів і звернемося до зарубіжного досвіду, побачимо різноманітні форми забезпечення функції контролю в різних демократичних парламентах. Однак одним із головних є проведення комітетських слухань. Згідно з опитуванням 88-ми національних парламентів, здійсненим у 2007 році Міжнародним парламентським союзом, переважна більшість цих

Чи є у вашому парламенті встановлені процедурні норми для проведення комітетських слухань?



парламентів мають встановлені процедури для проведення слухань у парламентських комітетах (див. рис.).

Зокрема, у Національній Асамблеї Франції основний акцент проведення слухань комітетами робиться на отриманні інформації від міністрів (відповіді на політичні запитання), тоді як інші високопосадовці відповідного міністерства дають відповіді лише на технічні запитання. Зазначається, що до слухань можуть запрошуватися представники громадськості, що, зазвичай, відбувається за ініціативою комітетів. Головні контрольні функції постійних комітетів Національної Асамблеї є такими:

1) призначення спеціальних доповідачів комітетів з питань фінансів (обох палат), які мають право доступу до всієї бюджетної документації та право вести власне розслідування у цій сфері;

2) проведення слухань у комітеті;

3) здійснення робочих поїздок, необхідних для збору інформації;

4) контроль за виконанням законодавства.

Інформування громадськості про роботу комітетів Національної Асамблеї Франції відбувається за допомогою оприлюднення таких документів:

1) стенограм (конфіденційні, можуть надаватися на запит);

2) прес-комюніке (короткі, для журналістів);

3) заяв для преси від голови комітету;

4) інформаційного бюлетеня комітету.

У Королівстві Данія слухання в комітетах фолькетингу діляться на комітетські читання, які є закритими, і комітетські слухання, відкриті для громадськості. Це пов'язано з тим, що нерідко законопроект направляється в комітет після першого читання. Запитання міністру ставляться як у письмовій, так і в усній формі. Відповіді міністрів на письмові запити оприлюднюються. Інші інституції, громадяни мають право надіслати листа до комітету з проханням бути заслуханими з певного питання.

На відкриті комітетські слухання запрошуються:

1) урядовці;

2) фахівці-експерти;

3) зацікавлені сторони;

4) представники громадськості.

Як бачимо, коло запрошених осіб є достатньо широким. Посадові особи уряду запрошуються для надання інформації з перших уст щодо певних урядових програм і впровадження напрямів політики, затверджених парламентом. Крім цього, такі посадовці повинні бути готовими до відповіді щодо аналізу статистичних показників, наданих урядом в офіційних звітах і виступах міністрів.

Щодо запрошення і заслуховування позицій експертів із певного питання публічної політики практика різних парламентів є доволі схожою. Головна роль для цих фахівців — надання політично незаангажованої, часто критичної експертної оцінки діяльності уряду з виконання завдань публічної політики, покладених на нього законодавством або визначених урядом як пріоритети в контексті чинного законодавства. У деяких комітетах українського парламенту створені бази даних як окремих експертів, так і науково-дослідних установ та організацій громадянського суспільства, які можуть надати такі кваліфіковані оцінки.

Зацікавлені сторони — це ті сторони, яких безпосередньо стосується сфера регулювання певної публічної політики, що обговорюється. Такими сторонами у суспільно-економічних стосунках можуть виступати асоціації та професійні спілки, окремі підприємства та організації. Їх роль зводиться до надання інформації щодо первинного аналізу ефективності запропонованих урядових програм або законодавчих актів з точки

зору зацікавленої сторони. Звичайно, не завжди така оцінка є об'єктивною, але досить часто суб'єкти регулювання або дії законодавчого акта можуть вказати законодавцю на такі аспекти дії політики або урядової програми, які пройшли повз його увагу на стадії теоретичного обговорення.

Що ж до запрошення на слухання представників громадськості, то це, в основному, відбувається шляхом опублікування оголошення про проведення відповідних заходів у пресі або спеціалізованому відкритому для загалу виданні (на сторінці всесвітньої мережі Інтернет). Після цього голова відповідного комітету має прерогативу прийняття рішення про запрошення представників громадськості та їхньої кількості.

Крім того, існують і інші механізми відкритості, що все частіше застосовуються в демократичних парламентах, особливо із тенденціями розвитку, розповсюдження та здешевлення засобів інформаційно-комунікаційних технологій. Так, у румунському парламенті (палаті представників) засідання деяких комітетів транслюються за допомогою веб-камер. Якщо такі трансляції на живо доступні тільки у внутрішній мережі парламенту, то пізніше записи видаються на запит представникам громадських організацій і широкого загалу. Досить часто комітети мають регламентні норми, що передбачають участь громадськості у відкритих засіданнях цих комітетів.

Практика роботи комітетів Верховної Ради України є такою, що на засіданні комітетів можуть бути присутні представники громадських та експертних організацій, які тісно співпрацюють із цими комітетами. Ця практика сприяє становленню демократичних цінностей у системі роботи єдиного законодавчого органу України. Щодо проведення комітетських слухань — ця практика в українському парламенті була інституціоналізована із прийняттям у грудні 2005 року нового Закону України «Про комітети Верховної Ради України» та з подальшим унормуванням процедури комітетських слухань у Регламенті Верховної Ради України.

У відповідь на запитання щодо того, кого парламентські комітети в Україні залучають найбільш ефективно, завідувачі секретаріатів комітетів відповіли так, як показано на діаграмі.

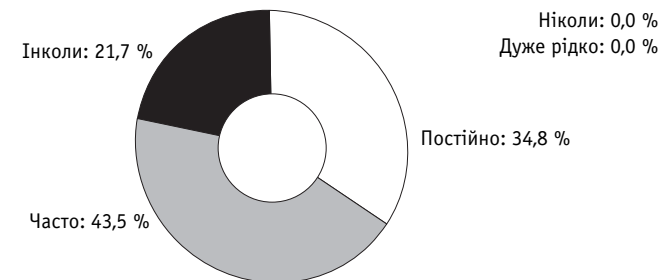


Джерело: опитування завідувачів секретаріатів комітетів парламенту України, здійснене за ініціативою Апарату Верховної Ради

Як бачимо, найбільш ефективно залучаються до законопроектної роботи громадські організації, окремі фахівці та науково-дослідні установи. Велика частина цієї співпраці відбувається у формі комітетських слухань, «круглих столів», громадських обговорень.

Цікавою є й така інформація: переважно участь громадськості у законотворчому процесі характеризується як постійна або части (див. діаграму).

Як часто залучається громадськість до участі у роботі комітету?



Джерело: опитування завідувачів секретаріатів комітетів парламенту України, здійснене за ініціативою Апарату Верховної Ради

Слід звернути увагу на те, що у Верховній Раді України найбільш поширеними є три види комітетських слухань:

1) законодавчі слухання, під час яких обговорюється концепція основних та альтернативних законопроектів, розглядаються їх положення, виголошуються позиції та експертні оцінки щодо них;

2) інформаційні слухання, під час яких відбувається інформування народних депутатів України та громадськості про певну проблему, її основні аспекти та альтернативні шляхи вирішення проблеми;

3) контрольні слухання, головною метою яких є визначення проблем у впровадженні чинного законодавства та шляхів їх подолання.

Крім цього, слід також виділити виїзні засідання комітетів Верховної Ради України, які за своєю суттю є слуханнями комітету на місцях, а також кадрові слухання, які, в основному, є закритими для широкого загалу.

Особливим видом слухань є заслуховування представників Кабінету Міністрів, інших органів центральної виконавчої влади на термінову вимогу народних депутатів. Такий механізм надає парламенту можливість швидко й оперативно реагувати на події загальносуспільного значення.

Отже, загальна якість і кількість механізмів відкритості Верховної Ради України постійно зростає. Це об'єктивний процес, який веде до вищої інституціональної спроможності українського парламенту і, як наслідок, сприяє підвищенню його вагомості у системі органів державної влади України. А це, як переконують науковці, є запорукою подальшого демократичного розвитку нашої країни.

¹ Див.: *Huntington S.* The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. — Norman: University of Oklahoma Press, 1991; *Linz J. L.* The Perils of Presidentialism // The Global Resurgence of Democracy. — Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996. — P. 143–149; *Przeworski A., Alvarez M., Cheibub J. A., Limongi F.* What Makes Democracies Endure? // Journal of Democracy. — 1996. — № 7. — P. 39–55.

² Див. опитування Дому Свободи. Деякі із запитань у ньому: чи бюджетний процес відкритий для ефективного законодавчого аналізу і громадської экс-

пертизи, чи вільно обрані керівник уряду та законодавці національного рівня визначають напрями політичної діяльності уряду.

³ Див. *Fish M. S.* Stronger Legislatures, Stronger Democracies // Journal of Democracy. — 2006. — № 17. — P. 5–20.

