

Часопис ПАРЛАМЕНТ

ВИПУСК 3/2017



ЛАБОРАТОРІЯ
ЗАКОНОДАВЧИХ
ІНІЦІАТИВ

www.parlament.org.ua

Громадська організація «Лабораторія законодавчих ініціатив»

Київ, 04071, вул. Нижній Вал, 15, офіс 303

Офіційна сторінка: www.parlament.org.ua

E-mail: info@laboratory.kiev.ua

+38 044 531 37 68

РОЛЬ ТА ФУНКЦІЇ
ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОМІТЕТІВ
ТА ФРАКЦІЙ



ЛАБОРАТОРІЯ
ЗАКОНОДАВЧИХ
ІНІЦІАТИВ
www.parlament.org.ua



ЧАСОПИС

ПАРЛАМЕНТ

ВИПУСК 3

Роль та функції парламентських комітетів
та фракцій



КИЇВ · 2017



USAID

ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Фонд Східна Європа



ЛАБОРАТОРІЯ
ЗАКОНОДАВЧИХ
ІНІЦІАТИВ
www.parliament.org.ua

Видання та розповсюдження Часопису «Парламент» є частиною проекту, що його реалізує Лабораторія законодавчих ініціатив у рамках Програми USAID «РАДА: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво», що виконується Фондом Східна Європа.

Думки і твердження, висловлені в цій публікації, відображають особисту позицію авторів і можуть не співпадати з позицією USAID.

УДК 342.53:378.4.091.33-027.22](477+100)

П78

«ЧАСОПИС ПАРЛАМЕНТ»

НАУКОВО-ПОПУЛЯРНИЙ ЖУРНАЛ

Випуск 3, 2018

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
КВ 5474 від 13.09.2001 р., видане Державним комітетом інформаційної політики України.

Засновник і видавець:

ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив»

Київ, 04071, вул. Нижній Вал, 15, офіс 303

info@laboratory.kiev.ua

(+38 044) 531 37 68

Автори:

Олександр Заславський

Марія Соколова

Олександра Жерибор

Головний редактор:

Світлана Матвієнко

Відповідальний редактор:

Марія Врабель

Оригінал-макет:

Микола Ковальчук

Над випуском працювали:

Олександр Заславський

Людмила Речич

Тетяна Чернуха

Ірина Черпак

Вікторія Баклаженко

Олеся Кириченко

Додрукарська підготовка:

ФОП Кашталян Н. І.

ISBN 978-617-7157-49-5

У ВИПУСКУ

ВСТУП	4
ТЕМА <i>Олександр Заславський, Марія Соколова, Олександра Жерибор</i> Функції, склад і види парламентських комітетів та їх роль у співпраці парламенту з урядом: світові практики	9
Список джерел та літератури	32
ТЕМА <i>Марія Соколова, Олександра Жерибор</i> Механізми політичного узгодження порядку денного в парламентах світу	35
Список джерел та літератури	45
ТЕМА <i>Марія Соколова, Олександра Жерибор</i> Статус та роль коаліції/більшості та опозиції/меншості в парламентах світу	47
Список джерел та літератури	54

ВСТУП

Наприкінці лютого 2016 року під час «Українського тижня» в Європейському Парламенті була представлена Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, підготовлена оціночною місією Європейського Парламенту під керівництвом Пета Кокса. Того ж року 17 березня Верховна Рада ухвалила відповідну постанову щодо заходів реалізації 52-х рекомендацій Дорожньої карти. З того моменту було зареєстровано кілька законодавчих ініціатив на виконання окремих рекомендацій, які, однак, так і не були ухвалені. Наприкінці листопада 2016 року розпорядженням Голови Верховної Ради було утворено Робочу групу з питань реформування парламенту, яка складається з представників всіх парламентських фракцій та груп. Під час одного з перших засідань Робочою групою була обрана формула «одна рекомендація – один законопроект», що повинно було підвищити шанси на досягнення компромісу між різними політичними силами по кожному конкретному питанню. Однак, через рік після початку роботи відповідної групи ситуація залишається незмінною: рекомендації, реалізація яких вимагає внесення змін в чинне законодавство, залишаються на проектній стадії (хоча щодо деяких вже було досягнуто консенсусу і зареєстровано відповідні законопроекти, як-от законопроект № 6256 щодо обмеження максимальної кількості комітетів з наступного скликання).

Тут варто підкреслити важливий нюанс, на якому постійно наголошував Пет Кокс під час своїх робочих візитів до Верховної Ради і який дуже чітко прописаний в самій Дорожній карті: «Ця місія закінчується як і починалася, з чітким посланням до депутатів Верховної Ради: це Ваші повноваження. Це Ваш національний парламент. Це Ваша Конституція. Це Ваша країна і Ваш вибір. Текст цієї Доповіді пропонується з повагою і дружньо, зі сподіванням, що він допоможе у створенні нової України, в яку було вкладено стільки надії і так багато жертв». ¹ Тобто в Дорожній карті окреслені проблемні аспекти функціонування українського парламенту і запропоновано можливі варіанти вирішення кожної конкретної проблеми. Ці рекомендації не є інструкцією до дії, а швидше є «дружніми порадами», можливими варіантами вирішення тих проблем, про які йдеться в Дорожній карті. Крім того, самі автори Доповіді ставлять ключове для реформи питання: «навіть якщо кожна зміна, запропонована у цій Доповіді, буде прийнята, чи матиме нова стратегія будь-який вплив на парламентську практику, якщо парламентарі і надалі будуть ставитися до власних правил так невимушено?». Все це наштовхує на думку, що описані в доповіді проблеми та варіанти їх вирішення потребують подальшого опрацювання із залученням широкого кола заінтересованих сторін (як мінімум більшості народних депутатів). Не стільки пряма імплементація запропонованих рекомендацій, скільки деліберативний

¹ Місія Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, 2016-2017, Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, from: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

процес пошуку спільного знаменника між різними політичними силами в парламенті є запорукою підвищення якості законодавчого процесу та інституційної спроможності Верховної Ради України.

Відповідно в цьому номері «Часопису «ПАРЛАМЕНТ» здійснена спроба детальніше дослідити міжнародні практики, які можуть стати в нагоді під час експертних дискусій щодо вдосконалення роботи парламенту в таких сферах, як:

- 1) роль та функції парламентських комітетів, особливо в частині контрольних повноважень та комунікації з виконавчою гілкою влади;
- 2) удосконалення процесу політичного узгодження порядку денного Верховної Ради;
- 3) врегулювання статусу коаліції та опозиції.

Всі ці теми є вкрай важливими й стосуються одного великого блоку питань: політичний діалог, забезпечення балансу інтересів і дієвої системи стримувань та противаг. Знову ж таки, важливість цих питань підкреслюється в Дорожній карті: «З метою досягнення Верховною Радою цілей інституційної реформи з побудовою нової демократичної парламентської культури проведення діалогу, знаходження компромісу та консенсусу необхідним є усунення потенційних перешкод». І відверту розмову про роль та взаємодію коаліції/більшості та опозиції/меншості в цьому контексті важко переоцінити.

Іншим важливим аспектом у контексті реалізації парламентської реформи є її нездійсненність без прив'язки до відповідних змін у роботі уряду та з урядом. В умовах загального ускладнення і підвищення комплексності проблем, з якими доводиться мати справу відповідальним за ухвалення рішень особам, ускладнюється і процес вироблення політики. У більшості випадків це призводить до формування комплексного підходу на основі ґрунтовної аналітичної роботи (до та після впровадження), яка потребує значних людських, фінансових та часових ресурсів. У результаті очевидною є тенденція щодо посилення ролі уряду в підготовці законопроектів, підвищення ролі комітетів у роботі парламенту, зокрема з питань підготовки законопроектів до розгляду та виконання функції парламентського контролю. У зв'язку з цим посилилася і тенденція до співпраці між урядом та парламентом на рівні комітетів.

При цьому в українському парламенті, на думку оціночної місії Європейського парламенту «наглядова роль комітетів ускладнюється фактом невідповідності компетенції комітетів повноваженням конкретних міністерств». Однак, імплементація запропонованої рекомендації щодо зменшення кількості комітетів до приблизно 20 з повноваженнями, які якомога чіткіше співвідносяться з повноваженнями профільних міністерств, на нашу думку, потребує не просто внесення змін до законів України «Про комітети Верховної Ради України» та «Про центральні органи виконавчої влади», а ґрунтовного переосмислення ролі парламен-

ту і парламентських комітетів. Адже такі точкові зміни навряд зможуть виправити ситуацію, коли серед питань, які перебувають на порядку денному роботи комітетів (протягом 4-ї та 5-ї сесії 8-го скликання), лише 3% мають характер контрольної функції.²

Насамкінець без ефективної комунікації між урядом та парламентом, робота уряду може бути паралізована, а робота парламенту ризикує набутти популістського характеру. В цьому аспекті порядок денний – це один з інститутів, який забезпечує комунікацію та реалізацію програми уряду. Актуальність питання щодо планування порядку денного як частини планування законотворчого процесу в цілому не викликає сумніву. Для українського парламенту зараз вкрай важливо визначитися з найбільш ефективними механізмами планування порядку денного, адже 75% ухвалених в цілому протягом 4-ї сесії 8-го скликання законів прямо чи опосередковано не були передбачені Програмою діяльності Уряду.³

2 Концепція законодавчого процесу «від початку до кінця»,
http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/Policy-Paper_End-to-end.pdf

3 Концепція законодавчого процесу «від початку до кінця»,
http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/Policy-Paper_End-to-end.pdf

Анотація

Реалізація урядової програми без прийняття запланованих урядом законопроектів майже неможлива. Через що постає питання про співпрацю між парламентом та урядом у зв'язку з ухваленням законопроектів. Така комунікація здебільшого здійснюється у комітетах, що зумовлено особливою роллю комітетів у сучасному законодавчому процесі. Документ присвячено вивченню міжнародного досвіду щодо співвідношення кількості комітетів та міністерств, а також містить огляд форм взаємодії між ними. Окрім цього зібрана узагальнювальна інформація щодо різновидів парламентських комітетів.

Abstract

Implementation of Government's program requires the adoption of bills drafted by the Government. The cooperation between Parliament and Government regarding the adoption of laws is one of the main issues. Such communication is mostly carried out in parliamentary committees due to the special role of committees in the modern legislative process. The document is devoted to the study of international practices in relation to the number of committees and ministries, as well as a brief overview of the forms of interaction between them. In addition, a summary of the varieties of parliamentary committees is collected.

ТЕМА

Функції, склад і види парламентських комітетів та їх роль у співпраці парламенту з урядом: світові практики

*Олександр Заславський, заступник Голови Ради
Лабораторії законодавчих ініціатив*

Марія Соколова, експертка Лабораторії законодавчих ініціатив

Олександра Жерибор, експертка Лабораторії законодавчих ініціатив

В сучасному законодавчому процесі країн розвинутої демократії парламентські комітети відіграють одну з найважливіших ролей. В комітетах здійснюється ретельне вивчення законопроектів, їх підготовка до обговорення парламентом (палатою), парламентський нагляд за діяльністю уряду, проведення парламентських слухань, взаємодія з громадськістю та іншими зовнішніми суб'єктами.

За останні десятиліття значно змістилися акценти. Так, очевидно є тенденція щодо посилення ролі уряду в підготовці законопроектів, збільшення ролі комітетів у роботі парламенту, зокрема з питань підготовки законопроектів до розгляду та виконання функції парламентського контролю. У зв'язку з цим посилилася і тенденція до співпраці між урядом та комітетами. Хоча уряд підзвітний парламенту, все ж більша частина комунікації між парламентом та урядом на сьогодні відбувається саме між міністерствами та профільними комітетами.

У свою чергу це привертає увагу дослідників до вивчення питання співпраці парламентських комітетів та уряду. Особливо актуальним це питання є для України як для молодої демократії. Забезпечення тісної комунікації між цими двома інститутами може суттєво покращити ситуацію у сфері розробки законопроектів та їх реалізації. Зокрема, виникають питання щодо співвідношення між комітетами та міністерствами та форм їх взаємодії.

Метою цього аналітичного документу є вивчення міжнародного досвіду щодо співвідношення кількості комітетів та міністерств, а також короткий огляд форм взаємодії між ними. Окрім цього, зібрана узагальнена інформація щодо різновидів парламентських комітетів.

Роль комітетів у підготовці законопроектів

Мандат і функції комітетів чітко визначені в національній конституції та в регламенті. Крім того, комітети мають повноваження самостійно регулювати свої власні процедури в межах мандату парламенту в ці-

лomu. Функції кожного комітету часто визначаються в правилах палати (rules for the house).

Значна частина роботи парламенту стосовно підготовки законопроектів до розгляду відбувається саме в комітетах. Це обумовлено тим, що обговорення питань повним складом парламенту без попередньої ретельної підготовки викликає великі труднощі. Водночас, комітет – менша політична одиниця, яка повністю віддзеркалює політичну конфігурацію парламенту, може проводити глибокий аналіз законопроектів за певною сферою, яка закріплена за комітетом, та оперативніше приймати рішення.