⁴ *Whitmore S.* State Building in Ukraine: The Ukrainian Parliament, 1990–2003. — Routledge, 2004. — P. 222.

А. Є. Санченко,
завідувач сектором правових проблем
європейської інтеграції Інституту законодавства
Верховної Ради України

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОБОТИ ПАРЛАМЕНТУ З ГРОМАДСЬКІСТЮ: ЄВРОПЕЙСЬКІ НОРМИ ТА ДОСВІД РЕСПУБЛІКИ МОЛДОВА

На переконання американських політологів Ф. Шміттера та Т. Карла, «сучасна політична демократія є системою управління, за якої влада відповідає перед громадянами за свої дії у суспільній сфері, а громадяни реалізують свої інтереси через конкуренцію та взаємодію своїх виборних представників».

Ключовим позитивним посилом у цьому визначенні, на наш погляд, є сприйняття демократії як системи управління, якою опікуються як влада, так і громадяни.¹

Проте очевидно, що запропоноване трактування демократії закладає ризик того, що ролі та відповідальність сторін такого процесу управління не є рівноцінними, а отже, порушується засадничий елемент демократії — повноправ'я громадян. Влада у контексті цього трактування фактично віддаляється від громадян на відстань виборів і звітів під час партійних з'їздів, передвиборчих кампаній тощо.

Звичайно, якщо дотримуватися пересічного сприйняття демократії як лише права громадян регулярно брати участь у виборах справедливої та відповідальної влади, що проводяться на чесній основі і супроводжуються суворим підрахунком голосів, наведене вище визначення може здатися вичерпним.

Втім у реальному житті в одних випадках вибори, навіть демократичні, можуть стати рутинними та формалізованими і не повністю відбивати волю громадян, а також викликати в останніх ностальгію за духом змін, а в інших — вибори можуть набути хворобливих рис «електоралізму» — абсолютизованої віри у всеочищувальну і всевиправдовувальну силу виборів і породити перманентне революційне незадоволення, хаос, агонію.

Насправді ж вільні та чесні вибори є тільки одним з елементів демократії, хоча й дуже важливим². Вони лише дозволяють громадянам одномоментно висловити підтримку одній зі стратегій, які пропонуються конкурентними політичними партіями у ході передвиборчого процесу.

Імплементация обраної стратегії, яка має забезпечити повноцінне життя та розвиток суспільства у період між виборами, має здійснюватися завдяки керованій та безперервній взаємодії влади і громадян, заснованій на принципі верховенства права³.

Наука європейського права приділяє значну увагу запровадженню норм і стандартів належного управління.⁴ Одним з його основних постулатів є норма, яка проголошує, що не суспільство служить владі, а влада — суспільству.

Загальновизнано, що демократія, як і будь-яка інша система, залежить від носіїв влади. У рамках класичної демократії носієм влади є народ. Як відомо, і в Основному Законі України (ст. 5) закріплено принципове положення про те, що «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування».⁵ Саме народ відіграє особливу роль в управлінні, а отже, суспільство керується нормами, які прийнято колективно. При цьому колективний вибір, підкріплений потенціалом держави, стає обов'язковим для всього суспільства.

Демократичні свободи сприяють розвитку колективної свідомості громадян, розумінню ними нагальних потреб держави, в якій мешкають, та прийняттю суспільно корисних рішень.

Практика останніх років підтверджує ці теоретичні викладки. На сучасному етапі розвитку демократичної та правової свідомості громадяни, які можуть бути представниками різних соціальних груп і мати відповідні інтереси, у процесі взаємодії суспільства, заснованій на достатній інформованості та

компетентності, з органами влади виявляють здатність поєднати зусилля й обмежити свавілля влади, розв'язати нагальні проблеми та конфлікти як на державному, так і на місцевому рівнях, а також контролювати настрої суспільства в цілому, при цьому не претендуючи на владні посади.

Таким чином формується громадянське суспільство, яке фактично створює проміжний рівень управління між окремою особою (індивідумом) та державою. Переконливим доказом конструктивності громадянського суспільства є те, що воно намагається не завантажувати відповідальних управлінців все новими вимогами і не перешкоджати ефективній роботі системи управління, а знаходить і пропонує громаді ресурси поліпшення соціального клімату, пом'якшення конфліктів.

Слід зазначити, що проблемі розширення участі громадян, суспільства у процесі прийняття рішень (особливо на місцевому рівні) присвячено низку нормативних актів (рекомендацій та резолюцій) Ради Європи⁶, якими українське суспільство та влада мають керуватися з огляду на зобов'язання у рамках членства в цій організації та на виклики сучасних інтеграційних процесів (детальна характеристика цих документів може стати предметом окремого дослідження).

Проте абсолютно зрозуміло, що будь-яка демократична система управління не може функціонувати без професійних політиків, яких прямо чи опосередковано обрано народом і які виконують у суспільстві більшу частину політичної роботи. Важливо, щоб політика, провідниками якої вони є, відбивала колективні рішення, що приймаються у контексті діяльності громадянського суспільства.

Отже, мають існувати чіткі правила та налагоджений механізм взаємодії, оперативної та компетентної співпраці суспільства та органів влади, оскільки для демократичного розвитку правової держави необхідно дотримання певних процедурних норм і повага до громадянських прав.

При їх формуванні слід виходити з того, що демократична система правління реально функціонує згідно з волею народу, коли обрані ним представники — політики приймають колективні рішення більшістю голосів. У демократичному суспільстві представницька влада (парламент, органи місцевого самоврядування) відповідає за прийняття рішень стосовно розв'язання

всіх політичних, соціальних, економічних, адміністративних і культурних проблем. При цьому слід визнати, що цей процес не завжди є достатньо оперативним, оскільки існує необхідність зважати на думку великої кількості учасників суспільного життя та глибоко вивчати природу кожної проблеми. За подібних умов існує загроза прийняття компромісних рішень, які можуть бути поспішними, незваженими, неякісними.

Попередженню цього, безумовно, сприятиме законодавче затвердження концептуальних засад співпраці парламенту та громадянського суспільства.

Український парламент за роки незалежності накопичив цікавий досвід такої співпраці, став більш відкритим і доступним для суспільства завдяки різним формам контактів — звернення громадян, науково-громадські ради при комітетах, громадські та парламентські слухання, громадські експертизи законодавчих актів, Інтернет-інформування та спілкування та ін. Все частіше парламент має справи із законодавчими ініціативами, що надходять від об'єднань громадян, різних організацій та окремих громадян. Можливість їх подання сприймається громадянами як важливий механізм реалізації права на участь в управлінні державними справами, яке гарантовано ст. 38 Конституції України.

Європейські норми щодо розвитку демократії, сформульовані зокрема у Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи № 1547 (2007) від 18 квітня 2007 р. «Стан прав людини та демократії в Європі», проголошують, що «демократія є постійно триваючим процесом політичних і процедурних вдосконалень. Право участі всіх громадян у цих процесах має бути зміцнено. Зокрема, значну увагу слід приділити запровадженню елементів прямої демократії, таких як право вимагати референдуму або пропонувати законодавчі ініціативи».⁷

Водночас для забезпечення ефективності демократичної системи управління слід зробити процес співробітництва парламенту з громадянським суспільством більш упорядкованим, стабільним і керованим, а також і обопільно контролюваним.

На наш погляд, у цьому контексті доречним є вивчення організаційно-правового досвіду Республіки Молдова, яка у 2005 р. Постановою парламенту затвердила Концепцію

співробітництва між парламентом та громадянським суспільством⁸. Цей документ визначає коло завдань, які потрібно вирішити, принципи, якими слід керуватися під час такого співробітництва, механізми його здійснення, а також стандарт його мінімального рівня.

Як зазначається у Розділі 1 «Загальні положення» Концепції, постійне, відкрите та ефективне співробітництво між парламентом і громадянським суспільством має бути націлено на вирішення таких завдань:

- об'єктивна оцінка проблем, що постають перед суспільством; якомога більш широке представлення у Парламенті думок різних груп громадян;
- підвищення ефективності партиципаторної демократії (*participatory democracy*⁹) та процесу прийняття рішень; заохочення громадянських ініціатив;
- розширення та вдосконалення законодавчої бази шляхом якомога більш широкої участі виборців у цьому процесі.

Крім того, підкреслено, що співробітництво, яке здійснюється у рамках цієї Концепції, не підміняє собою інших законних форм співробітництва між парламентом, його робочими органами та організаціями громадянського суспільства.

Розділ 2 окреслює принципи співробітництва:

- принцип участі — всебічне залучення у співробітництво організацій громадянського суспільства;
- принцип відкритості — відкрите здійснення процесу співробітництва за умов зрозумілості його механізму як для організацій громадянського суспільства, безпосередньо залучених до нього, так і для суспільства в цілому;
- принцип ефективності — конструктивне залучення організацій громадянського суспільства до розвитку пропозицій стосовно законодавчих ініціатив і реагування на них парламенту;
- принцип рівності — рівноправне ставлення до різних організацій громадянського суспільства в процесі співробітництва;
- принцип незалежності — свобода та незалежність організацій громадянського суспільства та неприпустимість просування ними ділових або політичних інтересів.