В таких країнах як Франція та Сполучені Штати, висновок комітету стосовно певного законопроекту стає основою для прийняття рішення цілим парламентом і рідко коли рішення парламенту буде суперечити висновку комітету.^{4,5} А в Іспанії Конституція навіть уповноважує комітети приймати тимчасові законодавчі акти, коли парламент розпущений або строк повноважень палат закінчився і необхідно ухвалити який-небудь важливий нормативний акт.⁶

Якщо уряд зацікавлений в ухваленні того чи іншого законопроекту, то в першу чергу, уряд має комунікувати з комітетом. Прийняття законопроекту парламентом є наслідком підтримки законопроекту членами комітету в більшості випадків через партійну дисципліну та неформальну комунікацію членів парламенту та партій.⁷

Роль комітетів у здійсненні парламентського контролю

Парламент має контрольні повноваження щодо уряду. Контроль за урядом в першу чергу покликаний вдосконалити роботу уряду та покращити обіг інформації між виконавчою та законодавчою гілками влади.⁸ Більшість таких повноважень реалізуються саме через профільні комітети. В цьому аспекті парламентський контроль є необхідною частиною комунікації між комітетами та урядом.

Види комітетів

Незважаючи на те, що інститут парламентських комітетів існує в парламентах по всьому світу, не всі комітети є однаковими. Деякі парламенти мають постійні комітети, які беруть участь як у нормотворчості, так і в парламентському нагляді; інші ж комітети таких функцій не виконують. Повноваження парламентських комітетів також різняться. Деякі парламенти більш широко використовують спеціальні комітети з розслідування, ніж інші.

4 John V. Sullivan, 2007, HOW OUR LAWS ARE MADE, Gpo.gov, viewed 02 October 2017, from <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc49/pdf/CDOC-110hdoc49.pdf>

5 Service des Affaires internationales et de défense, 2013, The national assembly in the French institutions, Assemblée nationale, Paris, from: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/national-assembly.pdf [3 October 2017]

6 Порубенський О. М., 2007, Окремі питання організації комітетів у структурі парламенту : зарубіжний досвід та Україна, Часопис Київ. ун-ту права.

7 Кислий П., Вайз Ч., 2000, Становлення парламентаризму в Україні : на тлі світового досвіду, Абрис, Київ.

8 Тороп Ю., 2006, Роль парламентских комитетов в законодательном процессе : на примере федеративных государств Западной Европы, Правоведение, № 6.

Комітети в парламенті складають систему комітетів: кожен парламент має свою власну систему комітетів. Базуючись на основі парламентської історії та традиціях, можна визначити тип систем парламентських комітетів. Однак, еволюція системи комітетів є унікальною для кожного окремого парламенту.

Види комітетів за формою

Комітети можуть бути постійними або спеціальними (ad hoc комітети або комітети з розслідування, що створені для вирішення спеціальних питань на обмеженій за часом основі).⁹

Перманентність постійних комітетів залежить від парламентської традиції, що склалася. В деяких країнах перелік комітетів прямо зазначений в регламенті парламенту, що забезпечує відносну сталість існування комітетів при зміні політичної конфігурації Парламенту. Втім в більшості країнах перелік постійних комітетів створюється після виборів за рішенням Парламенту. В цьому випадку кількість комітетів та їх компетенція можуть бути частиною політичних торгів.

Спеціальні комітети ad hoc створюються за рішенням Парламенту з чітко визначеного питання. Цікавим різновидом ad hoc комітетів у Вестмінстерській традиції є комітети з підготовки законопроектів. У Великобританії в Палаті представників для кожного законопроекту, що проходить розгляд у парламенті, створюється окремий тимчасовий комітет.¹⁰

Комітети з розслідувань збирають інформацію про конкретні події і їхні причини; вони також вивчають фінансову і технічну сторону адміністрування державних витрат. Робота комітетів з розслідувань є доповненням до загальної роботи по нагляду, що здійснюється комітетами.

Види комітетів за напрямками діяльності

Внутрішні (організаційні) комітети парламенту займаються управлінням і організацією роботи всередині палати. Крім того, Комітет всієї палати, членство в якому мають всі члени основної палати, часто розглядається як альтернатива пленарному засіданню. Парламент може також створити загальний наглядовий комітет, який координує наглядову роботу інших постійних комітетів. Наглядовий комітет може рекомендувати іншим постійним комітетам розслідувати конкретні проблеми, ідентифіковані ним. Інші постійні комітети також можуть звертатися з питаннями до загального наглядового комітету.

У багатьох парламентах створено низку постійних комітетів, які співвідносяться з напрямками політики урядових міністерств чи відомств (так звані «відомчі комітети»). Ці комітети можуть бути організовані таким чином, щоб точно представляти сфери відповідальності державних відомств; втім, часом, один такий комітет може здійснювати нагляд за більш ніж одним напрямком політики міністерства чи урядовим департаментом або одне відомство чи департамент може перебувати під

9 Керимов А., 2001, Постоянные комиссии и комитеты в зарубежных парламентах, Аналит. вестн. Совета Федерации Федерал. Собрания Рос. Федерации, № 20 (151) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2001/vestniksf151-20/vestniksf151-20020.htm>

10 Cabinet Office, 2017, Guide to Making Legislation, Cabinet of the United Kingdom, London, from: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/645652/Guide_to_Making_Legislation_Jul_2017.pdf

наглядом двох або більше парламентських комітетів. Назви комітетів надзвичайно варіюється від одного парламенту до іншого, і це може створювати плутанину. Комітет з тією ж назвою може бути відомчим комітетом в одному парламенті й міжвідомчим комітетом в іншому. Такі комітети можуть виконувати суто законодавчу функцію або поєднувати її з контрольною функцією.

Зазвичай законодавчі відомчі комітети виконують і контрольную функцію, яка передбачає контроль за діяльністю уряду, а також може здійснювати контроль за імплементацією ухвалених законів (Франція).¹¹

Однак у Вестмінстерській моделі законодавчі комітети та контрольні комітети чітко розділені. Це зумовлено в першу чергу тим, що контрольна функція комітетів має більше значення, ніж законотворча функція.¹²

Комітети: кількість, розмір і склад

Основною функцією парламентських комітетів є підготовка матеріалів для обговорення в палаті. Комітети готують доповіді, інколи представник чи представники комітетів беруть участь в пленарних обговореннях з підготовленими доповідями. Робота комітетів має важливе значення, оскільки забезпечує інформативне обговорення в палаті з використанням релевантної та повної інформації з підготовлених питань. Існування багатьох спеціалізованих комітетів додає особливої цінності для парламентської роботи, адже вони можуть працювати спільно, одночасно розглядаючи ту ж проблему з різних точок зору. План уряду щодо розвитку інфраструктури, наприклад, може бути розглянутий з точки зору державних фінансів, економічного зростання, гендерного аспекту та впливу на місцеве населення. Крім того, комітети можуть працювати як посередник між зацікавленими групами й відповідними органами влади, а також можуть слугувати центром залучення громадян до роботи парламенту.

Кількість, розмір і склад парламентських комітетів варіюються від країни до країни, а загальна кількість депутатів у парламенті суттєво впливає на число комітетів, які будуть створені.

Склад комітету

Загалом, склад комітету відтворює склад палати парламенту. Парламентські політичні групи, як правило, представлені в комітетах пропорційно їхній чисельності в парламенті. При цьому особливий підхід може бути встановлений для невеликих груп з метою забезпечення їхнього представництва в комітетах або як повноправних членів, або як спостерігачів. У парламентах, де поширені багатопартійні коаліції, керівні посади розподіляються між різними партіями. У низці парламентів світу існують правила, які передбачають, що опозиційні партії

11 Service des Affaires internationales et de défense, 2013, The national assembly in the French institutions, Assemblée nationale, Paris, from: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/national-assembly.pdf

12 Shane M., 2004, Legislative committees in comparative perspective: the politics of multiparty government and legislatures' preferences, Martin Shane: Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Hilton Chicago and the Palmer House Hilton, Chicago, IL, from: http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/5/9/6/4/pages59642/p59642-1.php

очолюють певну кількість комітетів і/або займають кілька місць у колективному органі керівництва комітету (у так званих бюро).

Розміри комітетів

Розмір парламентських комітетів країн Західної Європи варіюється в неочікувано широкому діапазоні – від декількох членів аж до 145 парламентарів. Найбільші комітети, що складаються з 145 членів, функціонують у нижній палаті Французького парламенту¹³, в той час як комітети в Ісландському парламенті (Alþingi) складаються з невеликої кількості осіб.¹⁴ Очевидним поясненням такої різниці є розмір парламентів. За невеликим винятком, розмір комітетів, як правило, пов'язаний із розміром парламенту. Кількість членів комітету можуть бути встановлені для всіх або для певних типів комітетів. Австрія¹⁵, Фінляндія¹⁶ (де мінімальна кількість членів варіюється в залежності від типу комітету), Португалія¹⁷ (максимум 12), Іспанія¹⁸ і Швеція¹⁹ (мінімум 15) мають чітко встановлену кількість членів комітетів, натомість як в інших парламентах відсутні чіткі правила щодо максимального або мінімального розміру комітетів.

Кількість комітетів

У більшості країн постійні комітети створюються за основними галузями державного управління, які, у свою чергу представлені в структурі урядових міністерств та відомств: наприклад комітет з фінансових питань, з питань оборони, у закордонних справах тощо.

Більшість парламентів у Західній Європі мають 10-20 спеціалізованих комітетів, головною функцією яких є аналіз законопроектів. Лише Данія²⁰ і Нідерланди мають понад 20 постійних комітетів із законодавчими функціями (велика кількість комітетів в парламенті Данії (Folketinget) дозволяє досягти високого ступеню спеціалізації – наприклад, є комітети, що працюють в галузях науки і технологій, імміграції, навколишнього середовища тощо). У Шведському Риксдазі діють не менше 15 постійних комітетів.²¹ Крім Франції (вісім), тільки парламенти Ісландії (дев'ять) і Іспанія (чотири) мають менш як десять постійних комітетів.

Національна Асамблея Франції має вісім постійних комітетів: з питань культури й освіти; з економічних питань; із закордонних справ; із соціальних питань; з питань національної оборони й збройних сил; зі сталого розвитку і питань територій; з фінансів; з правових питань.

13 <http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly>

14 [https://www.althingi.is/english/about-the-parliament/standing-orders-of-the-althingi-/](https://www.althingi.is/english/about-the-parliament/standing-orders-of-the-althingi/)

15 <https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/PARL/>

16 <https://www.eduskunta.fi/EN/pages/default.aspx>

17 <http://www.en.parlamento.pt/>

18 <http://www.congreso.es/>

19 <https://www.loc.gov/law/help/national-parliaments/sweden.php>

20 <http://www.thedanishparliament.dk/>

21 <https://www.loc.gov/law/help/national-parliaments/sweden.php>

Крім того, існують також спеціальні комісії. Постійні комітети у Франції є великими за кількістю залучених до роботи парламентарів, з широкими й нечітко визначеними повноваженнями та сферою роботи. Однак, самі комітети утворюють невеликі робочі групи (особливі разові комісії) з конкретних законопроектів та питань, що надійшли від виконавчої влади.²² Тоді, наприклад, бюджетне чи будь-яке інше питання буде готувати не профільна постійна комісія, а тимчасова, сформована ініціативою уряду група. Такий підхід надає членам опозиції законодавчого впливу і відповідальності. З іншого боку, Ірландія та Великобританія не мають постійних комітетів із законодавчими функціями як таких.²³

У деяких країнах закон обмежує або передбачає чітко фіксоване число комітетів (як, наприклад, у Франції), в той час як в інших країнах немає законодавчих обмежень кількості постійних комітетів (наприклад, в Російській Федерації) – таким чином парламенти можуть вільно організовувати їхні власні комітети, кількість яких може коливатися від скликання до скликання.

У Великобританії (до 1979р, коли з'явилися постійні комітети) і в країнах, які зазнали впливу англійської парламентської традиції, комітети не мали спеціалізованого характеру. Вони створювалися для розгляду конкретних законопроектів (біллів), а після того, як білл був прийнятий або остаточно відхилений парламентом, комітет розпускався. У британській парламентській практиці існували й комітети всієї палати. Однак і сьогодні предмет діяльності постійних комітетів в Палаті громад не визначений. Вони навіть не отримують найменувань, а просто позначені літерами «А», «В», «С», «D» і далі. За потреби спікер Палати громад доручає одному з комітетів підготовку будь-якого питання до слухання в Палаті.²⁴ Проте з цього правила є й винятки – у Палаті громад функціонує система так званих спеціальних виділених комітетів, кожен з яких призначений для виконання контрольних, наглядових функцій за одним з міністерств.

У німецькому Бундестазі, наприклад, кількість постійних комітетів щоразу встановлюються під час кожного нового обрання парламенту і діє протягом парламентського скликання. За деякими винятками, більшість з цих комітетів відтворюють структуру державного уряду.

Національні Збори Угорщини зазвичай формують свою систему постійних комітетів на установчому засіданні, а також вирішують, які назви носитимуть комітети та кількість їхніх членів. Кількість і обсяг обов'язків постійних комітетів співвідносять зі структурою уряду (однак є випадки, коли один комітет працює з двома і більше міністерствами, і є приклади, коли коло питань одного міністерства поширюються на два комітети).²⁵

Обмеження на одночасне членство в парламентських комітетах

Спеціалізація і досвід можуть бути посилені, якщо члени комітету зосереджують свою роботу лише в одному комітеті. У парламентах ін-

22 Service des Affaires internationales et de défense, 2013, The national assembly in the French institutions, Assemblée nationale, Paris, from: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/national-assembly.pdf

23 <http://www.parliament.uk/>

24 <http://www.parliament.uk/about/how/committees/>

25 <http://www.parlament.hu/web/house-of-the-national-assembly/standing-committees>

ших держав часом існує встановлена законом максимальна кількість комітетів, членом яких може бути парламентар. Втім, насправді лише деякі парламенти обмежують число комітетів, в яких може працювати парламентар. Обмеження існують у Франції, Греції, Італії, Норвегії, Португалії і Швейцарії. В Іспанії кожен парламентар має право працювати, щонайменше, в одному комітеті; на практиці це також існує в Норвегії. У багатьох інших парламентах є депутати, які не працюють у жодному комітеті.