Ключовим розділом цієї Концепції є Розділ 3 «Механізм співробітництва», який визначає сторони та форми процесу, а

також форму його організаційного забезпечення. Зазначається, що парламент Молдови готовий співпрацювати з організаціями громадянського суспільства, що легітимно зареєстровані в Республіці, через:

- експертні ради при Постійних комісіях парламенту, які створюються у відповідності з Регламентом парламенту з представників організацій громадянського суспільства;
- постійне консультування, яке здійснюється у тому числі із застосуванням Інтернет-технологій. Воно стосується проектів законодавчих актів, щодо яких зацікавлені громадські організації можуть надавати експертні висновки, коментарі, оцінки наслідків їх прийняття, пропозиції щодо вдосконалення та інші матеріали;
- Зібрання, що скликаються спеціально за ініціативою Голови парламенту, Постійного бюро, Постійних комісій парламенту, парламентських фракцій або організацій громадянського суспільства для консультування з конкретних питань, включених до порядку денного парламенту, або з інших питань загальнодержавного значення;
- публічні слухання, що проводяться щорічно кожною Постійною комісією парламенту для консультування з організаціями громадянського суспільства з питань, включених до порядку денного парламенту, або з інших питань загальнодержавного значення;
- річну конференцію, що скликається Головою парламенту для оцінки ефективності співробітництва та прийняття рішень щодо нових його напрямів. У конференції беруть участь представники організацій громадянського суспільства та парламенту.

Зазначається також, що представники громадянського суспільства можуть бути включені до складу робочих груп, що створюються парламентом та його робочими органами для розробки або доопрацювання окремих проектів законодавчих актів.

Концепцією визначено, що всі пропозиції організацій громадянського суспільства, внесені до парламенту у процесі співробітництва, мають рекомендаційний характер.

Важливо, що з метою забезпечення співробітництва парламент призначає зі складу апарату парламенту підрозділ,

відповідальний за зв'язки з громадськістю. Як зазначається у п. 3.4 Розділу 3, «цей підрозділ уповноважений вести облік зацікавлених неурядових організацій, що зареєстровані в Республіці Молдова та висловили бажання співпрацювати з парламентом».

Рішення молдовських колег щодо створення спеціального апаратного підрозділу є вірним, але, вочевидь, повноважень, наданих йому, абсолютно недостатньо, щоб адміністрування цього демократичного процесу було повноцінним. Тим більше, що Мінімальні стандарти співпраці, про які йдеться у Розділі 4 Концепції серед іншого передбачають:

- надання проектів законодавчих актів, відповідних контактних даних та іншої необхідної інформації;
- прийняття та попереднє опрацювання пропозицій організацій громадянського суспільства;
- інформування про процес консультивання, спільне вирішення проблемних питань;
- контроль за надходженням пропозицій у відведені строки;
- здійснення зворотного зв'язку з ініціаторами пропозицій з метою надання інформації щодо їх використання (врахування або відхилення);
- повідомлення організацій громадянського суспільства про дати проведення заходів: зібрань, річних конференцій тощо.

Доречним було б надати всі ці повноваження зазначеному у Концепції підрозділу апарату парламенту, інакше така демократична ініціатива не спрацюватиме, процес у цілому втратить управлінську дієздатність.

Корисно зазначити також, що Розділ 4 «Мінімальні стандарти співробітництва» містить перелік вимог до змісту та оформлення пропозицій, які організації громадянського суспільства передають на розгляд парламенту. Зокрема, рекомендовано «в ясній та стислій формі» надавати:

- аналіз предмета консультивання;
- рекомендації;
- додатки — за необхідності;
- стислі відомості про організацію та, за необхідності, особу.

Пунктом 4.3.1 Розділу 4 Концепції визначено, що пропозиції організацій громадянського суспільства враховуються за умови їх надання протягом 15 робочих днів із дня розміщення

проектів законодавчих актів на сторінках Інтернет-сайту парламенту або з дня спеціального запиту парламенту.

На основі цієї Концепції можна було б внести деякі зміни до Регламенту роботи парламенту, але молдавські законодавці вирішили на користь існування окремого законодавчого акта — Постанови про затвердження відповідної Концепції. Відтак Постанова про затвердження парламенту і Постанова про затвердження Концепції є рівноцінними взаємопов'язаними правовими актами, націленими на забезпечення демократичності та водночас упорядкованості діяльності обраних народом представників, уповноважених ним приймати колективні консолідовані та виважені державні рішення.

Як наголошує громадськість, окремі, у т. ч. зарубіжні дослідники, особливі труднощі у процесі висування та відстоювання ініціатив громадянського суспільства помічаються у тому, що у сучасному законодавстві не закріплено зобов'язання суб'єктів права законодавчої ініціативи розглядати пропозиції об'єднань громадян, та/або не існує правового механізму обов'язковості обліку таких пропозицій.

На наш погляд, вироблення української моделі такого механізму на основі європейських стандартів і норм, набутого вітчизняного досвіду та корисних надбань сусідньої Республіки Молдова є завданням найближчого майбутнього, тим більше, що його вирішення не потребуватиме кардинальних змін ані в законодавстві України, ані в структурі Апарату Верховної Ради України, яка є демократичною інституцією, що розвивається.

На останок підкреслимо, що перевага демократії як системи управління, на відміну від автократії, полягає в тому, що «демократії здатні змінювати свої закони та організаційні структури під впливом обставин, що змінюються».¹⁰ Додамо, що головне, щоб ці обставини були об'єктивними, а законодавчі та організаційні зміни гарантували більш прогресивні форми та методи державного управління у відповідній сфері життя суспільства. Вкорінення ж традицій партиципаторної демократії в межах суворо регламентованої парламентської діяльності є, безумовно, прогресивною тенденцією, адже забезпечуватиме зміцнення суспільної цінності парламентських рішень.

Партиципаторна демократія разом із належним управлінням визнані в Європі засадничими інструментами дотримання та захисту прав людини у процесі досягнення стабільного розвитку сучасного людства¹¹.

¹ Карл Т. Л., Шміттер Ф. Что есть демократия? (<http://www.politnauka.org/library/dem/karl-shmitter.php>).

² Resolution 1547 (2007) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe of 18 April 2007 "State of human rights and democracy in Europe" (<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext>).

³ Resolution 1594 (2007) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe of 23 November 2007 "The principle of the rule of law" (<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext>).

⁴ *European Governance. A White Paper.* — Brussels: Commission of European Communities. — COM (2001) 428 final. — 2001. — 35 p.

⁵ Конституція України, Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996, № 30).

⁶ Committee of Ministers Recommendation Rec(2004)13 on the participation of young people in local and regional life (17 November 2004) (<https://wcd.coe.int>).

Committee of Ministers Recommendation Rec(2001)19 on the participation of citizens in local public life (6 December 2001) (<https://wcd.coe.int>).

Recommendation 182 (2005) of the Congress of Local and Regional Authorities of 9 November 2005 Public participation in local affairs and elections (<https://wcd.coe.int>).

Resolution 165 and Recommendation 139 of the Congress of Local and Regional Authorities on NGOs and local and regional democracy (26 November 2003) (<https://wcd.coe.int>).

Resolution 139 and Recommendation 113 of the Congress of Local and Regional Authorities on relations between the public, the local assembly and the executive in local democracy (the institutional framework of local democracy) (6 June 2002) (<https://wcd.coe.int>).

⁷ Parliamentary Assembly Resolution 1547 (2007) of 18 April 2007 "State of human rights and democracy in Europe" (<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext>).

⁸ Постановление Парламента Республики Молдова № 373-XVI от 29 декабря 2005 г. об утверждении Концепции сотрудничества между Парламентом и гражданским обществом (www.parlament.md/download/news/civilsociety).

⁹ Партиципаторна демократія — процес, що спирається на широку участь правомочних учасників у прийнятті рішень щодо управління політичною системою та її функціонування (http://en.wikipedia.org/wiki/Participatory_democracy).

Термін широко використовується в документах Ради Європи та Європейського Союзу. Стандарти партиципаторної демократії закріплено у Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи Rec(2001)19 від 6 грудня 2001 р. про участь громадян у місцевому публічному житті (див.: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_739; <https://wcd.coe.int>). У травні 2006 р. Радою Європи опубліковано "Guide to participatory democracy" (див.: <http://book.coe.int>).

¹¹ Карл Т. Л., Шміттер Ф. Вказ. праця.

¹² Матеріали конференції Європейської конфедерації профспілок (ETUC) "Towards Participatory Democracy in the European Union", March 2005 (<http://www.etuc.org/a/867>).