Співпраця з урядом

Проблематика співпраці уряду з комітетами може бути розглянута в двох площинах. По-перше, формальна ознака містить співвідношення між комітетами та міністерствами. По-друге, треба розглянути наявні форми співпраці між комітетами та урядом і сфери, в яких така співпраця здійснюється.

Співвідношення між комітетами та міністерствами

За результатами дослідження не можна зробити висновок про те, що відповідність комітетів міністерствам є необхідною умовою ефективного законотворчого процесу. У більшості національних парламентах кількість комітетів значно переважає кількість відповідних міністерств. Однак є національні парламенти, де кількість комітетів вдвічі менша, ніж кількість міністерств (Франція) або ж їхня кількість майже ідентична (Литва). Це великою мірою залежить від парламентської традиції кожної окремої країни та від історії існування демократичних інститутів (Див. таблицю 1).

Таблиця 1

Кількість комітетів та кількість міністерств у країнах світу

Країна	Нижня палата	Верхня палата	Міністерства
Франція	8	7	16
Німеччина	25	16	14
Велика Британія	47	13	23
Сполучені Штати Америки	20	16	14
Польща	29	16	17
Литва	15		14
Росія	26	10	21

На неоптимальність кількості комітетів в Україні звертали увагу багато дослідників.²⁶ Ця проблема була в тому числі висвітлена в Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної

26 Наприклад, Залюбовська І., 2003, Законодавче забезпечення парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади в Україні: сучасність та перспективи (проект Закону України "Про основні засади парламентського контролю в Україні"), Актуальні проблеми держави і права. Зб. наук. праць, Одеса; Єрмолін В., Контроль за органами виконавчої влади як складова розвитку парламентаризму в Україні, Парламентаризм в Україні: теорія та практика. Матер. Міжнар. наук.-практ. конф., Ін-т законодавства Вер-

спроможності Верховної Ради України, підготовлена оціночною місією Європейського Парламенту під керівництвом Пета Кокса. Згідно з 17-ї рекомендацією Дорожньої карти «У структурі Верховної Ради наступного скликання пропонується передбачити меншу кількість комітетів (орієнтовно 20), які повинні чітко співвідноситись зі сферами відповідальності міністерств».²⁷

Хоча вивчення міжнародного досвіду не підтверджує тезу про необхідність прямого співвідношення між комітетами та міністерствами в уряді, треба звернути увагу на країни з невеликим досвідом демократичної традиції та парламентаризму. Наприклад, у Литві кількість комітетів майже повністю збігається з міністерствами. Такий підхід зручніший для країн нової демократії, оскільки не виникає суперечок щодо відповідальності того чи іншого комітету за комунікацію з відповідним міністерством.

Запровадження в Парламенті України чіткого співвідношення між міністерствами та комітетами зможе покращити ситуацію щодо обміну інформації між комітетами та урядом. Окрім цього, це може позитивно впливати на реалізацію контрольної функції комітетами.

Форми співпраці

Втім, кількість комітетів – це лише формальна сторона комунікації між комітетами та урядом. Головне питання полягає саме у формах співпраці. При чітко визначених положеннях щодо форм співпраці, навіть найзаплутаніша система комітетів може ефективно функціонувати та комунікувати з урядом.

Абсолютно всі регламенти країн сталої демократії встановлюють можливість запрошення міністра або відповідного представника міністерства на засідання комітету для надання роз'яснень щодо актуальних законопроектів, поданих урядом, або ж з'ясування позиції уряду щодо законопроектів, ініційованих депутатами. Окрім цього, така комунікація може здійснюватися письмово через подання відповідних запитів комітетом.

У цьому питанні Україна не виключення, і ця можливість успішно реалізується комітетами. Втім, варто окреслити проблему неявки представників міністерств на засідання комітету, а також формальні відписки на запити комітету. Неявка представників на засідання комітетів часто зумовлена великою завантаженістю працівників міністерств. Окрім цього, через непланованість роботи комітетів, терміновий розгляд того чи іншого законопроекту представники міністерств часто просто не можуть запланувати відвідання комітету в розумний строк та ретельно до нього підготуватися. Також представники комітету часто незадоволені, якщо на засіданні комітету присутній не сам міністр, а його довірена особа, наприклад, заступник міністра, і ще гірше, якщо керівник відпо-

ховної Ради України, Київ; Майданник О., 2001, Деякі проблеми здійснення парламентського контролю, Парламентаризм в Україні: теорія та практика. Матер. Міжнар. наук.-практ. конф., Ін-т законодавства Верховної Ради України, Київ.

27 Місія Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, 2016-2017, Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, from: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

відного департаменту в міністерстві. У результаті часто можна почути закиди щодо свідомого ігнорування міністрами запрошення на засідання комітету, хоча перевірити це достатньо складно.

Як вже зазначалося вище, один з найважливіших напрямків співпраці між комітетами та урядом реалізується шляхом виконання комітетом його контрольної функції. Саме в рамках контрольної функції комітет та уряд можуть ідентифікувати наявні проблеми та визначити подальші напрямки роботи комітету та міністерства. Кожен комітет повинен контролювати діяльність відповідного міністерства. Міністри або представники міністерств можуть бути запрошені для надання інформації щодо діяльності міністерства за певний період часу. Окрім цього можуть ініціюватися спеціальні комітетські розслідування щодо діяльності міністерств. У Франції існує інститут комітетських доповідачів, який відповідальний за моніторинг діяльності уряду у зв'язку з ухваленими законопроектами. Це обов'язкова процедура для всіх законопроектів, яка здійснюється шляхом підготовки доповіді через 6 місяців після прийняття закону Парламентом. Такі ж доповіді існують у більш довгостроковій перспективі (3-5 років), але здебільшого мають необов'язковий характер та стосуються реформ, направлених на зміну системи.

Іншим способом комунікації та взаємодії між урядом та комітетами є спеціальні посадові особи при міністерствах, основною функцією яких є взаємодія з комітетом, обмін інформацією між міністерством та комітетом, моніторинг діяльності комітету. Такий інститут, зокрема, існує в Німеччині. Офіційна комунікація відбувається через державних службовців (officials), які виступають від імені уряду та закріплені за певним комітетом. Вони мають право відвідувати засідання комітетів. Зазвичай вони відіграють роль учасників засідання комітету (без права голосу) та радників. Державні службовці залучаються до дискусії, пояснюють технічні та політичні аспекти. Головне завдання цих службовців – презентувати та захищати позицію міністерства.²⁸ У Франції запроваджена посада Міністра у справах Парламенту. Хоча його головний обов'язок – це комунікація з політичними групами у Парламенті, це має позитивний вплив і на організацію роботи комітету.²⁹

Планування порядку денного зазвичай відбувається за участі голів комітету, голів політичних груп, а також представників уряду. Окрім формування порядку денного, на цих зустрічах голови комітетів та уряду можуть дізнатися про пріоритетні завдання один одного і, як наслідок, поєднати свої зусилля.

Створення спільних робочих груп для розробки або доопрацювання законопроекту є одним з варіантів співпраці. Втім, така практика використовується рідко в країнах сталої демократії, оскільки більшість законопроектів ініціюється урядом та відповідальність за їх якісну підготовку покладена на уряд. У Нідерландах, наприклад, у рамках розробки законопроектів, ініційованих відповідно до процедури законодавчої пропозиції, є можливим створення таких робочих груп або ж надання

28 Johnson N 2016, *State & Government in the Federal Republic of Germany: The Executive at Work*, Pergamon, Oxford.

29 Service des Affaires internationales et de défense, 2013, *The national assembly in the French institutions*, Assemblée nationale, Paris, from: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/national-assembly.pdf

відповідним міністерством необхідної технічної підтримки. В Україні практика робочих груп була реалізована, наприклад, при підготовці Трудового Кодексу.

Вивчаючи міжнародний досвід у сфері комунікації між парламентськими комітетами та урядом, важливо розуміти, що система комітетів, їхні повноваження, способи реалізації контрольних функцій для кожної країни унікальна і це по-особливому впливає на співпрацю комітетів з урядовими міністерствами. Втім, за результатами дослідження можна виокремити тенденції, які схожі для всіх розглянутих країн. По-перше, значно зростає роль контрольних функцій комітетів у зв'язку зі зміщенням центру розробки законопроектів з парламенту до уряду. Парламентські комітети тепер пильно слідкують за діями уряду та реалізацією прийнятих парламентом законопроектів. По-друге, важливим фактором стає швидкий обмін інформацією між комітетами та міністерствами.

Для українського парламенту ці дві тенденції можуть бути основою для вдосконалення інституту парламентських комітетів, зокрема шляхом збільшення повноважень комітетів щодо контролю за діяльністю уряду. Окрім цього варто розглянути варіанти покращення комунікації між комітетами та міністерствами, наприклад, шляхом запровадження спеціальних посад.

Вивчення міжнародного досвіду щодо співвідношення кількості комітетів та міністерств не дали очевидних результатів, оскільки для країн сталої демократії характерний великий вплив історичних факторів. Втім, переосмислення ролі контрольної функції парламентських комітетів в українському парламенті навряд можливе без чіткої тематичної прив'язки комітетів до певних міністерств.

Міжнародна практика у розрізі окремих країн

Французька Республіка

Тип парламенту	Двопалатний
Створення комітетів	Кількість та компетенція комітетів закріплена в Регламентах Національної Асамблеї та Сенату
Структура комітетів	Постійні відомчі комітети, спеціальні комісії
Кількість комітетів: Національна Асамблея	8
Кількість комітетів: Сенат	7
Кількість міністерств	16
Висновок щодо відповідності	Невелика кількість комітетів зумовлена історичною традицією. Більшість законопроектів - урядові, тож комітети майже не займаються розробкою законопроектів
Форми співпраці	Заслуховування членів уряду на засіданнях комітетів, тимчасові місії, Міністр у справах Парламенту, доповідь комітетів щодо імплементації ухвалених законів через 6 місяців після їхнього ухвалення

Кількість та компетенція комітетів закріплена в Регламентах Національної Асамблеї та Сенату. Відповідно до яких: у Національній Асамблеї утворюється 8 комітетів (загальна кількість депутатів – 577); в Сенаті – 7 комітетів (загальна кількість депутатів – 348). Незважаючи на невелику кількість комітетів, інститут спеціальних комісій використовується не часто.³⁰

Невелика кількість комітетів зумовлена історичною традицією. Під час конституційної реформи, яка відбулася в 2008 році, кількість комітетів збільшили з 6 до 8. Окрім цього, маленька кількість комітетів може бути пов'язана з тим, що право законодавчої ініціативи депутатів є суттєво обмеженим. Франція є президентською республікою, це означає, що більшість законопроектів ініціює уряд. Тож у великій кількості комітетів просто нема потреби.

Кількість міністерств постійно варіюється і залежить від політичної ситуації в країні. На сьогодні у Франції 16 міністерств і декілька міністрів без портфеля. Пряма відповідність між комітетами та міністерствами відсутня (Див. таблицю 2). Один комітет може покривати одразу декілька сфер, закріплених за різними міністерствами.

У комітетах поширена практика співпраці з міністерствами, зокрема шляхом виконання комітетами їхньої контрольної функції. На засідання комітету запрошуються міністри або представники міністерств для надання необхідної інформації щодо законопроектів, які розглядаються парламентом. Неявка запрошеної на засідання комітету особи веде до накладання великого штрафу. Окрім цього, велике значення для співпраці комітетів та уряду має процедура контролю за імплементацією ухвалених законів. З цією метою спеціальний доповідач готує документ щодо ситуації з імплементації законодавства. При підготовці цієї доповіді доповідач тісно співпрацює з міністерствами.

За комунікацію між законодавчою та виконавчою гілками влади в цілому відповідає Міністр у справах Парламенту. Хоча його головне завдання - це налагодження обміну інформації між політичними групами та урядом, це має позитивний вплив на загальний обмін інформації в тому числі між комітетами та урядом. За допомоги Міністра у справах Парламенту, комітети завжди мають релевантну інформацію щодо планів уряду та можуть раціональніше планувати свою роботу в комітетах, визначаючи пріоритети.