О. О. Сидоренко,
*керівник Управління комп'ютеризованих систем
Апарату Верховної Ради України*

РОЛЬ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ВІДКРИТОСТІ РОБОТИ ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ

Від імені Управління комп'ютеризованих систем Апарату Верховної Ради України щиро вітаю організаторів і учасників семінару, покликаного сприяти забезпеченню відкритості роботи парламенту України, посиленню зв'язків з громадськістю та міжнародними парламентськими структурами.

Один із шляхів досягнення зазначеної відкритості міжнародне співтовариство справедливо вбачає у посиленні ролі та оптимальному використанні інформаційно-комунікаційних технологій у законотворчому процесі кожного національного парламенту.

Першочерговим завданням інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) є забезпечення ефективного законотворчого процесу програмно-технічними, апаратними та мережевими засобами, а також вироблення дієвих форм співробітництва з виборцями.

Управління комп'ютеризованих систем Апарату Верховної Ради України впроваджує, адмініструє та модернізує, в основному, ІКТ «нового покоління»: це комп'ютерна техніка, серверне та мережеве обладнання, програмне забезпечення, автоматизовані системи та центральні бази даних, мережа Інтранет та Інтернет (як дротова, так і бездротова), веб-технології тощо.

ІКТ «старого покоління» — телебачення, радіо, телефонія — супроводжуються іншими структурними підрозділами Апарату.

На цей час у Верховній Раді України функціонує 29 автоматизованих систем (АС) різних типів і класів, 117 типів автоматизованих робочих місць (АРМ), з якими в цілому працює 2160 користувачів: народні депутати (кожен народний депутат України має два комп'ютеризованих робочих місця) та співробітники Апарату.

Водночас засобами ІКТ автоматизовано всього-на-всього 15 % від загальної кількості етапів і станів власне законотворчого процесу (тих, що впливають з Конституції України, Тимчасового регламенту Верховної Ради України, законів України «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України» та ін.), що актуалізує питання докорінної модернізації логічної та фізичної моделей автоматизації законотворення.

Оптимальним вектором дальшого розширення якості законотворчого процесу за рахунок ІКТ бачиться забезпечення системного підходу в чотирьох визначальних площинах:

1. Визначення та затвердження політики опрацювання засобами ІКТ «внутрішніх» інформаційно-документальних потоків — власне законотворчого процесу — Верховної Ради України та їх адекватне веб-відображення для вітчизняної та зарубіжної Інтернет-аудиторії;

2. Визначення та затвердження політики аналізу інформаційно-документальних потоків центральних органів державної влади України, наукових, експертних і громадських ініціатив, вітчизняних ЗМІ з метою врахування чи коригування пріоритетів законотворчого процесу згідно з визначальними тенденціями суспільного життя;

3. Визначення та затвердження методики моніторингу зарубіжних інформаційно-документальних потоків (в основному парламентської, правової, фінансово-економічної та гуманітарної тематик) з метою забезпечення синхронності роботи парламенту України над вирішенням проблем глобального виміру;

4. Забезпечення високих стандартів доступу до інформації, зняття неактуальних заборон і грифів з документів та інформації, яка, по суті, є відкритою та публічною, а у світлі руху

України до відкритого суспільства (*Open Society*) набуває особливої важливості.

За попередні 15 років усі створювані локальні автоматизовані системи та бази даних від скликання до скликання «латалися» з огляду на зміни до Регламенту, передусім — у частині повноважень і функцій народних депутатів, комітетів, комісій, а відповідно — структури баз даних і схем їх взаємозв'язку.

З 2006 р. ведеться розробка логічної та концептуальної моделі законотворчого процесу, мета якої — виявлення і повне усунення шляхом докорінної модернізації багатьох програмно-технологічних «підпорок», які будувалися у різні скликання з урахуванням потреб дня, але ще на той час не відповідали прийнятним стандартам. Потреба у виробленні науково обґрунтованих рішень щодо побудови такої моделі полягає у необхідності постійної адаптації програмного, технологічного та інформаційного забезпечення автоматизованих систем до змін, що виникають як у технології законотворчого процесу, так і в організаційній структурі Верховної Ради України, її органів і Апарату. Передбачається створення інструментарію інтелектуального адаптування до динамічних змін законотворчого процесу як об'єкта інформатизації (автоматизації).

За результатами зазначеної розробки передбачається здійснити:

1. Формування основних засад політики в галузі інформатизації, розвитку та застосування новітніх інформаційних технологій у законотворчому процесі;

2. Розробку моделі інтегрованої інформаційно-комп'ютерної системи Верховної Ради України та моделі взаємодії між її складовими;

3. Системний аналіз використання програмних засобів і платформ в УКС і розробку пропозицій з уніфікації програмного забезпечення.

В Апараті Верховної Ради України сьогодні використовуються офісні системи на базі пакету *Microsoft Office*, а також інших програм офісного призначення — *Fine Reader*, перекладачів з іноземних мов (*Pragma*), засобів перевірки тексту та інших подібних програм, що забезпечують відповідний рівень сучасного діловодства.

Одночасно з цим:

1. Створено широку комп'ютерну мережу в 16-ти адміністративних будинках, що відповідає сучасним вимогам (фізична та апаратна частина) — мережеві кабелі, концентратори, маршрутизатори тощо;

2. Забезпечено ефективне використання комп'ютерної мережі (програмно-апаратна частина) — встановлення серверних операційних систем, а також сервісів різного виду — електронної пошти, баз даних, Інтернет тощо. Загальна кількість користувачів комп'ютерної мережі Верховної Ради України на даний час становить 2160 (верхня гранична межа підключень — 2300);

3. Створено і впроваджено 117 типів АРМів як клієнт-серверних систем на основі СУБД *Oracle*, що забезпечує високу надійність і централізованість даних, необхідних у законотворчому процесі, а також регламентований доступ до них;

4. Забезпечено інтеграцію баз даних із сервісами Інтернет, можливість регламентованого доступу до баз даних законодавства за допомогою Інтернет-браузерів як зсередини, так і ззовні Верховної Ради України;

5. Виконано інтеграцію комплексів наявних АРМів з офісними програмами, забезпечено можливість швидкої генерації вихідних форм документів з питань законотворчої діяльності з даних, що зберігаються в централізованих базах даних;

6. Виконується дальша інтеграція всіх наявних в Апараті Верховної Ради України баз даних в єдину систему з метою більш послідовної нормалізації (усунення дублюючої або подібної інформації в різних базах), а також забезпечення більш стабільного збереження інформації на централізованій основі; забезпечується створення систем підтримки прийняття рішень на основі комплексів баз даних законодавства та законопроектів.

На даний момент у Верховній Раді України створено чотири підсистеми нової АС «Електронний документообіг та контроль виконання доручень Верховної Ради України», що на першому етапі реалізації об'єднала в загальну структуру функції таких систем, як «Контроль проходження законопроектів», «Автоматизована система документообігу», «Листи та звернення громадян» і «Система запитів народних депутатів».

України та доручень Верховної Ради України», і створює єдине інтегроване інформаційне середовище, функціонування якого найближчим часом забезпечить можливість обробки та контролю виконання будь-якого документа на будь-якому етапі його життєвого циклу.

Система призначена для: автоматизації інформаційно-організаційних процесів діяльності депутатського корпусу, комітетів та Апарату Верховної Ради України;

інформаційного забезпечення роботи депутатів, їх помічників-консультантів, керівництва та фахівців Апарату для вирішення будь-яких проблем, пов'язаних із законотворчою діяльністю Верховної Ради України, обробкою вхідної, вихідної та внутрішньої кореспонденції та контролем її виконання;

підтримки чіткої взаємодії між депутатським корпусом, комітетами та Апаратом Верховної Ради України з одного боку та між Верховною Радою України і органами виконавчої та судової влади, а також з громадянами країни — з іншої;

формування аналітично-звітної документації.

З цією метою вбачається доцільним ініціювати проведення поетапної модернізації залів засідань комітетів шляхом впровадження на рівні кожного комітету системи підтримки прийняття рішень комітету з підсистемами електронного голосування та підрахунку голосів, стенографування, теле- і радіотрансляції та відеоконференцзв'язку, інтегрованими до Системи електронного документообігу і контролю виконання доручень Верховної Ради України, веб-порталу Верховної Ради України і веб-сайту комітету Верховної Ради України (протягом 2009–2011 років).

Одночасно з розробкою Системи електронного документообігу та контролю виконання доручень Верховної Ради України розробляється Комплексна система захисту інформації в АС Верховної Ради України, на стадії впровадження — Система електронного цифрового підпису та ін.