³⁰ Service des Affaires internationales et de défense, 2013, The national assembly in the French institutions, Assemblée nationale, Paris, from: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/national-assembly.pdf

Таблиця 2

Перелік комітетів та міністерств у Франції

Комітети Національної Асамблеї	Комітети Сенату	Міністерства
Комітет з питань культури та освіти	Комітет з питань культури, освіти та зв'язку	Міністерство культури Міністерство вищої освіти, досліджень та інновацій Міністерство національної освіти
Комітет з економічних питань	Комітет з економічних питань	Міністерство економіки
Комітет у закордонних справах	Комітет із закордонних справ, оборони та збройних сил	Міністерство закордонних справ та Європи
Комітет із соціальних питань	Комітет із соціальних питань	Міністерство праці Міністерство солідарності та охорони здоров'я
Комітет національної оборони та збройних сил	Комітет із закордонних справ, оборони та збройних сил	Міністерство збройних сил
Комітет з питань сталого розвитку, територіального та регіонального планування	Комітет зі сталого розвитку, публічних робіт та регіонального планування	Міністерство територіальної єдності Міністерство заморських територій
Комітет з питань фінансів, загального бюджету та економічного контролю	Фінансовий комітет	Міністерство державних заходів та рахунків
Комітет з питань конституційних актів, законодавства та генеральної адміністрації	Комітет з питань конституційних актів, законодавства, виборчого права, постійних наказів та генеральної адміністрації	Міністерство юстиції
		Міністерство екологічного та солідарного переходу
		Міністерство сільського господарства та продовольства
		Міністерство спорту
		Міністерство внутрішніх справ

Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії

Тип парламенту	Двопалатний
Структура комітетів	Загальні, виділені (контрольні) та об'єднані комітети
Кількість комітетів (Нижня палата)	46
Верхня палата	13
Кількість міністерств	23
Висновок щодо відповідності	Під час парламентської реформи 1978 року були запроваджені виділені комітети, які виконують суто контрольну функцію. Комітетів, які займаються власне розробкою законопроектів, значно менше, ніж міністерств. Аналізуючи співвідношення кількості комітетів і міністерств, треба врахувати таке: законотворча функція парламенту є дуже невеликою, лише 3% від усіх прийнятих законів склали законопроекти, подані депутатами. Тож можна зробити висновок, що основна діяльність парламенту на сьогодні – це контрольна функція.
Форми співпраці	Звіти, відвідання засідань комітету, виступи, Комітет у справах Парламенту та законодавства

Окрім формальних механізмів, розглядаючи досвід Великої Британії³¹, важливо враховувати особливості Вестмінстерської моделі урядування, яка не передбачає суворого розподілу влади на виконавчу та законодавчу. Оскільки міністри є членами парламенту, це забезпечує додаткову комунікацію між урядом та парламентом, а також реалізацію передвиборчої програми правлячої партії.

Палата громад має таку структуру: загальні, виділені (контрольні) та об'єднані комітети, а також Комітет всієї палати. Загальні комітети формуються для постатейного розгляду законопроектів – біллів, як публічних, так і приватних. Натомість власне контрольну функцію виконують виділені комітети, які формуються одразу після здобуття повноважень парламенту нового скликання і налічують від 11 до 17 членів.

Між виділеними комітетами та органами влади існує чітка кореляція, оскільки їхнє головне завдання - це контроль за діяльністю уряду. Наприклад, діють комітети з оборони, внутрішніх справ, закордонних справ, промисловості й торгівлі, транспорту, сільського господарства, комітети у справах Шотландії та Уельсу. Члени уряду не вправі входити до складу таких комітетів, але можуть бути присутніми на засіданнях і виступати від імені уряду, не беручи участь у голосуванні. Депутати Палати громад, які не перебувають у відповідному комітеті, також мають право бути присутніми на його засіданнях, але без права голосування.

У системі виділених комітетів також існують комітети з особливо важливих питань, наприклад, Комітет у справах Європейського союзу. Окрім цього існують внутрішні комітети, які відповідають за загальне забезпечення діяльності Парламенту. Наприклад, Комітет з відбору, Ко-

31 <http://www.parliament.uk/>

мітет з процедури. Об'єднані комітети (англ. joint committees) формуються з рівного числа членів Палати громад і членів Палати лордів, створюються для розгляду питань, що стосуються обох палат парламенту.

Головну роль у налагодженні комунікації між урядом і парламентом під час планування законодавчої роботи відіграє Комітет у справах Парламенту та законодавства (The Parliamentary Business and Legislation Committee).

Таблиця 3

Парламентський перелік комітетів Великої Британії та їхні сфери відання

Комітет	Сфера відання/відповідний орган виконавчої влади, що відповідає сфері відання
1	2
Комітет з питань бізнесу, інновацій та навичок	Департамент стратегії бізнесу, енергетики та промисловості
Комітет з питань місцевого самоврядування та територіальних громад	Департамент територіальних громад та місцевого самоврядування
Комітет культури, медіа та спорту	Департамент культури, медіа та спорту
Комітет оборони	Міністерство оборони
Комітет освіти	Управління освіти та пов'язані з ним органи
Комітет з питань виходу з Європейського Союзу	Департамент виходу з Європейського Союзу та пов'язані з ним органи
Комітет з питань навколишнього середовища, продовольства та сільських справ	Департамент екології, продовольства та сільських справ і пов'язані з ним органи
Комітет закордонних справ	Управління закордонних справ і країн Співдружності та пов'язані з ним органи
Комітет з питань охорони здоров'я	Департамент охорони здоров'я
Комітет з питань внутрішніх справ	Департамент внутрішніх справ та пов'язані з ним органи
Комітет з питань міжнародного розвитку	Департамент міжнародного розвитку
Комітет з питань міжнародної торгівлі	Департамент міжнародної торгівлі та пов'язані з ним органи
Комітет юстиції	Міністерство юстиції та пов'язані органи, включно з Генеральною прокуратурою та іншими органами, які підзвітні короні
Комітет у справах Північної Ірландії	Управління Північної Ірландії
Комітет з питань науки і техніки	Наукові державні установи
Комітет у справах Шотландії	Управління Шотландії
Комітет з питань транспорту	Департамент транспорту
Казначейський комітет	Казначейство, Податкове та Митне управління
Комітет у справах Уельсу	Управління Уельсу
Комітет з питань зайнятості та пенсій	Департамент зайнятості та пенсій

1	2
Комітет з питань екологічного аудиту	досліджує державну політику у сфері захисту навколишнього середовища та впровадження сталого розвитку
Комітет з питань європейського контролю	вивчає основні документи ЄС, а також вирішує, які документи мають обговорюватися на загальних зборах
Комітет з питань комунікацій	розглядає роботу виділених комітетів у цілому, а також заслуховує щорічні звіти Прем'єр-міністра
Комітет з питань державних фінансів	вивчає державні та парламентські витрати для забезпечення чесності та справедливості
Комітет з питань державного управління	аналізує роботу Державної служби, а також доповіді Парламентського Омбудсмена
Комітет з контролю над експортом зброї	аналізує експорт зброї з Великобританії
Комітет з питань регуляторної реформи	розглядає проекти регуляторної реформи, а також регулювання в цілому
Комітет з питань законодавства	аналізує регламентні процедури
Комітет з питань жінок і рівних прав	
Комітет з питань петицій	
Адміністративний комітет	аналізує діяльність адміністрації парламенту
Комітет у справах рядових членів парламенту	створений для комунікації рядових членів парламенту, які не входять до складу уряду або тінювого кабінету
Комітет з питань фінансів та послуг	аналізує бюджет та витрати Палати громад, включаючи бюджет адміністрації
Комітет з членських внесків	
Комітет з питань стандартів	контролює парламентські стандарти, інтереси та поведінку членів
Комітет привілеїв	
Процедурний комітет	вивчає практику та процедури палати в публічних справах
Комітет призначень	рекомендує призначення членів у парламентські комітети

Федеративна Республіка Німеччина

Тип парламенту	Двопалатний
Структура комітетів	Постійні відомчі комітети
Бундестаг	25
Бундесрат	16
Кількість міністерств	14
Висновок щодо відповідності	Кількість комітетів у верхній палаті майже повністю відповідає структурі уряду, тим часом як нижня палата у своєму складі має значно більшу кількість комітетів
Форми співпраці	Звіти, присутність на засіданнях, спеціальні посадові особи при міністерствах, які відповідають за співпрацю з комітетами

Бундестаг³² нараховує 25 постійних профільних комітетів (загальна кількість депутатів – 630), що здебільшого віддзеркалюють напрямки роботи міністерств федерального уряду. Вони є своєрідними «малими пленумами» Бундестагу, оскільки за своїм складом відповідають політичній дизпозиції у парламенті. Після першого читання на пленарному засіданні Бундестагу законопроекти передаються у відповідні комітети парламенту.

Відповідальним за законопроект є комітет, напрямок діяльності якого збігається з напрямком діяльності міністерства, котре відповідає за нього. Утім, тематика багатьох законопроектів – наприклад, у рамках здійснення реформ на ринку праці та в системі охорони здоров'я або законопроектів соціального спрямування – поширюється на декілька комітетів. У такому разі відповідальний комітет звертається до інших комітетів, яких це стосується, аби вони висловили свою позицію щодо відповідного законопроекту.

Для кожного законопроекту кожна фракція призначає для роботи в комітеті доповідача.³³ У рамках комітетів відбувається подальша спеціалізація депутатів. Наприклад, член Комітету з охорони здоров'я може виконувати відповідні функції в комітеті та у власній фракції і бути спеціалістом для розробки законопроекту з питань гігієни в лікарнях. Завдяки такому підходу робота парламенту стає ще ефективнішою. Усі депутати не можуть рівною мірою бути компетентними в усіх питаннях. Спеціалізація в рамках системи доповідачів дозволяє краще поєднувати різні інтереси депутатів і знаходити компроміси в комітетах. Крім того, краще налагоджується співробітництво комітетів із профільними міністерствами. Система доповідачів забезпечує спеціалізацію депутатів, і дозволяє безпосереднє фахове спілкування між ними за необхідності внесення змін до законопроектів. Поруч із цим комітети можуть організовувати експертні слухання. З метою отримання консультацій до законодавчого процесу залучаються незалежні експерти або фахівці.

³² <https://www.bundestag.de/en/committees>

³³ German Bundestag, 1980, Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee, Author, Berlin.

Оскільки законодавчий процес у Бундестазі переважно проходить у спеціалізованих комітетах, комунікація уряду з парламентом полягає в тісній співпраці саме з профільними комітетами. Кожне міністерство за напрямками своєї діяльності відповідає одному чи декільком комітетам. А вже комітети розглядають законопроекти, вносять поправки, а також отримують звіти від профільного міністерства.

Комунікація між урядом та комітетами відбувається на політичному та на офіційному рівнях. Комунікація на політичному рівні здійснюється через зустрічі комітету із відповідним міністром. Це і неформальні зустрічі, і зустрічі під час засідань комітету. Офіційна комунікація відбувається через державних службовців (officials), які виступають від імені уряду та закріплені за певним комітетом. Вони мають право відвідувати засідання комітетів.³⁴ Зазвичай вони відіграють роль учасників засідання комітету (без права голосу) та радників. Державні службовці залучаються до дискусії, пояснюють технічні та політичні аспекти. Головне завдання цих службовців – презентувати та захищати позицію міністерства. Водночас, якщо комітет просить службовця допомогти в написанні поправок, які суперечать урядовій концепції, державний службовець не має права відмовитися від цього.

В силу того, що посада такого державного службовця не є політичною посадою, і вона не залежить від наявної політичної конфігурації, за роки своєї роботи він налагоджує доволі тісні зв'язки з комітетом, зокрема і на персональному рівні. Комітети схильні лояльно ставитися до цих службовців міністерства, оскільки вони мають репутацію висококваліфікованих спеціалістів.

Таблиця 4

Перелік комітетів Парламенту ФРН та профільних міністерств

Бундестаг	Бундесрат	Уряд
1	2	3
Комітет у справах Європейського Союзу	Комітет у справах Європейського Союзу	
Комітет з питань бюджету	Фінансовий комітет	Федеральне міністерство фінансів
Комітет у справах культури та медіа	Комітет у справах культури	
Комітет у справах оборони	Комітет у справах оборони	Міністерство оборони
Комітет з питань цифрової програми		
Комітет з питань економіки та енергетики	Економічний комітет	Федеральне міністерство економіки та енергетики
Комітет з питань економічного співробітництва та розвитку		Федеральне міністерство економічного співробітництва та розвитку

34 <http://www.parliament.uk/>

1	2	3
Комітет з питань освіти, дослідження та технічна оцінка		Федеральне міністерство освіти і досліджень
Комітет з питань навколишнього середовища, охорони природи, будівництва, ядерної безпеки	Комітет з питань містобудування, управління житлово-комунального господарства та землевпорядкування Комітет з питань навколишнього середовища, захисту природи та безпеки ядерних реакторів	Федеральне міністерство навколишнього середовища, охорони природи, будівництва та ядерної безпеки
Комітет у справах сім'ї, пенсіонерів, жінок та молоді	Комітет у справах жінок і молоді Комітет у справах сім'ї та людей похилого віку	Федеральне міністерство у справах сім'ї, пенсіонерів, жінок та молоді
Комітет з питань фінансів		
Комітет з питань харчової промисловості та сільського господарства	Комітет з питань аграрної політики та захисту прав споживачів	Федеральне міністерство продовольства та сільського господарства
Комітет з питань зовнішньої політики	Комітет у закордонних справах	Федеральне міністерство закордонних справ
Комітет з питань охорони здоров'я	Комітет у справах охорони здоров'я	Федеральне міністерство охорони здоров'я
Комітет з питань прав людини та гуманітарної допомоги		
Комітет з питань внутрішніх справ	Комітет з питань внутрішніх справ	Федеральне міністерство внутрішніх справ
Об'єднаний комітет		
Комітет з питань зайнятості та соціальних питань	Комітет з трудової і соціальної політики	Федеральне міністерство праці і соціальних справ
Комітет з питань правових питань та захисту прав споживачів	Комітет з питань аграрної політики та захисту прав споживачів Правовий комітет	Федеральне міністерство юстиції та захисту прав споживачів
Комітет з посередництва		
Комітет з петицій		
Комітет з питань дослідження виборів, імунітету та правил процедури		
Комітет з питань спорту		
Комітет з питань туризму		
Комітет з питань транспорту та цифрової інфраструктури	Комітет з містобудування, управління житлово-комунальним господарством та землевпорядкування Транспортний комітет	Федеральне міністерство транспорту та цифрової інфраструктури

Литовська Республіка

Тип парламенту	Однопалатний
Створення комітетів	Встановлено Регламентом
Структура комітетів	Постійні відомчі комітети
Кількість комітетів	15
Кількість міністерств	14
Висновок щодо відповідності	Комітети майже повністю збігаються з міністерствами
Форми співпраці	Заслуховування членів уряду, витребування документів у виконавчих органів влади, спеціальні розслідування, розгляд урядових звітів

Однопалатний парламент. Комітети майже повністю збігаються з міністерствами, з чого можна зробити припущення, що в однопалатних парламентах у цьому дійсно є необхідність. Кількість комітетів, встановлена Регламентом, – 15. У зв'язку з цим спеціальні комісії часто використовуються в роботі Парламенту (13 спеціальних комісій).³⁵

Порядок створення регулюється статтею 25 Регламенту. Перелік спеціальних комісій:

- Антикорупційна комісія,
- Комісія з питань етики та процедур,
- Комісія з профілактики наркоманії,
- Комісія з питань молоді та спорту,
- Комісія парламентського контролю над кримінальними розслідуваннями,
- Комісія із запобігання самогубствам та насильству,
- Комісія з питань обмеження свободи,
- Комісія національної історичної пам'яті,
- Комісія з прав людей з обмеженими можливостями,
- Конституційна комісія,
- Енергетична комісія,
- Міграційна комісія,
- Комісія з питань петицій.