На найближчу перспективу в Апараті Верховної Ради України заплановано виконання таких досліджень:

1. Щодо розробки інтелектуального інструментарію для інформаційно-комп'ютерного супроводу законотворчого процесу (з можливістю семантичного маркування інформаційно-

лінгвістичного корпусу законодавчих документів України, пошуку та аналізу суперечностей у чинних нормативно-правових актах і зареєстрованих законопроектах та ін.);

2. Щодо впровадження розширеної статистики та хронології проходження законів і законопроектів, формування даних про стан виконання прийнятих законів;

3. Щодо впровадження онлайн- і телеконференцій, що уможливить дистанційну участь народних депутатів у роботі комітетів;

4. Щодо впровадження опитування/голосування відвідувачів сайту з актуальних питань з можливістю постійного накопичення й аналізу інформації;

5. Щодо впровадження мультимедійних технологій з можливістю перегляду не тільки електронних документів, а й відеоматеріалів, особливо онлайн перегляду чи прослуховування.

Сучасна інформаційна система Верховної Ради України відрізняється високими технологічними можливостями, що забезпечують ефективну підтримку законодавчої діяльності, взаємодії з громадянами, громадськими організаціями країни, міжнародними організаціями.

Завдяки вже впровадженим у промислову експлуатацію засобам ІКТ можна поставити запитання й одержати відповідь за фіксований проміжок часу, як у формі особистого електронного листа, так і у вигляді повідомлення на офіційному веб-сайті парламенту або Голови Верховної Ради України; одержати текст необхідного закону чи законопроекту, що зацікавив громадян тощо.

Нині веб-сайт Верховної Ради України — це єдина точка входу до всього комплексу парламентських веб-ресурсів, що призначені для:

оперативного доведення до громадськості повної та достовірної інформації про діяльність Верховної Ради України та поточні зміни у законодавчому полі;

надання доступу до інформаційних ресурсів парламенту, які не можна отримати іншим шляхом;

оперативної інформаційної підтримки заходів, що здійснюються у Верховній Раді України;

публікації оголошень, анонсів подій та іншої термінової інформації;

збору інформації про настрої та соціальні тенденції в суспільстві тощо.

Український парламентський портал у мережі Інтернет має достатній набір електронних сервісів, що реалізують можливості інформування громадян і громадських організацій про основні напрями діяльності парламенту, а також забезпечують функції інформаційної взаємодії суспільства з парламентом. Крім цього, створено й додаткові сервіси, що сприяють залученню громадян й організацій у процеси обговорення законів, підвищення відкритості й довіри до парламенту, надають вичерпний інформаційний (освітній) ресурс про Тимчасовий регламент Верховної Ради, її склад і структуру, законодавчі процеси, історію парламентаризму. Ефективним є й сервіс, що надає засоби інформаційної взаємодії з парламентами інших країн, міжпарламентськими організаціями.

Результатом впроваджених і запланованих до впровадження інформаційно-комунікаційних технологій має стати формування повноцінного електронного простору, що сприятиме встановленню постійного прямого та зворотного зв'язку із суспільством та залученню громадськості до законотворчої діяльності на державному рівні.

Важливим етапом на шляху забезпечення відкритості роботи Верховної Ради України, ширшого інформування суспільства та врахування його думки, поступового забезпечення активної участі у законотворчому процесі держави окремого громадянина стало створення і впровадження в промислову експлуатацію з 2006 року типових веб-сайтів комітетів і фракцій Верховної Ради, інтегрованих в офіційний веб-сайт Верховної Ради України.

Законом України «Про комітети Верховної Ради України» чітко визначені правові засади висвітлення діяльності комітетів (ст. 9).

Функції комітетів, визначені ст. 11 зазначеного Закону України (законопроектна, організаційна та контрольна), за великим рахунком, виставляють чіткі, навіть граничні вимоги до структури сайту комітету: сайт має інформувати громадськість про розробку, попередній розгляд, доопрацювання проектів законів і актів Верховної Ради України, про підготовку висновків і пропозицій щодо проектів загальнодержавних прог-

рам, про узагальнення зауважень і пропозицій, що надійшли до законопроектів, про планування роботи, про збір та аналіз інформації з питань, що належать до повноважень комітетів, організації слухань з цих питань, про прийняті рішення, надання висновків, рекомендацій, роз'яснень, розгляд звернень, що надійшли до комітету в установленому порядку, про аналіз практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, про контроль за виконанням державного бюджету України в частині, що віднесена до предметів відання комітетів, та ін.

Статті 29, 42 та 52 зазначеного закону визначають порядок проведення слухань, форми роботи комітетів та оформлення слухань у комітетах, що також варто було б врахувати при створенні та адмініструванні комітетського веб-сайту.

Візьмемо для прикладу сайт Комітету Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України. Навіть побіжний аналіз засвідчує, що ці та подібні питання не були покладені свого часу розробником в основу його структури, дизайну та навігації.

Однією з причин такого стану речей може бути слабка поінформованість співробітників секретаріатів комітетів про істинні наміри та реальні засади створення комітетських веб-сайтів. Підтвердженням сказаного є результати проведеного анкетування, на окремих показниках якого варто зупинитися детальніше.

(Демонстрація результатів анкетування секретаріатів комітетів з питань впровадження типових веб-сайтів комітетів і розширення їх можливостей для забезпечення відкритості роботи парламенту).

Як бачимо, більш правильно було б залучити співробітників секретаріатів до питання створення веб-сайту не на етапі навчання його адміністрування, а на етапі визначення концептуальних підходів, фактично філософії та ідеології такого веб-сайту.

При такому підході, а я думаю, що ми до цього повернемося найближчим часом, маємо спільними зусиллями сформулювати так званий «зошит вимог» до розробки, завантаження та

адміністрування сайту. Тут, звичайно, необхідні відверті та професійні відповіді на питання: що й кого не влаштовує в сьогоdnішньому варіанті сайту (можливо, застарілий дизайн і відсутність можливостей для самостійного проведення редизайну, погана навігація, відсутність єдиного стилю, невикористання сучасних технологій RSS, складність оновлення, залежність від розробника, проблеми міграції старої інформації з попереднього сайту, захист і безпека тощо). Незабаром Управління комп'ютеризованих систем має намір звернутися із розширеною анкетною до фахівців, уже визначених керівництвом секретаріатів комітетів. Результати анкетування дозволять сформулювати загальне бачення завдань і структури як веб-сайту комітетів, так і веб-порталу Верховної Ради України в цілому.

Втім уже сьогодні просив би вас продумати відповіді на такі важливі питання:

- 1) хто буде типовим користувачем вашого сайту;
- 2) яка основна мета відвідування вашого сайту;
- 3) чи відомо вам, скільки людей відвідує ваш сайт щодня і чи розраховуєте ви збільшити відвідуваність;
- 4) хто відповідатиме за контент сайту, його джерело і перевірку;
- 5) якою буде базова структура контенту та його візуальні елементи (логотип, кольорове рішення, навігація тощо);
- 6) скільки мовних версій підтримуватиме ваш сайт.

Зважаючи на посилення інтеграційних процесів України у світове співтовариство, важливо враховувати тенденції дизайну відповідних порталів (сайтів) національних парламентів.

Фактично модернізація веб-сайтів комітетів має забезпечити досягнення однієї з головних цілей взаємодії парламенту й суспільства — регулярного консультування громадськості, зокрема:

- надання інформації (інформаційних послуг) громадськості; залучення громадськості до інформування (отримання інформації);
- аналіз інформації, що надходить від громадськості.

Одним із найбільш поширених засобів електронної взаємодії громадськості та органів влади є Інтернет-опитування. Сьогодні офіційний веб-сайт Верховної Ради України, як і веб-сайт комітету, мають можливість здійснювати невеликі опитуван-

ня з найбільш важливих питань державно-політичного життя. Питання в тому, хто і як часто повинен забезпечувати проведення регулярних веб-соціологічних опитувань (скажімо, один раз на квартал), адже оперативне отримання інформації від суспільства та врахування його думки допоможе у плануванні законотворчої роботи кожного комітету.

Міжпарламентський союз у 2000 році опублікував довготермінові рекомендації стосовно створення та наповнення парламентських веб-сайтів, серед яких згадано такі проблеми:

точність — чи точним є зміст документів; чи вірно висвітлена діяльність органу; як забезпечується робота сайту; які методи та системи застосовуються для виявлення та виправлення помилок; як швидко виправляються помилки;

своєчасність — як швидко документи стають доступними; коли подаються звіти про діяльність (дебати, голосування тощо); чи мають депутати право першочергового доступу; яким чином забезпечується виконання вимог щодо точності та своєчасності;

повнота — чи подано посилання на всі документи та дії, пов'язані із законопроектом, для того, щоб користувачі отримали всю необхідну інформацію з однієї веб-сторінки;

зрозумілість — чи подається пояснення різних правових виразів; чи є законодавчі дії зрозумілими і чи подаються посилання до матеріалу із поясненнями;

вплив — чи подаються аналітичні документи, які пояснюють очікуваний вплив запропонованого законопроекту; яких проблем він стосуватиметься; які його переваги та недоліки; які дані стосуються законопроекту; яким чином він впливає на чинний закон;

зручність використання — наскільки зрозумілою є веб-сторінка для користувачів; яким чином це можна перевірити; чи вжиті заходи, що забезпечують доступ неповносправних людей до сайту;

Багато рекомендацій Міжпарламентського союзу практично реалізовані в діючій версії офіційного веб-сайту Верховної Ради України, на якому, зокрема, подано:

- 1) список усіх депутатів парламенту в алфавітному порядку;
- 2) загальний огляд структури та функцій національного парламенту;

- 3) загальний огляд діяльності парламенту та його обов'язків;
- 4) текст Регламенту;
- 5) політичну інформацію про кожного депутата, в тому числі виборчий округ, належність до партії, членство у комітетах та/або комісіях, посилання на особисті веб-сторінки депутатів;
- 6) текст Конституції України;
- 7) історію національного парламенту;
- 8) інформацію про організацію та діяльність Апарату Верховної Ради України;
- 9) пошукову систему, що дає змогу користувачеві знайти повний текст внесених законодавчих документів, парламентських документів та дій;
- 10) опис повноважень кожного парламентського органу;
- 11) контактну інформацію, довідкову інформацію про доступ до будівлі парламенту, бібліотеки та архівів;
- 12) тексти офіційних прес-релізів;
- 13) карту сайту — текст або графічне зображення загальної структури сайту.

Проте окремі компоненти, згадані у рекомендаціях, поки що не вміщені на веб-сайті Парламенту України та комітетів, зокрема:

1. Доступна для пошуку база даних звітів комітету, записів, слухань, голосувань та інших парламентських документів, що визначені чинним законодавством;
2. Статистика діяльності комітетів і депутатських фракцій;
3. Результати останніх парламентських виборів;
4. Повноцінна «екскурсія» будівлею парламенту та комітетами.

Ми впевнені, що системне впровадження інформаційно-комунікаційних технологій — це вірний шлях до підвищення ефективності організації законотворчого процесу, забезпечення його прозорості та усталених демократичних норм. Тож спільними зусиллями маємо намір успішно давати відповіді на виклики, які постають перед парламентськими процесами.

А. П. Снігач,

завідувач секретаріату Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України

ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ ВЕБ-САЙТУ КОМІТЕТУ З ПИТАНЬ РЕГЛАМЕНТУ, ДЕПУТАТСЬКОЇ ЕТИКИ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ТА ДЕЯКІ ЗАХОДИ КОМІТЕТУ, СПРЯМОВАНІ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДКРИТОСТІ РОБОТИ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ

Шановні колеги!

Дозвольте привітати всіх учасників семінару, побажати плідної роботи!

Питання забезпечення відкритості роботи українського парламенту надзвичайно актуальне і важливе як для законодавчого органу, зокрема для підняття його престижу, так і для суспільства, єдність якого значною мірою залежить від повної, об'єктивної та оперативної інформації про діяльність законодавчої гілки влади.

Як кажуть, хто володіє інформацією, той володіє світом!

Проблеми і питання, обрані для обговорення на цьому семінарі, дійсно надзвичайно актуальні, адже йдеться про ефективність роботи вищого та єдиного законодавчого органу країни.

Але починати потрібно, безумовно, з ефективності роботи органів, утворюваних Верховною Радою України, зокрема, комітетів, які є складовою частиною та основою парламенту. Конституцією України (стаття 89) встановлено завдання комітетів — здійснення законопроектної роботи, підготовка і

попередній розгляд питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій. Дуже важливим є також забезпечення своєчасного та достовірного інформування населення про діяльність Верховної Ради України та, зокрема, комітетів з профільних напрямів.

Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України має відповідний досвід висвітлення своєї діяльності. Ми — один із перших комітетів, що створив власну веб-сторінку.

Сайт комітету працює з 2005 року. Розробник веб-сайту постійно супроводжує його роботу. На випадок виникнення питань, зауважень, пропозицій щодо функціонування програмного забезпечення веб-сайту працює служба «Гаряча лінія», роботу якої забезпечує компанія — розробник сайту.

Адміністрування змістовної інформаційної частини забезпечується двома працівниками секретаріату відповідно до Системи керування веб-сайтом.

Головна сторінка сайту містить план роботи Комітету, звіти за кожний сесійний період, фактичну інформацію про діяльність, прийняті рішення, документи, що є на розгляді в комітеті.

Нещодавно в головному меню нашого сайту з'явився новий сервіс «Роз'яснення комітету», в якому розміщуються ухвалені комітетом роз'яснення з актуальних питань. Після кожного засідання комітету постійно поповнюється новими публікаціями розділ «Питання, що розглядалися на засіданнях Комітету».

Таке висвітлення діяльності полегшує роботу членів Комітету та секретаріату, а в результаті скорочується кількість дзвінків, запитань щодо формулювання по прийнятих рішеннях, висновках, адже постійний зв'язок таким чином підтримується з Рахунковою палатою, Міністерством юстиції України, Кабінетом Міністрів, Секретаріатом Президента України тощо.

Отже, з точки зору практичного досвіду ми можемо стверджувати, що належний рівень інформаційного супроводження діяльності органів влади зніме чимало питань, проблем і претензій, які виникають саме через відсутність необхідної інформації.

Для прикладу хочу зазначити: за травень 2008 р. сторінки нашого сайту переглянули 800 відвідувачів. Найбільш цікави-

ми розділами для відвідувачів виявилися «Роз'яснення комітету», «План роботи комітету» та публікації щодо останніх засідань комітету.

Серед заходів Регламентного комітету, спрямованих на забезпечення відкритості роботи парламенту, є організація роботи Дирекції телерадіопрограм Верховної Ради, поліпшення висвітлення діяльності парламенту та фінансової підтримки. Ці питання готуються до розгляду згідно з планом роботи Комітету.

Якщо десять років тому виникала проблема висвітлення діяльності парламенту через протистояння з іншими гілками влади, зокрема, з Президентом України, то зараз ця проблема знята. Унеможливлено інформаційне блокування Верховної Ради України.

У процесі підготовки до розгляду цього питання нашим комітетом виявлено резерви для покращання роботи дирекції телерадіопрограм. Для цього необхідно в юридичному плані остаточно завершити реєстрацію парламентського телевізійного каналу в державних органах. Уже дев'ять років діє тимчасове положення про дирекцію телерадіопрограм. Настав час ухвалити статут та привести юридичну складову у відповідність із чинним законодавством України.

Матеріально-технічна база телеканалу потребує системного, комплексного підходу. Зокрема, концепція розвитку парламентського телеканалу передбачає створення технічних можливостей для прямих включень із засідань комітетів, фракцій і т. п., тому назріла необхідність придбання пересувного ретрансляційного комплексу.

Потребує вирішення проблема забезпечення відповідних умов для роботи, раціональний розподіл приміщень та наявних площ: доцільно розмістити дирекцію телерадіопрограм комплексно на 7 поверсі адміністративної будівлі за адресою: вул. Садова, 3-а.

Крім того, потребує невідкладного ухвалення Концепція висвітлення діяльності парламенту. Бажано, щоб була заслухана думка комітетів, управліннь Апарату, їх пропозиції щодо покращання висвітлення діяльності Верховної Ради України.

Внаслідок нашої спільної роботи вже вдалося отримати певні результати. Під час трансляції пленарних засідань Верховної

Ради України з'явився біжний рядок, що інформує глядачів про номер та назву законопроекту, який розглядається.

Питання, що стосуються повноважень нашого Комітету, зокрема, забезпечення діяльності Верховної Ради України, ми тримаємо на постійному контролі і допомагаємо їх вирішувати. Так, на засіданні Комітету 21 травня 2008 р. розглянено звернення завідувача відділу інформаційно-бібліотечного забезпечення Інформаційного управління Апарату Верховної Ради України щодо надання цьому відділу додаткових приміщень для забезпечення належних умов роботи співробітників і відвідувачів бібліотеки. Комітет звернувся до Голови Верховної Ради України А. П. Яценюка з проханням доручити Управлінню справами Апарату Верховної Ради України надати дві додаткові кімнати для відділу та при розробці проектно-кошторисної документації реконструкції (прибудови) адміністративного будинку по вулиці Садовій, 3 передбачити приміщення для читального залу.

І на завершення кілька тез щодо проведення парламентських і комітетських слухань. Спостерігається загальна недооцінка ролі комітетських слухань у законотворчому процесі, попри те, що обговорення, консультування із залученням наукових установ, громадськості тільки сприятиме підвищенню якості законопроектів. Крім цього, практика роботи комітетів у парламентах зарубіжних країн засвідчує достатню ефективність такої форми, як комітетські слухання. Такі слухання є одним із головних засобів, які комітети можуть використовувати для отримання інформації, необхідної для належного опрацювання законопроектів.