Сейм Литовської республіки формує комітети зі складу своїх членів для обговорення законопроектів та інших питань, які згідно з Конституцією входять до компетенції Сейму. Комітети Сейму повинні бути сформовані під час першої сесії новообраного Сейму, а кількість членів комітетів має бути не менше 7 і не більше 17 (за винятком Комітету з європейських справ). Місця в комітетах розподіляються згідно з пропорційним принципом представництва фракцій Сейму (Див. таблицю 5).

³⁵ <http://www.saeima.lv/en/about-saeima/work-of-the-saeima/committees>

Таблиця 5

Перелік комітетів Сейму Литви та профільних міністерств

Комітети Сейму	Міністерства
Комітет з питань аудиту	
Комітет з питань бюджету та фінансів	Міністерство фінансів
Комітет з питань культури	Міністерство культури
Комітет з питань економіки	Міністерство економіки
Комітет з питань освіти та науки	Міністерство освіти та науки
Комітет з охорони навколишнього середовища	Міністерство навколишнього середовища
Комітет у європейських справах	
Комітет у закордонних справах	Міністерство закордонних справ
Комітет з питань охорони здоров'я	Міністерство охорони здоров'я
Комітет з прав людини	
Комітет з правових питань	Міністерство юстиції
Комітет з питань національної безпеки і оборони	Міністерство внутрішніх справ
	Міністерство національної оборони
Комітет із сільських справ	Міністерство сільського господарства
Комітет із соціальних питань та праці	Міністерство соціального забезпечення та праці
Комітет з питань державної адміністрації та місцевого самоврядування	
	Міністерство транспорту та зв'язку
	Міністерство енергетики

Сполучені Штати Америки

Призначення голови комітету в парламенті США ³⁶ традиційно використовується як розмінна політична монета, тому що голова комітету має можливість поховати законопроект або, навпаки, прискорити його проходження. З цього закономірно випливає необхідність у збільшенні їх кількості. Окрім цього, велика кількість комітетів історично характерна для США. Оскільки реформа парламенту останнім часом не проводилася, можна вважати, що саме така кількість комітетів є результатом давнього політичного консенсусу.

Кількість комітетів не визначена Регламентом та встановлюється щоразу після виборів. На сьогодні в Палаті представників існує 20 постійних комітетів та 1 спеціальна комісія (загальна кількість депутатів – 435), в Сенаті – 16 комітетів та 2 спеціальні комісії (загальна кількість депутатів – 100). Кількість міністерств складає 14.

Кожен комітет зобов'язаний моніторити діяльність відповідних органів виконавчої влади. Широко використовується заслуховування членів уряду під час проведення комітетських слухань. Виклик до комітету має

³⁶ John V. Sullivan, 2007, HOW OUR LAWS ARE MADE, Gpo.gov, viewed 02 October 2017, from <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc49/pdf/CDOC-110hdoc49.pdf>

велику правову силу, і його ігнорування може призвести до накладення великих штрафів. Окрім цього, контрольна функція полягає в необхідності погодження з профільним комітетом окремих призначень виконавчих органів.

Таблиця 6

Співвідношення сфер відання між комітетами Палати представників, комітетами Сенату та міністерствами

Комітети Палати представників	Комітети Сенату	Міністерства
1	2	3
Комітет з питань сільського господарства	Комітет з питань сільського господарства, харчування та лісового господарства	Міністерство сільського господарства
Комітет з питань асигнувань	Комітет з питань асигнувань	
Комітет з питань збройних сил	Комітет з питань збройних сил	Міністерство оборони
Комітет з питань бюджету	Комітет з питань бюджету	Казначейство
Комітет з питань освіти та праці	Комітет з питань охорони здоров'я, освіти, праці та пенсій	Міністерство освіти Міністерство праці
Комітет з питань енергетики та торгівлі	Комітет з питань енергетики та природних ресурсів	Міністерство енергетики
Комітет з питань етики		
Комітет з питань фінансових послуг	Комітет з питань фінансів	Міністерство торгівлі
Комітет з питань зовнішньої політики	Комітет з питань зовнішньої політики	
Комітет з питань національної безпеки	Комітет з питань національної безпеки та державної справи	Міністерство національної безпеки
Комітет у справах адміністрації палати	Комітет з питань Регламенту та адміністрації	
Комітет з питань судової влади	Комітет з питань судової влади	Міністерство юстиції
Комітет з питань природних ресурсів	Комітет з питань енергетики та природних ресурсів	
Комітет з питань нагляду за урядовою реформою	Комітет з питань національної безпеки та державних справ	
Комітет з питань Регламенту	Комітет з питань Регламенту та адміністрації	
Комітет з питань науки, космосу і техніки	Комітет з питань торгівлі, науки та транспорту	
Комітет з питань малого та середнього підприємництва	Комітет з питань малого та середнього підприємництва	
Комітет з питань транспорту та інфраструктури	Комітет з питань торгівлі, науки та транспорту	Міністерство транспорту
Комітет у справах ветеранів	Комітет у справах ветеранів	Міністерство справ ветеранів

1	2	3
Комітет з питань шляхів та засобів (торгівля, соціальна безпека, нагляд, здоров'я, людські ресурси, податкова політика)	Комітет з питань банківської, житлової та міської справи	Міністерство житлово-комунального господарства та міського розвитку Міністерство охорони здоров'я та соціальних служб
	Комітет з питань навколишнього середовища та публічних робіт	
		Міністерство внутрішніх справ

Республіка Польща

Сейм (нижня палата) – 29 комітетів (загальна кількість депутатів – 460)³⁷.

Сенат (верхня палата) – 16 комітетів (загальна кількість депутатів – 100).

Міністерства – 17.

Таблиця 7

Співвідношення сфер відання між комітетами Сейму, комітетами Сенату та міністерствами Польщі

Комітети Сейму	Комітети Сенату	Міністерства
1	2	3
Комітет з питань внутрішніх справ		Міністерство внутрішніх справ
Комітет з оцифрування, інновацій та технологій	Комітет з питань національної економіки та інновацій	Міністерство адміністрації та впровадження цифрових технологій
Комітет з питань енергетики та казначейства		
Комітет з питань державного контролю		
Комітет з петицій	Комітет з питань прав людини, верховенства закону і петицій	
Комітет з питань спеціальних служб		
Комітет у справах Європейського Союзу	Комітет з питань закордонних справ і Європейського Союзу	Міністерство закордонних справ
Комітет з питань освіти, науки і молоді	Комітет з питань науки, освіти і спорту	Міністерство національної освіти Міністерство науки та вищої освіти
Комітет з етики	Комітет з питань етики та сенаторських справ	

³⁷ <http://opis.sejm.gov.pl/en/>

1	2	3
Комітет з питань державних фінансів	Комітет з питань бюджету і публічних фінансів	Міністерство державної скарбниці Міністерство фінансів
Комітет з економіки та розвитку	Комітет з питань національної економіки та інновацій	Міністерство економіки
Комітет морського і внутрішнього судноплавства		
Комітет інфраструктури	Комітет з питань інфраструктури	Міністерство інфраструктури та розвитку
Комітет з питань фізичної культури, спорту і туризму		Міністерство спорту та туризму
Комітет з питань культури і засобів масової інформації	Комітет з питань культури і засобів масової інформації	Міністерство культури та національної спадщини
Комітет із зв'язків з поляками за кордоном	Комітет з питань еміграції та зв'язків з поляками за кордоном	
Комітет у справах національних і етнічних меншин		
Комітет з питань національної оборони	Комітет з питань національної оборони	Міністерство національної оборони
Комітет з охорони навколишнього середовища, природних ресурсів і лісового господарства	Комітет з питань довкілля	Міністерство довкілля
Комітет з питань конституційної підзвітності		
Комітет з питань загальної політики		
Комітет з питань соціальної політики і сім'ї	Комітет з питань сім'ї, пенсійної та соціальної політики	Міністерство праці та соціальної політики
Комітет з питань Регламенту та депутатської недоторканності	Комітет з питань етики та сенаторських справ	
Комітет з питань сільського господарства і розвитку сільських районів	Комітет з питань сільського господарства і розвитку села	Міністерство сільського господарства та розвитку села
Комісія з питань місцевого самоврядування та регіональної політики	Комітет з питань місцевого самоврядування та державної адміністрації	
Комітет у закордонних справах		Міністерство закордонних справ
Комітет з юстиції та прав людини	Комітет з питань прав людини, верховенства закону і петицій	Міністерство юстиції
Комітет з правових питань	Комітет з правових питань	Комітет з правових питань
Комітет з охорони здоров'я	Комітет з питань здоров'я	Міністерство охорони здоров'я

Список джерел та літератури:

1. Кречмер Г., 1999, Фракції. Партії в парламенті, Видавництво «Заповіт», Київ.
2. Johnson N 2016, State & Government in the Federal Republic of Germany: The Executive at Work, Pergamon, Oxford.
3. Service des Affaires internationales et de défense, 2013, The national assembly in the French institutions, Assemblée nationale, Paris, from: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/national-assembly.pdf
4. German Bundestag, 1980, Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee, Author, Berlin.
5. John V. Sullivan, 2007, HOW OUR LAWS ARE MADE, Gpo.gov, viewed 02 October 2017, from <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc49/pdf/CDOC-110hdoc49.pdf>
6. Cabinet Office, 2017, Guide to Making Legislation, Cabinet of the United Kingdom, London, from: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/645652/Guide_to_Making_Legislation_Jul_2017.pdf
7. Chamber of Deputies, 1995, The Act no. 90/1995 Coll. The Rules of Procedure of the Chamber of Deputies regulates procedural rules governing the meetings of the Chamber of Deputies, its bodies and official, Author, Prague.
8. Latvijas Republikas Saeima, Rules of Procedure, Author, Riga, from: <http://www.saeima.lv/en/legislation/rules-of-procedure>
9. Seimas of the Republic of Lithuania, 1994, Statute on the amendment of the statute 17 February 1994 No.I-399, Author, Vilnius, from: <http://www.parliament.am/library/Standing%20orders/litva.pdf>
10. Riigikogu, 2003, Parliament (Riigikogu) Rules of Procedure and Internal Rules Act (2003, as amended 2007), Author, Reykjavík, from: http://www.legislationline.org/download/action/download/id/2070/file/Estonia_Rules_Procedure_Internal_Rules_Act_2003am2007htm/preview
11. National Council of the Slovak Republic, 1996, Act of the National Council of the Slovak Republic No. 350/1996, Author, Bratislava, from: https://www.nrsr.sk/web/Static/en-US/NRSR/Dokumenty/rules_of_procedure.pdf

12. Chamber of Deputies, 2003, Regulations of the Chamber of Deputies, Author, Bucharest, from: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=244>

13. National Assembly, 2012, Act XXXVI of 2012 on the National Assembly, Author, Budapest, from: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=244>

Анотація

Актуальність питання щодо планування порядку денного як частини планування законотворчого процесу в цілому не викликає сумніву. Для українського парламенту наразі вкрай важливо визначитися з найбільш ефективними механізмами планування порядку денного. Дослідження містить вивчення іноземного досвіду стосовно планування порядку денного в обраних європейських країнах, в тому числі в контексті планування загального законотворчого процесу. Особливу увагу приділено інституту Погоджувальної Ради.

Abstract

Agenda setting as a part of planning the whole law-making process is important mechanism for effective parliamentary work. It is now crucial for the Ukrainian parliament to improve its agenda planning mechanisms. The research includes information about foreign experience in agenda setting (selected European countries), including in the context of the whole law-making process. Particular attention is paid to the Conciliation Council.

ТЕМА

Механізми політичного узгодження порядку денного в парламентах світу

Марія Соколова, експертка Лабораторії законодавчих ініціатив

Олександра Жерибор, експертка Лабораторії законодавчих ініціатив

Комунікація між парламентом та урядом відіграє важливу роль для ефективного функціонування держави та реалізації стратегічних цілей, оскільки парламент відповідальний за прийняття законів, а уряд - за їх реалізацію. При цьому саме формування політики може відбуватися у парламенті або в уряді, залежно від моделі (урядоцентричної або парламентарноцентричної) та політичних традицій країни.

Реалізація програми уряду в більшості випадків неможлива без прийняття парламентом визначених та запланованих урядом законопроектів. Без ефективної комунікації між урядом та парламентом, робота уряду може бути паралізована, а робота парламенту ризикує набрати популістського напрямку.

У цьому аспекті порядок денний – це один з інститутів, який забезпечує комунікацію та реалізацію програми уряду. Актуальність питання щодо планування порядку денного як частини планування законотворчого процесу в цілому не викликає сумніву. Для українського парламенту зараз вкрай важливо визначитися з найбільш ефективними механізмами планування порядку денного.

Метою дослідження є вивчення іноземного досвіду стосовно планування порядку денного в обраних європейських країнах, у тому числі в контексті планування загального законотворчого процесу. Особливу увагу приділено інституту Погоджувальної Ради.

Парламент та уряд не два ізольовані світи. Оскільки уряд формується правлячою партією (або коаліцією правлячих партій), то великий вплив має саме політичний аспект комунікацій, а не формальний. Зазвичай це неформальні зустрічі міністрів з керівниками правлячої партії, де комунікуються партійні пріоритети. Можливості для реалізації законотворчих стратегій окремими міністрами та членами парламенту суттєво залежать від внутрішньої партійної організації та динаміки коаліційної політики. Лідери партій мають сильні стимули для максимального збільшення виборчих шансів партії в цілому, а отже для цього необхідно переконатися в тому, що окремі політичні діячі переслідують групові, а не індивідуальні інтереси.

Для колективної законодавчої стратегії партійні лідери повинні мати в своєму розпорядженні інституційні важелі, за допомогою яких можна мобілізувати членів партії до колективних цілей та контролювати

їхню поведінку.³⁸ Значущість політичних партій найбільш очевидна в двопартійних системах, в яких сторони звертаються до широкого електорату і схильні формувати однопартійні уряди. Ситуація у багатопартійних системах є більш складною, адже сторони представляють вузькі соціально-економічні інтереси та, ймовірно, формують коаліційні уряди. В останньому випадку колективне законодавство є більш проблематичним, якщо окремі члени коаліції (фракції) у законодавчій роботі послуговуються своїми ідеологічними принципами та не йдуть на компроміси.

Формування порядку денного є важливою частиною політичного процесу. Порядок денний найчастіше формується як на всю сесію, так і на кожний окремий тиждень. Можливе прийняття порядку денного на пленарне засідання, однак найчастіше порядок денний на конкретне пленарне засідання є частиною тижневого порядку денного, за необхідності розгляду якогось законопроекту, до порядку денного тижня вносять необхідні зміни.

Порядок денний необхідний для ефективної реалізації програмних цілей як парламенту, так і уряду. Тому механізми, які використовують для його узгодження, мають бути максимально чіткі та ефективні. Оскільки порядок денний – один з центральних політичних інститутів парламенту, то чітке правове регулювання викликає певні труднощі. Результатом формування порядку денного зазвичай є політичні домовленості між партіями, а також між урядом та парламентом.

Слід окремо підкреслити тенденцію до збільшення повноважень уряду у сфері формування порядку денного парламенту. Хоча інститут порядку денного безсумнівно відноситься до законодавчої гілки влади, у зв'язку з поступовою еволюцією теорії розподілу влади, уряд отримує нові способи впливу на формування порядку денного. Наприклад, у Франції, уряд має повноваження формувати порядок денний парламенту двох пленарних тижнів з чотирьох. В країнах, де законодавчо не закріплено таке право, вплив уряду на порядок формування порядку денного є опосередкованим, здебільшого через обмеження законодавчої ініціативи народних депутатів. Такий вплив має вираження в можливості вето вето розгляд деяких законопроектів (наприклад, Німеччина, де уряд може вето розгляд законопроектів, що збільшують видатки державного бюджету).³⁹

Окрім своєї основної функції – організації ефективної роботи парламенту – порядок денний має низку інших важливих функцій. Зокрема, в деяких країнах процедура формування порядку денного зобов'язує виділяти окремий час для опозиційних законопроектів, що в свою чергу сприяє ширшому представленню суспільних інтересів.

З урахуванням міжнародного досвіду можна виділити такі способи формування порядку денного:

- 1) порядок денний частково або повністю формується урядом (Франція);
- 2) порядок денний формується керівництвом парламенту за погодженням із лідерами фракцій;

³⁸ Кречмер Г., 1999, Фракції. Партії в парламенті, Видавництво «Заповіт», Київ.

³⁹ Johnson N 2016, State & Government in the Federal Republic of Germany: The Executive at Work, Pergamon, Oxford.

3) порядок денний формується окремим органом парламенту.

Попри на суттєву різницю в рівні інституалізації, останні два способи майже ідентичні, оскільки до складу окремого органу зазвичай входить керівництво та лідери фракцій. Однак другий спосіб дає більшу дискрецію партії більшості, оскільки погодження з лідерами фракцій носить здебільшого неформальний характер і його легше ігнорувати.

Окрім цього, важливо розуміти, що порядок денний – це лише частина планування законодавчого процесу, тож має сенс також розглянути ширший контекст, а саме взаємодію парламенту та уряду в процесі планування законотворчої роботи як такої.

У світовій практиці можна виокремити декілька способів комунікацій між урядом та парламентом в процесі планування законодавчої роботи:

- міністр у зв'язках з парламентом (Франція),
- парламентський комітет (Велика Британія),
- неформальні комунікації (в тому числі через політичні партії) (Польща, Німеччина, США),
- послання голови виконавчої влади до парламенту (США),
- запровадження посади спеціальних міністерських державних службовців при профільних комітетах (Німеччина).

Під плануванням законодавчої роботи між урядом та парламентом зазвичай мається на увазі узгодження порядку денного парламенту, оскільки багато чого залежить від того, хто контролює порядок денний парламенту і відповідно від того, які питання будуть розглядатися. Однак комунікацію не треба зводити лише до цього. Надання права уряду визначати порядок денний парламенту не вирішує до кінця проблеми ефективності законодавчого процесу. Комунікація під час планування законотворчої роботи включає також контроль за виконанням прийнятих законів (для визначення того, які зміни необхідні для повноцінної реалізації поставленої цілі), комунікацію під час підготовки законопроєкту (забезпечує своєчасність розгляду законопроєкту та поінформованість депутатів про позицію уряду).

Французька Республіка

Перед тим як потрапити до порядку денного, законопроєкт має обов'язково пройти розгляд у комітеті, який займає щонайменше 6 тижнів (для окремих законодавчих процедур, таких як розгляд бюджету, встановлені подовжені строки).⁴⁰ Існує інститут прискореного розгляду, про який може просити винятково уряд.

Цикл пленарних тижнів складає чотири тижні. З цих чотирьох тижнів:

Перший та другий тижні присвячені винятково законопроєктам уряду. Лише уряд може визначати, які законопроєкти можуть бути внесені в ці порядки денні. На початку сесії уряд подає загальний план ініціатив, які мають бути розглянуті, однак під час пленарних тижнів уряд може модифікувати порядки денні пленарних засідань.

Третій тиждень має назву парламентського тижня. На цьому тижні

⁴⁰ Service des Affaires internationales et de défense, 2013, The national assembly in the French institutions, Assemblée nationale, Paris, from: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/national-assembly.pdf

розглядаються законопроекти, які були визначені парламентом самостійно через Конференцію Президентів. Однак, Конференція Президентів може включати в цей тиждень розгляд урядових законопроектів.

Четвертий тиждень повністю присвячений моніторингу. У цей тиждень проводиться година запитань до уряду, вивчаються дії уряду та відбуваються інші форми парламентського контролю. Конференція Президентів може включати в порядок денний парламентські та урядові законопроекти.

Міністр у справах Парламенту відіграє важливу роль у реалізації урядової політики. Міністр має широкі повноваження у процесі формування порядку денного нижньої палати. Він має брати до уваги побажання міністрів, прогрес розгляду пов'язаних законопроектів, навантаження парламенту. Слідкуючи за розглядом законопроектів, Міністр неформально звітує міністрам щодо проходження їхніх профільних законопроектів.

Міністр завжди присутній на міжурядових нарадах для того, щоб розуміти пріоритети урядової політики та можливі політичні та технічні питання, які можуть виникнути при розгляді законопроекту в парламенті.

Окрім цього, Міністр присутній на arbitration meetings, на яких обираються урядові та депутатські законопроекти, які будуть включені до порядку денного Національної Асамблеї. У Раді Міністрів Міністр відповідальний за законодавчу частину роботи уряду в цілому.

Політична медіація: Міністр відіграє важливу роль в політичній медіації між парламентом і урядом. Міністр має сприяти покращенню стосунків та комунікації між міністрами та парламентарями. Зокрема, він повинен передбачати та мінімізувати можливі труднощі, що можуть виникнути між урядом та парламентською більшістю. Для цього він бере участь у засіданнях політичних груп і доносить до них інформацію стосовно державної політики. Це дозволяє йому попередити своїх колег з уряду про реакцію політичних груп та позиції депутатів, на урядові пропозиції. Традиційно він також відвідує зустрічі лідерів правлячої більшості.

Планування парламентської роботи

Протягом сесії міністр відвідує засідання Конференції Президентів. Конференція Президентів відповідальна за формування порядку денного пленарних засідань.

Цикл засідань складає чотири тижні. Лише два з чотирьох тижнів засідань приділяються пріоритетним законопроектам та дебатам, які уряд попросив включити до порядку денного. Два тижні, що залишилися, Національна Асамблея розглядає ті законопроекти, які були визначені безпосередньо Конференцією Президентів (один з цих тижнів зарезервованний для моніторингу діяльності уряду). Тим не менш, слід підкреслити, що уряд може мати певні законопроекти, які мають право бути включеними до порядку денного з пріоритетом (це фінансові законопроекти, законопроекти, які стосуються соціального забезпечення тощо).

Перед початком засідання Конференції Президентів міністр надає інформацію про тижні, які уряд має намір використати для подання зако-

нопроектів. На початку законодавчого циклу Конференція Президентів готує попередню програму законодавчої роботи. За день до Конференції Президентів, міністр передає у своєму листі на ім'я Голови Асамблеї прохання уряду про пріоритетне включення законопроектів.

Під час Конференції Президентів міністр забезпечує синхронізацію між включенням законопроектів до порядку денного та графіками відповідних міністрів. Уряд може в будь-який час вимагати змін до порядку денного Національної Асамблеї відповідно до повноважень, наданих йому статтею 48 Конституції, тобто тижні, відведені для розгляду урядових законопроектів, можуть бути модифіковані шляхом подання листа Голові або заявою на пленарному засіданні. У таких випадках парламент, як правило, інформується листом міністра, і Конференція Президентів може бути скликана, якщо це необхідно. У деяких випадках зміна порядку денного може бути просто оголошена в заяві, що надходить від міністра, присутнього на засіданні.

Федеративна Республіка Німеччина

Відповідно до статті 20 Регламенту Бундестагу⁴¹ дата і порядок денний кожного засідання погоджуються в Раді Старійшин, якщо тільки Бундестаг не прийняв окремого рішення про прийняття порядку денного. Президент може визначити порядок денний на власний розсуд за відповідних обставин. Такими обставинами є наділення президента такими повноваженнями за рішенням Бундестагу або ж неспроможність Бундестагу прийняти рішення за будь-якої причини, окрім відсутності кворуму.

Окрім цього, згідно з Регламентом члени Бундестагу, Бундесрату та **Федерального уряду** повинні бути ознайомлені з порядком денним. Якщо жодного заперечення не висувається, вважається, що він був прийнятий, коли називається перший пункт. Після відкриття пленарного засідання будь-який член Бундестагу може, перед тим, як перший пункт порядку денного буде викликаний, внести поправку до порядку денного за умови, що це подання було подано Президенту не пізніше, ніж на попередню добу до 18.00.

Сполучені Штати Америки

Порядок денний

Після розгляду в комітеті й передачі його до Палати представників, законопроект потрапляє в один з календарів Палати:⁴²

- Union calendar: календар для фінансових законопроектів, які потребують розгляду Палатою як комітетом;
- House calendar: інші законопроекти;
- Private calendar: календар для приватних законів;
- Calendar of Motions to Discharge Committees: подання про увільнення від розгляду в комітеті.

Тож, є календарні списки, куди потрапляють законопроекти в міру

⁴¹ German Bundestag, 1980, Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee, Author, Berlin.

⁴² John V. Sullivan, 2007, HOW OUR LAWS ARE MADE, Gpo.gov, viewed 02 October 2017, from <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc49/pdf/CDOC-110hdoc49.pdf>

їхнього опрацювання комітетами. Законопроекти вносяться до порядку денного відповідно до своєї черговості у календарі. Однак, є механізми, які дозволяють перемістити законопроект з календарного списку безпосередньо до порядку денного.

Спеціальні процедури

Процедура одностайної згоди. Голова комітету, опрацювавши законопроект, може сказати керівництву, що «ніхто не виступає проти цього законодавчого заходу». Партійні лідери обох основних партій проводять неофіційне опитування членів своїх партій. Якщо очевидно, що ніхто не чинить спротив, законопроект може бути внесений до узгодженого Календарного списку. Згідно з цією процедурою, законопроекти подаються в тому порядку, в якому вони внесені до списку. Якщо ніхто не заперечує, їх негайно читають втретє і ухвалюють.