Сьогодні склалася така ситуація, коли майже всі комітети вносять відповідні проекти постанов щодо проведення парламентських слухань з різної тематики. Проте вони майже не використовують можливість проведення комітетських слухань.

Парламентські слухання проводяться в сесійний період, як правило, не більше одного разу на місяць у дні другого тижня кожного календарного місяця, що відводиться для роботи в комітетах, депутатських фракціях, відповідно до вимог частини першої статті 19 Тимчасового регламенту Верховної Ради України, якщо інше не передбачено календарним пла-

ном Верховної Ради України. Тобто протягом року можна проводити не більше 9-10 парламентських слухань.

Станом на 27 травня 2008 року в Апараті Верховної Ради України зареєстровано 28 проектів постанов Верховної Ради України, якими передбачається проведення по 4-5 парламентських слухань на місяць, замість одного.

Проте за період другої сесії шостого скликання Верховної Ради України комітетами проведено всього сім комітетських слухань.

З огляду на це комітетам Верховної Ради України пропонується питання, які становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання, розглядати не тільки на парламентських, а й на комітетських слуханнях, відповідно до статті 29 Закону України «Про комітети Верховної Ради України».

За повідомленням Управління справами Апарату Верховної Ради України у нас створені достатні умови для проведення розширених засідань комітетів, комітетських слухань, засідань «круглих столів», семінарів, міжнародних конференцій, зустрічей. В адмінбудинках Верховної Ради України є чотири зали, які мають більше 50 посадкових місць та оснащені аудіотехнікою, відеотехнікою, з можливістю здійснення синхронного перекладу, стенографування. Зокрема, конференц-зал в адмінбудинку по вул. Грушевського, 5, зал № 12 в адмінбудинку по вул. Грушевського, 18/2, зал № 330 та № 416 в адмінбудинку по вул. Садовій, 3-а.

На думку комітету, зазначена пропозиція щодо проведення комітетських слухань дозволить ефективно та конструктивно організувати розгляд питань, які нині пропонуються комітетами для обговорення на парламентських слуханнях.

Висловлюємо такі пропозиції:

1) вжити заходів із забезпечення належних умов для проведення слухань у комітетах, розташованих у приміщеннях по вул. Банковій, 6-8 та 5-7;

2) передбачити у програмі навчання працівників Апарату Верховної Ради України за підтримки міжнародних організацій та фондів вивчення досвіду організації слухань у комітетах зарубіжних парламентів;

3) узагальнити досвід проведення слухань у комітетах Верховної Ради України та видати відповідні методичні матеріали.

Просимо врахувати викладені пропозиції Комітету у підсумкових рекомендаціях семінару.

Дякую за увагу!

Ю. Ю. Сорочик,

*завідувач секретаріату Комітету Верховної Ради
України з питань боротьби з організованою злочинністю
і корупцією*

З ДОСВІДУ СПІВПРАЦІ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОПРОЕКТІВ

Діяльність секретаріату парламентського комітету щодо організаційно-інформаційного, консультативно-правового та методичного забезпечення діяльності відповідного комітету за своєю суттю є триєдиним завданням цього підрозділу Апарату Верховної Ради України.

Закони України «Про комітети Верховної Ради України», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» та «Про боротьбу з корупцією» достатньо чітко окреслюють коло завдань секретаріату Комітету з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, реалізація яких надає змогу досягти справжньої відкритості й прозорості діяльності комітету. Це вимагає від працівників секретаріату відповідних знань і вміння працювати в умовах інформаційної відкритості, обов'язково вивчаючи і враховуючи громадську думку, знати позицію правозахисних, наукових і просвітницьких інституцій з питань, віднесених до предмета відання комітету.

Співпраця комітету з громадськістю, а відповідно і його секретаріату, здійснюється за трьома напрямками згідно з визначеним Верховною Радою України предметом відання комітету:

- опрацювання звернень громадян;
- організація публічних громадських обговорень;
- вивчення громадської думки.

Останніми роками характерною ознакою повсякденної діяльності Комітету є робота із зверненнями громадян, юридичних осіб і громадських організацій. За період діяльності Верховної Ради України четвертого — шостого скликань до комітету надійшло понад 23 100 таких звернень. Загальний документообіг, пов'язаний з їх розглядом, становить більше 90 тис. документів.

За пропозицією секретаріату питання щодо здійсненої Комітетом у 2002–2005 роках роботи з розгляду звернень громадян у грудні 2005 року розглянено на засіданні комітету. Позиція Комітету та пропозиції щодо вдосконалення цієї роботи були викладені у надісланому Президентові України листі.

У березні 2008 року Комітет, повернувшись до цього питання, прийняв рішення щодо вдосконалення роботи із розгляду адресованих йому звернень.

Узагальнені аналітично-інформаційні відомості щодо результатів розгляду викладених у зверненнях до Комітету проблемних питань використовуються працівниками секретаріату, які входять у робочі та експертні групи, утворені в рамках діяльності Міжвідомчої комісії Ради національної безпеки і оборони України з комплексного вирішення проблем у сфері боротьби з корупцією та реалізації проектів Ради Європи та Європейської Комісії: «Підтримка належного урядування: проект протидії корупції в Україні» (ЦРАС), з питань боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму в Україні (МОІЛ-ЦА-2). Вони необхідні також для реалізації заходів Порогової програми Корпорації «Виклики тисячоліття» щодо зниження рівня корупції та Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією Антикорупційної мережі Організації економічного співробітництва і розвитку для країн Східної Європи і Центральної Азії.

Ця робота за участю працівників секретаріату триває, і направлена вона на здійснення комітетом своєї законопроектної функції.

Практика роботи секретаріату переконливо свідчить про доцільність подальшої активізації роботи щодо розвитку другого напрямку співпраці з громадськістю — організації публічних громадських обговорень.

Започатковано цю роботу у серпні 2003 року, коли відбулися громадські слухання з проблемних питань удосконалення національного законодавства у сфері протидії торгівлі людьми.

Більш жвавою та результативною була робота з організації та проведення шести регіональних громадських слухань з обговорення питань щодо поширення корупції в Україні, яку завершено внесенням у жовтні 2005 року до Верховної Ради України групою народних депутатів України проекту Стратегії протидії корупції.

Набутий працівниками секретаріату досвід залучення громадськості до розгляду комітетом актуальних питань сьогодні сприяв успішному проведенню 4 червня 2008 року слухань у комітеті на тему «Антикорупційна політика і практика: проблеми законодавчого забезпечення». Учасниками цих слухань було більше 90 осіб, з яких кожний третій взяв участь в обговоренні цих проблемних питань.

У рекомендаціях слухань, які зокрема опубліковано у газеті «Голос України», особливо наголошується на необхідності залучення до здійснення антикорупційно спрямованої превентивної роботи відповідних вітчизняних інститутів громадянського суспільства.

За результатами проведених слухань комітетом надіслано відповідні пропозиції Прем'єр-міністру України, Секретарю Ради національної безпеки і оборони України, а також головам заінтересованих парламентських комітетів — з питань правосуддя і з питань державного будівництва та місцевого самоврядування.

Змістовному публічному обговоренню на слуханнях, за якими на живо можливо було спостерігати на телеканалі «Рада», однієї з актуальніших проблем — антикорупційної слугували надані кожному учасникові слухань інформаційно-довідкові матеріали.

Секретаріат згідно з вимогами статті 52 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» здійснив оформлення в установленому порядку протоколу та стенограми слухань і завершив роботу над підготовкою друкованої версії матеріалів слухань.

Завершальним етапом, який є фактично найголовнішим, є практична реалізація запропонованих учасниками слухань

рекомендацій. Це досить складний процес, який потребує повсякденної уваги керівництва комітету і працівників секретаріату. Ця робота повинна здійснюватися із залученням інститутів громадянського суспільства і застосуванням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій.

Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, секретаріат якого я очолюю, започаткував висвітлення своєї діяльності на власній веб-сторінці наприкінці 2003 року.

На жаль, сьогодні інформаційне наповнення цієї сторінки не адекватно діяльності Комітету щодо практичної реалізації визначених Законом України «Про комітети Верховної Ради України» законопроектної, організаційної та контрольної функцій.

Практика роботи показала, що налагодити штатний режим для висвітлення діяльності комітету на веб-сторінці автономно, а саме так із самого початку утворювалася сторінка Комітету, неможливо.

На перший погляд, підготувати проект зразка сторінки дуже просто, проте насправді це не так. Підготовка інформаційних матеріалів, визначення формату й стилю їх подання, графічне та мультимедійне оформлення потребує спеціальних знань.

Умови забезпечення інформаційного наповнення «комітетських» сторінок можна поділити на дві групи.

Перша — це кваліфікація відповідних фахівців секретаріатів і Управління комп'ютеризованих систем.

Друга — це належний інструментарій для ведення цієї діяльності.