Механізм Комітету з питань Регламенту. Цей комітет – єдине такого роду утворення в Палаті представників, його основною функцією і предметом діяльності є розробка і подання до Палати резолюцій щодо «спеціального порядку розгляду». Ці резолюції встановлюють основні правила розгляду законопроекту та надають йому пріоритет. Законопроекти, опрацьовані іншими 18 комітетами, формально не передаються до Комітету з питань Регламенту (хіба що вони зачіпають питання в межах законодавчої компетенції цього комітету). Комітет з питань Регламенту має майже повну свободу дій у розробці своїх процедур, формулюючи їх так, щоб повний склад Палати міг заслухати законопроект у супроводі вичерпного пояснення під час дебатів, мав нагоду впливати на найважливіші питання через процес внесення поправок. Такий спеціальний порядок розгляду складається парламентарієм, виноситься на розгляд Комітету з питань Регламенту, іноді змінюється, аби відповідати спеціальним умовам, необхідність яких стає очевидною під час розгляду в Комітеті з питань Регламенту, а потім виноситься на розгляд Палати.

Процедура увільнення від розгляду в Комітеті застосовується нечасто; але якщо комітет свідомо вирішить «поховати» законопроект, який має значну підтримку в Палаті, ця процедура може стати сильною спонукою до дій. Після перебування законопроекту в комітеті протягом 30 законодавчих днів будь-який конгресмен може подати спікерові Палати «клопотання про увільнення комітету від розгляду». Він повідомить про цю дію Палату. Його колеги з тих, хто підтримує законопроект, будуть запрошені до столу підписати клопотання. Для увільнення від розгляду вимагається більшість голосів Палати; а оскільки звістка про цю подію поширюється серед конгресменів, і кількість тих, хто підписав, зростає, комітет починає нервувати. Якщо його усунуть від розгляду, комітет втратить контроль над процедурою на пленарному засіданні Палати. Отож, часто буває, коли кількість підписів почне наближатися до половини, комітет починає розгляд законопроекту. Якщо комітет ніяк не відреагував, то законопроект розглядається Палатою без попереднього розгляду комітетом.

Призупинення дії Регламенту. У певні дні спікер може запропонувати призупинити дію Регламенту. Про таку дію члени Палати мають домовлятися зі спікером заздалегідь. За таку пропозицію має проголосу-

вати дві третини Палати. У цьому випадку обговорення законопроекту обмежується 40 - хвилинними дебатами (20 хв - коаліція, 20 хв - опозиція). Для прийняття законопроекту також необхідно, щоб проголосували дві третини Палати. Таким чином, за цією процедурою зазвичай проходять недискусійні законопроекти, які підтримуються усіма політичними силами в Палаті.

Заява Комітету. Один день в тиждень за одностайною згодою або за результатами голосування двох третин Палати кожен комітет може ініціювати розгляд будь-якого законопроекту. Ця процедура використовується рідко, переважно в тих випадках, коли Комітет з питань Регламенту відмовив у встановленні спеціальної процедури.

Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії

Головну роль у налагодженні комунікації між урядом та парламентом під час планування законодавчої роботи відіграє Комітет у справах парламенту та законодавства (The Parliamentary Business and Legislation Committee).⁴³

Парламентський час, доступний для урядових законопроектів, надзвичайно обмежений і законопроектним командам слід пам'ятати, що затримки в підготовці їх законопроектів також можуть спричинити затримки в розгляді усієї програми уряду. Розробляючи законодавчу програму, яка представляє пріоритети уряду та прагнення вирішувати поставлені проблеми, Комітет у справах парламенту та законодавства має на меті забезпечити максимально ефективне використання часу.

Уряд, як правило, формує програму законодавчої роботи на кожній сесії парламенту, що складається з приблизно 30 законопроектів, хоча їх кількість буде залежати від проходження окремих законопроектів. Кожний з цих законопроектів є частиною більш широкої законодавчої програми і не може розглядатися окремо. Комітет у справах парламенту та законодавства керує поточною законодавчою програмою уряду від імені Кабінету Міністрів та консультує Кабінет Міністрів з питань стратегічного управління майбутньою програмою. Він має на меті забезпечити, щоб законодавча програма уряду представляла її загальні пріоритети і щоб ухвалення кожного з цих законопроектів в парламенті було максимально легким.

Комітет у справах парламенту та законодавства у своїй роботі використовує спеціальні таблиці розкладу засідань. Розклад поділений на окремі частини (законодавчі слоти), які резервуються Комітетом під розгляд парламентських та урядових законопроектів. Комітет у справах парламенту та законодавства, як правило, отримує приблизно в два рази більше заявок на законодавчий слот, ніж є в наявності. Багато потенційних законопроектів не отримують місця в таблиці розкладу. Це залежить від пріоритетності законопроекту, а також від ступеня його готовності під час подання заявки на законодавчий слот. У випадку неготовності законопроекту його розгляд можуть перенести на наступну сесію. З іншого боку, можливе додання нового законопроекту у випадках його надзвичайної терміновості (кризи, міжнародні зобов'язання),

⁴³ Cabinet Office, 2017, Guide to Making Legislation, Cabinet of the United Kingdom, London, from: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/645652/Guide_to_Making_Legislation_Jul_2017.pdf

однак в цьому випадку посувається один з вже погоджених законопроектів.

Комітет у справах парламенту та законодавства відповідальний за збалансування інтересів міністерських департаментів та інтересів уряду в цілому в умовах обмеження парламентської спроможності.

Ключем до успішного включення законопроекту в законодавчу програму сесії є підготовка документів для колективного погодження, підготовка інформаційного матеріалу для міністрів, депутатів та зацікавлених сторін, висловлювання заявок на поправки та, перш за все, своєчасний обмін інформацією з керівництвом парламентських органів. Регулярне спілкування між законопроектними командами та їхніми міністрами, а також між законопроектними командами та Секретаріатом Комітету у справах парламенту та законодавства, має вирішальне значення. На етапі підготовки проекту Секретаріат регулярно зустрічається із законопроектними командами, щоб стежити за перебігом підготовки законопроекту.

Чеська Республіка

За формування порядку денного Палати депутатів відповідає спікер.⁴⁴ Достатньої уваги формуванню порядку денного в Регламенті не приділено.

У Верхній Палаті створений окремий комітет - Комітет з питань порядку денного та процедури, який відповідає за формування порядку денного. До складу комітету входять: Голова Сенату (спікер) у ролі голови Комітету, віце-спікер Сенату у ролі Deputy Chairmen of the Committee та інші члени, запропоновані в Комітет політичними групами - пропорційне представництво. Комітет організовує та координує роботу, зокрема: готує порядок денний для спікера парламенту, рекомендує спікеру, які законопроекти включати до порядку денного, які питання включати до обговорення на засіданнях Сенату, призначає motions по комітетах та визначає головний комітет у разі, коли такий motion розглядається більше як в одному комітеті.

Латвійська Республіка

Статті 190-194 Регламенту⁴⁵: кожна політична група або політичний блок делегує одного представника на засідання Ради Парламентських Груп. Рішення цієї Ради мають дорадчий характер і не є обов'язковими для політичних блоків та груп. Головує на засіданнях Ради спікер Сейму. Рада Парламентських Груп визначає і регулює порядок діяльності політичних груп і блоків, комітетів.

⁴⁴ Chamber of Deputies, 1995, The Act no. 90/1995 Coll. The Rules of Procedure of the Chamber of Deputies regulates procedural rules governing the meetings of the Chamber of Deputies, its bodies and official, Author, Prague.

⁴⁵ Latvijas Republikas Saeima, Rules of Procedure, Author, Riga, from: <http://www.saeima.lv/en/legislation/rules-of-procedure>

Литовська Республіка

Стаття 26 Регламенту⁴⁶: члени парламенту можуть сформувати політичну групу для досягнення своїх політичних цілей. Стаття 28 Регламенту: у Сеймі проводиться Конференція Голів, куди входять представники політичних груп та Ради Сейму. Принциповим завданням Конференції Голів є затвердження роботи на сесіях Сейму, порядок денний засідань, організаційні питання діяльності комітетів та політичних груп у Сеймі.

Естонська Республіка

Стаття 13 Регламенту⁴⁷: Рада Рійгікогу - колегіальний орган, який організовує роботу Рійгікогу і забезпечує його діяльність. До складу Ради входять Президент та Віце-президент Рійгікогу. До його повноважень входить: реєстрація фракцій, призначення екстрених засідань, визначення кількості членів парламенту у комісіях, призначення порядку денного на пленарний тиждень, визначення правил написання проєктів законів і резолюцій тощо.

Словацька Республіка

Спікер скликає Асамблею і готує пропозиції до порядку денного (ст.17 Регламенту).⁴⁸ На початку кожної сесії депутати голосують за порядок денний, кожен може запропонувати законопроекти, які треба внести до порядку денного. (ст.24)

Румунія

Порядок денний затверджує окремий комітет - Parliamentary Group Leaders Committee.⁴⁹ До його складу входять голови парламентських груп.

Повноваження комітету: затверджувати порядок денний, вносити до нього доповнення, визначати, як буде проходити обговорення. Безпосереднім формуванням порядку денного займається Постійне Бюро, членами якого є депутати, щодо яких дійшли згоди парламентські групи. Порядок денний готується Постійним Бюро. Драфт порядку денного має бути затверджений Parliamentary Group Leaders Committee.

46 Seimas of the Republic of Lithuania, 1994, Statute on the amendment of the statute 17 February 1994 No.I-399, Author, Vilnius, from: <http://www.parliament.am/library/Standing%20orders/litva.pdf>

47 Riigikogu, 2003, Parliament (Riigikogu) Rules of Procedure and Internal Rules Act (2003, as amended 2007), Author, Reykjavík, from: http://www.legislationline.org/download/action/download/id/2070/file/Estonia_Rules_Procedure_Internal_Rules_Act_2003am2007htm/preview

48 National Council of the Slovak Republic, 1996, Act of the National Council of the Slovak Republic No. 350/1996, Author, Bratislava, from: https://www.nrsr.sk/web/Static/en-US/NRSR/Dokumenty/rules_of_procedure.pdf

49 Chamber of Deputies, 2003, Regulations of the Chamber of Deputies, Author, Bucharest, from: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=244>

50 National Assembly, 2012, Act XXXVI of 2012 on the National Assembly, Author, Budapest, from: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=244>

Угорщина

House Committee (до складу входять Спікер та його заступники, лідери парламентських груп⁵⁰). Обов'язки:

- Формування порядку денного,
- Готують драфти рішень,
- Ініціюють звільнення Спікера.

Спікер складає порядок денний та надсилає його в House Committee для того, щоб вони надіслали свої пропозиції.

Підсумовуючи міжнародний досвід, можна зробити висновок про те, що інститут Погоджувальної Ради є найбільш популярним серед країн західної демократії. Поширення цього інституту легко пояснюється самою природою парламенту, оскільки саме Погоджувальна Рада є одним з основних майданчиків для міжпартійного діалогу всередині парламенту та комунікації з виконавчою гілкою влади.

Втім, ефективність інституту Погоджувальної Ради як парламентського інституту залежить від багатьох факторів. Одним з них є сурове дотримання норм Регламенту, які передбачають певні обмеження щодо внесення законопроектів до порядку денного (наприклад, наявність висновку комітету або певний строк між реєстрацією законопроекту та включення його до порядку денного). Не менш важливим є ставлення фракцій до засідань Погоджувальної Ради як до майданчика для діалогу, а не як до місця для публічних виступів. У зв'язку з цим є доречною рекомендація Оціночної Місії Європейського Парламенту щодо запровадження закритих засідань Погоджувальної Ради.

У зв'язку зі збільшенням ролі уряду в законодавчій роботі виникає необхідність і в збільшенні його впливу під час формування порядку денного. При цьому це не обов'язково повинен бути прямий вплив, часто уряд має достатньо важелів впливу завдяки партійній дисципліні. Втім, доречним є присутність представника від уряду, який міг ознайомити членів Погоджувальної Ради з пріоритетами, які для себе визначив уряд.

Окрім цього не варто забувати про те, що планування порядку денного на тиждень є лише частиною законотворчого планування. Для того, щоб порядок денний на тиждень працював максимально ефективно, він повинен бути інкорпорований у більш довгострокове планування.