Втім підґрунтям для достатнього та якісного техніко-технологічного забезпечення функціонування веб-сторінок є ресурсне забезпечення цього напряму роботи Апарату Верховної Ради України.

Потрібен єдиний підхід до комплектування апаратними засобами кожного робочого місця як в Управлінні комп'ютеризованих систем, так і в секретаріатах парламентських комітетів.

Безумовно, програмні засоби повинні створити прості й зручні умови для цієї роботи.

Це можливо забезпечити у рамках дії чинного Порядку забезпечення підрозділів Апарату Верховної Ради України комп'ютерною технікою, програмними засобами та доступом до інформаційних ресурсів, затвердженою Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 1 липня 2003 року № 664.

У кожному секретаріаті має бути обладнане, відповідно до визначених вимог, робоче місце фахівця з питань технічної підготовки інформаційних матеріалів та їх передачі мережевому адміністратору.

У грудні 2005 року законодавець виклав у новій редакції текст Закону України «Про комітети Верховної Ради України», включивши до нього новацію — впровадження «вебівської» складової у діяльність комітетів, у рамках роботи офіційного веб-сайту Верховної Ради.

Відомо, що статус цього сайту визначено Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 24 травня 2001 року № 462.

На жаль, зміст затвердженого зазначеним Розпорядженням Положення має лише дозвільний характер і цілком суперечить вимогам частини третьої статті 9 оновленого тексту Закону «Про комітети Верховної Ради України».

Якщо цим Законом передбачено поширення інформації про діяльність комітету на відповідній веб-сторінці, то дозвіл Голови Верховної Ради України, зрозуміло, є зайвим.

Вивчення показало, що не тільки ця позиція Положення про веб-сайт Верховної Ради України у глобальній інформаційній мережі Інтернет потребує змін. Вважаємо, що необхідно внести доповнення до пункту третього цього Положення стосовно змісту інформації, яку містить веб-сайт парламенту, на чому зупинюся далі.

Для нас без перебільшення величезне значення має питання кваліфікації працівників секретаріату, які повинні забезпечувати цей напрям роботи у підрозділі.

Зрозуміло, що треба виходити з того кадрового складу, який є на сьогодні.

Впевнений, що випробувана роками система підготовки й перепідготовки кадрів дозволить у короткий строк виправити ситуацію, а відповідне систематичне методичне супроводження сприятиме подальшому вдосконаленню «вебівської» діяльності секретаріатів комітетів.

Ми розраховували на щорічно плановані Управлінням кадрів плани підвищення кваліфікації державних службовців Апарату.

Щодо загальних підходів до організації роботи із висвітлення комітетами своєї діяльності через веб-сторінки на веб-сайті парламенту, то веб-сторінка комітету має надавати зовнішньому суб'єкту таку інформацію:

- загальна інформація про комітет (історична довідка, предмет відання та положення про комітет);
- керівництво та склад комітету;
- секретаріат комітету, із зазначенням повноважень кожного з його працівників;
- плани роботи комітету;
- проекти порядків денних засідань комітету, протоколи і стенограми його засідань;
- робота із зверненнями фізичних та юридичних осіб;
- передбачувані та здійснювані комітетом заходи;
- утворені при комітеті громадські формування та інформація про їх діяльність;
- новини та оголошення;
- функції комітету (законопроектна, організаційна і контрольна);
- архів комітету;
- інформація щодо наявності веб-сторінок членів комітету та їх виступів у засобах масової інформації.

Саме такі розділи-сторінки нададуть змогу всім категоріям зовнішніх суб'єктів отримати необхідну і найбільш повну інформацію про всі напрями діяльності комітету.

Набутий секретаріатом комітету досвід показав, що визначення інформаційної архітектури веб-сторінки, побудова її блок-схеми та план оновлення її змісту — це виключна компетенція профільних структурних підрозділів Апарату, оскільки це пов'язано із структурою головної сторінки веб-сайту Верховної Ради та його функціонуванням, а також із наявністю відповідних програмних засобів для їх розробки.

Із такою організацією роботи можливо започаткувати справжню роботу секретаріатів комітетів щодо створення достатніх умов для висвітлення діяльності комітетів на власних веб-сторінках.

Результати цієї роботи можуть бути більш вагомими за умови доповнення положень головних внутрішньопарламентських директивних документів: Регламенту Верховної Ради України і Положення про її Апарат відповідними нормами щодо порядку, форм і методів залучення комітетами громадськості до законотворчого процесу, а також у разі поглиблення конструктивного діалогу парламентаріїв з громадянами.

Л. А. Сукненко,

*завідувач секретаріату Спеціальної контрольної комісії
з питань приватизації Апарату Верховної Ради України*

ОСОБЛИВОСТІ РОБОТИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ СПЕЦІАЛЬНОЇ КОНТРОЛЬНОЇ КОМІСІЇ З ПИТАНЬ ПРИВАТИЗАЦІЇ

Шановні колеги!

Головним завданням Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації є контроль за дотриманням чинного законодавства в процесі приватизації майна державної та комунальної власності. Ця специфіка суттєво відрізняє функціональні обов'язки Комісії від роботи комітетів.

Коли йдеться про приватизацію великих підприємств, таких як «Криворіжсталь», «Луганськтепловоз» і подібних, процеси приватизації відбуваються під широким наглядом суспільства через висвітлення їх засобами масової інформації, під контролем з боку Генеральної прокуратури та Служби безпеки, ну і, відповідно, Комісії. Тобто муха не пролетить.

Громадськість бере активну участь в обговоренні цих процесів та інформує секретаріат комісії про своє ставлення до них та пропонує варіанти виправлення помилок, що можуть статися під час приватизації того чи іншого об'єкта державної власності. Адже йдеться про майбутнє десятків тисяч людей, працівників підприємств.

Зовсім інша справа — приватизація об'єктів соціальної сфери, що належать до комунальної власності і є практично власністю територіальних громад як наприклад: парки культури та відпочинку, спортивні майданчики, клуби, дитячі садочки,

поліклініки та заклади дошкільного виховання. Відомо, що за останні п'ять років небувалого розмаху набрав будівельний бізнес у м. Києві. Про його надприбутковість не варто говорити — це й так усім відомо, і розвиток цього бізнес-напряму став душителем об'єктів соціальної сфери у місті. Київська міська рада різних скликань за певних умов приймала рішення та сприяла відведенню земельних ділянок, незважаючи на те, що на них розташовані об'єкти соціальної сфери. Продажність цих рішень призвела до фактичного знищення соціальної інфраструктури міста.

На захист цих об'єктів соціального спрямування спочатку стихійно, а потім — за підтримки Комісії виступила громадськість як представник територіальних громад. Комісія з питань приватизації не могла залишатися осторонь цих подій у місті Києві і активно долучилася до вивчення реального стану справ та стала на захист прав територіальних громад. То в одному, то в іншому районі міста виникали протистояння громадськості із забудовниками, яких, на жаль, підтримували місцеві органи влади, і секретаріату, як пожежній команді, доводилося виїздити за викликом по телефону для підтримки місцевого населення, яке відстоювало свої права, що цілком і повністю відповідало чинному законодавству. Тісний зв'язок із громадськістю створив умови для досконалого вивчення стану справ, що зумовило ініціювання Комісією з питань приватизації внесення ряду змін до чинного законодавства та проведення парламентських слухань на тему про збереження та цільове використання об'єктів соціальної сфери у післяприватизаційний період суб'єктами господарювання, що їх утримують. За результатами розгляду цього питання Верховною Радою України було прийнято відповідну Постанову.

Завдяки вимогам громадськості та безпосередньому втручанню Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації вдалося відстояти від навальної забудови такі парки культури та відпочинку, як парк «Сирецький», природно-ландшафтний парк по вул. Герцена, 8, зберегти ту частину парку «Нивки» по проспекту Перемоги, 84, яка підлягала вирубці заради побудови чергового ресторану, сквери по вулицях Гоголівська та Татарська. Вдалося запобігти знесенню клінічної лікарні № 16, що знаходиться в історичній частині міста на вулиці

Рейтарській, 22, спортивного майданчика на розі вулиць Мельникова та Якіра тощо. Ці події широко висвітлювалися засобами масової інформації, як друкованими, зокрема, газетою «Голос України», так і електронними.

Неодноразові звернення громадськості до Комісії з проханням надати допомогу у вирішенні конфліктних питань тепер носять характер стабільного двостороннього зв'язку і безперечно мають позитивний результат, втім, як бачимо, цього замало на рівні міста Києва, а тим більше на рівні держави.

Загалом, сталі відносини з громадськістю допомагають Комісії у плануванні роботи на період чергової сесії роботи Верховної Ради України.

На мій погляд, створення веб-сайту Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації, який містив би зокрема норми чинного законодавства з питань приватизації, дало б можливість оперативного спілкування з громадськістю та органами місцевого самоврядування, що, власне, і заплановано виконати найближчим часом.

Дякую за увагу!