⁵⁰ National Assembly, 2012, Act XXXVI of 2012 on the National Assembly, Author, Budapest, from: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=244>

Список джерел та літератури:

1. Кречмер Г., 1999, Фракції. Партії в парламенті, Видавництво «Заповіт», Київ.
2. Johnson N 2016, State & Government in the Federal Republic of Germany: The Executive at Work, Pergamon, Oxford.
3. Service des Affaires internationales et de défense, 2013, The national assembly in the French institutions, Assemblée nationale, Paris, from: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/national-assembly.pdf
4. German Bundestag, 1980, Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee, Author, Berlin.
5. John V. Sullivan, 2007, HOW OUR LAWS ARE MADE, Gpo.gov, viewed 02 October 2017, from <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc49/pdf/CDOC-110hdoc49.pdf>
6. Cabinet Office, 2017, Guide to Making Legislation, Cabinet of the United Kingdom, London, from: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/645652/Guide_to_Making_Legislation_Jul_2017.pdf
7. Chamber of Deputies, 1995, The Act no. 90/1995 Coll. The Rules of Procedure of the Chamber of Deputies regulates procedural rules governing the meetings of the Chamber of Deputies, its bodies and official, Author, Prague.
8. Latvijas Republikas Saeima, Rules of Procedure, Author, Riga, from: <http://www.saeima.lv/en/legislation/rules-of-procedure>
9. Seimas of the Republic of Lithuania, 1994, Statute on the amendment of the statute 17 February 1994 No.I-399, Author, Vilnius, from: <http://www.parliament.am/library/Standing%20orders/litva.pdf>
10. Riigikogu, 2003, Parliament (Riigikogu) Rules of Procedure and Internal Rules Act (2003, as amended 2007), Author, Reykjavík, from: http://www.legislationline.org/download/action/download/id/2070/file/Estonia_Rules_Procedure_Internal_Rules_Act_2003am2007htm/preview
11. National Council of the Slovak Republic, 1996, Act of the National Council of the Slovak Republic No. 350/1996, Author, Bratislava, from: https://www.nrsr.sk/web/Static/en-US/NRSR/Dokumenty/rules_of_procedure.pdf
12. Chamber of Deputies, 2003, Regulations of the Chamber of Deputies, Author, Bucharest, from: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=244>
13. National Assembly, 2012, Act XXXVI of 2012 on the National Assembly, Author, Budapest, from: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=244>

Анотація

Коаліція та опозиція - необхідні складові організації парламенту. Ефективна коаліція забезпечує швидку реалізацію запланованих політичними елітами реформ, в той саме час як наявність опозиції допомагає врахувати інтереси ширшого спектру виборців. Визначення місця опозиції та типу інституалізації опозиції – важливий крок на шляху до удосконалення парламентаризму в Україні. Метою дослідження є вивчення наявних систем коаліцій, які в першу чергу залежать від форми організації влади та виборчої системи, а також розгляд моделей інституалізованої опозиції.

Abstract

The coalition and opposition are integral parts of the organization of the parliament. An effective coalition ensures the rapid realization of the reforms planned by the political elites, while the presence of the opposition helps to take into account the interests of a wider spectrum of voters. Defining the opposition and the type of institutionalization of the opposition is an important step towards improving parliamentarism in Ukraine. Document consists of information about existing coalition systems and models of institutionalized opposition.

ТЕМА

Статус та роль коаліції/більшості та опозиції/меншості в парламентах світу

Марія Соколова, експертка Лабораторії законодавчих ініціатив

Олександра Жерибор, комунікаційна менеджерка Лабораторії законодавчих ініціатив

Коаліція та опозиція – необхідні складові організації парламенту.⁵¹ Ефективна коаліція забезпечує швидку реалізацію запланованих політичними елітами реформ, в той саме час як наявність опозиції допомагає врахувати інтереси меншості. Окрім цього, інституалізована опозиція відіграє важливу роль при зміні політичних еліт, оскільки опозиційність – це лише тимчасовий статус політичної партії.

У зв'язку з цим важливо розуміти роль коаліції, її типи та спектр впливу на політичні процеси в парламенті. Так само важливо правильно визначити роль опозиції для того, щоб ефективно залучати останню у внутрішньопарламентський діалог.

Для України, як країни з невеликою історією парламентаризму, інститут опозиції є вельми слабкий, часто опозиція відіграє лише роль критики уряду та повністю вилучається з процесу прийняття рішень. Водночас ставлення до опозиції як до ворога суперечить останнім тенденціям у країнах західних демократій.

Метою дослідження є вивчення наявних систем коаліцій, які в першу чергу залежать від форми організації влади та виборчої системи, а також розгляд моделей інституалізованої опозиції.

1) Коаліція та більшість

Роль політичних партій у політичному житті країн західної демократії важко переоцінити. Окрім участі та впливу на вибори, політичні партії відіграють значну роль у процесі управління державою. Їх роль та ступінь впливу значною мірою залежить від двох головних чинників:

- форма організації влади: парламентська (Велика Британія), змішана (Франція) і президентська система (Сполучені Штати). Форма правління, в першу чергу, впливає на рівень впливу політичних фракцій при формуванні уряду.

⁵¹ Варто відзначити, що в багатьох країнах світу використовуються терміни «більшість» та «меншість» і майже не зустрічаються поняття «коаліція» та «опозиція». У вітчизняних експертних колах досі точаться суперечки, чи є принципова різниця між зазначеними підходами і чи впливає це в результаті на характер та якість роботи парламенту. Для цілей цього дослідження «більшість» та «коаліція», як і «меншість» та «опозиція» використовуватимуться як тотожні терміни.

- тип виборчої системи: мажоритарна система, пропорційна система і змішана система. Від моделі виборчої системи значною мірою залежить, яку роль будуть відігравати політичні партії в парламентській діяльності.

Форма правління

Саме форма правління визначає наскільки партії безпосередньо залучені до керівництва державою, головним критерієм чого є можливість призначати та звільняти з посад урядовців, формувати уряд. При цьому в розвинених демократіях партії, які не беруть участь у призначеннях уряду, не виключаються з політичного процесу.⁵² Наявність у парламенті різних політичних сил має призвести до поглиблення співпраці між ними, адже основні політичні цілі в опонентів однакові.

Парламентські системи

Правляча партія або коаліція партій:⁵³

- визначає склад уряду,
- призначає голову уряду (прем'єр-міністра) – що фактично призводить до відставки уряду при різкій зміні політичної конфігурації в середині парламенту,
- розробляє програму і бюджет,
- може розпустити весь уряд.

Змішана система

Правляча партія або коаліція партій:

- може висловити вотум недовіри уряду, що призведе до відставки уряду,
- має право відмовити затверджувати президентські призначення,
- голова виконавчої влади не залежить від правлячої партії або коаліції, що дозволяє зберегти уряд у разі зміни чисельності парламентської більшості.

Президентська форма

Незважаючи на те, що призначення на урядові посади здійснює президент, парламент має право перевіряти діяльність окремих міністрів і відмовляти у їх призначенні. Але повноваження щодо звільнення з посади, як правило, залишаються в руках президента.

За президентської та змішаної форм поширеною є ситуація, коли фактично правляча партія відсутня, адже одна партія може мати вплив на президента, а інша – на законодавчий орган. Такі випадки «розділеного урядування» стали нормою в Сполучених Штатах Америки.

⁵² Кесарчук О., 2003, Діяльність опозиційних сил в країнах-членах СНД, Опозиція: статус, права та зобов'язання. Європейський досвід та українські реалії (Матеріали науково-практичного семінару), Вісник Школи політичної аналітики.

⁵³ Eric C. Browne and John Dreijmanis, 1982, Government Coalitions in Western Democracies . Longman, New York and London.

Принцип більшості

Кожна країна має своє унікальне поєднання форми правління та виборчої системи. Водночас процес прийняття політичних рішень нерозривно пов'язаний з принципом більшості. По суті, більшість має право керувати державними процесами.⁵⁴ Однак процес формування більшості не є простим та уніфікованим. У країнах, де рішення приймають декількома політичними акторами з відносно різними політичними поглядами, виникає необхідність у створенні парламентської коаліції.

Головна ціль формування коаліції – контроль за урядом. Це є головним стимулом для об'єднання різних політичних сил. У випадках багатопартійних парламентів – коаліційний уряд може бути єдиним виходом для ефективного керування державою.

Законодавче регулювання коаліції не є типовим для західних країн, у першу чергу через те, що питання формування коаліції є предметом політичних дискусій, торгів та компромісів, що важко піддаються правовому регулюванню. Винятком з цього правила є такі положення, які присутні майже в усіх конституціях західних демократій:

- кабінет має піти у відставку, коли він втратив довіру з боку парламенту,
- кабінет офіційно йде у відставку після загальних виборів.

Політичні системи, в яких головним політичним актором є коаліція стикаються з низкою проблем.

По-перше, результати виборів у парламент не завжди корелюються з призначенням голови уряду та пропорційним представництвом партій в уряді.⁵⁵

По-друге, партії намагаються не робити передвиборчих заяв про своїх потенційних союзників у парламенті. Ці чинники можуть впливати на рівень довіри громадськості, адже вагомість вибору громадськості таким чином нівелюється.

По-третє, інколи виникають труднощі у визначенні того, хто відповідальний за дії коаліційного уряду.⁵⁶ Це пов'язано в першу чергу з тим, що політики різних політичних сил, що входять до складу коаліції, намагаються відмежуватися від непопулярних серед громадськості дій уряду.

По-четверте, парламентська коаліція вимагає жорсткої політичної дисципліни особливо в питанні голосувань за законопроекти, що потребує наявності сформованої політичної культури.

Типи коаліцій

Закриті та відкриті. Закриті коаліції характеризуються чіткою ідеологічною направленістю лівого чи правового штибу. До складу таких коаліцій можуть входити тільки ті партії, які поділяють ідеологічний

54 Пігенко В., 1999, ПАРЛАМЕНТСЬКА БІЛЬШІСТЬ І КОАЛІЦІЇ У ДЕМОКРАТИЧНИХ КРАЇНАХ ЗАХОДУ, from: <http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/analit/pigenko.htm>

55 Alan S. Zuckerman, 1979, *The Politics of Factions*, Yale University Press.

56 Пігенко В., 1999, ПАРЛАМЕНТСЬКА БІЛЬШІСТЬ І КОАЛІЦІЇ У ДЕМОКРАТИЧНИХ КРАЇНАХ ЗАХОДУ, from: <http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/analit/pigenko.htm>

світогляд коаліції. Відкриті коаліції виникають тоді, коли політичні актори визнають необхідність співпраці з нагальних політичних питань, незважаючи на ідеологічні розбіжності.⁵⁷ Такий тип коаліцій особливо поширений під час економічних криз.

За кількісним складом можна виокремити коаліції з мінімальною перевагою та коаліції зі значною перевагою. Вплив цього фактору на стійкість коаліції досі є дискусійним. Проте існує чимало досліджень, які стверджують, що коаліції з мінімальною перевагою є стабільнішими, бо до складу таких коаліцій рідко входять партії з суттєвими ідеологічними розбіжностями.

2) Опозиція та меншість

Опозиція є необхідним інструментом розбудови демократичного суспільства. За своєю природою опозиція несе в собі альтернативні шляхи розвитку держави, наявність яких є важливим для ухвалення збалансованих політичних рішень та врахування думки якнайбільшої кількості виборців.

Для розвитку парламентаризму важливо, щоб опозиція була інституалізована на рівні нормативно-правових актів або політичної традиції. Це позитивно впливає на вибудову діалогу між різними соціальними групами, що забезпечує конструктивне вирішення соціальних проблем.⁵⁸ Окрім цього, інституалізована опозиція відіграє не останню роль в питанні стримувань та противаг у сфері владних відносин.

Хоча в більшості країн західних демократій відсутні норми, які прямо б регламентували діяльність опозиції, у демократичних країнах більшість, яка формує та втілює в життя політичний курс, традиційно звертає увагу на необхідність дотримання прав меншості, оскільки одним з головних принципів функціонування опозиції в демократичних суспільствах є сприйняття її як природного конструктивного явища.

Ставлення до опозиції як до конкурента, а не як до ворога створює необхідні умови для співпраці різних політичних сил. У країнах, де опозиція є розвинутим політичним інститутом, опозиційність сприймається лише як тимчасове явище, яке є наслідком програних виборів. Більшість може опинитися на місці опозиції після наступного політичного кола. За таких умов більшість сама зацікавлена в тому, щоб співпрацювати з опозицією та надавати достатніх прав для опозиції. Захист прав опозиції, зокрема, здійснюється як мінімум такими правовими механізмами.⁵⁹

- пропорційний розподіл посад між політичними фракціями у комітетах,
- обов'язковість надання інформації урядом на запити представників опозиційних партій.

Є більш специфічні способи забезпечення прав опозиції. Наприклад,

⁵⁷ Alberto Marradi, 1982, "Italy: from Centrism to Crisis of the Center-Left Coalitions" in Eric C. Browne and John Dreijmanis, ed., *Government Coalitions in Western Democracies*.

⁵⁸ Підлуська І., 2003, Статус і права опозиції: порівняльний аналіз, Опозиція: статус, права та зобов'язання. Європейський досвід та українські реалії, Матеріали науково-практичного семінару, Вісник Школи політичної аналітики.

⁵⁹ Inter-Parliamentary Union (IPU), 1999, *Guidelines on the Rights and Duties of the Opposition*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, from: <http://www.ipu.org/splz-e/gabon.htm>

встановлення певної кількості днів для розгляду опозиційних законопроектів (Франція), проведення години уряду (Німеччина) тощо.

Моделі інституалізації опозиції

У Західній Європі процеси інституалізації опозиції припали на кінець XIX століття, саме тоді сформувалося уявлення про опозицію як про необхідну складову політичного життя. З одного боку, така позиція дозволила враховувати в процесі творення влади більше соціальних груп, з іншого - стала умовою для забезпечення ротації політичних сил, зменшивши ризики абсолютизації більшості.⁶⁰

Як і у випадку з коаліцією, на формування моделі опозиції впливає форма правління, а також виборча система. Різні комбінації в кожній країні дають свої унікальні моделі, водночас можна виділити три основних.⁶¹

Вестмінстерська модель парламентської опозиції

Країни: Австралія, Великобританія, Індія, Ірландія, Канада, Нова Зеландія

Вестмінстерська модель характерна для парламентських республік, в яких існує двопартійна політична система. Це, зокрема, дозволяє доволі чітко визначити владу та опозицію. Контроль над парламентською більшістю здійснює уряд.

Особливості:

- офіційний статус;
- додаткове державне фінансування;
- визначена в законі форма діяльності (тіньовий уряд);
- гарантії публічних висловлювань та вплив на формування порядку денного засідань парламенту;
- право отримувати інформацію від уряду;
- тільки символічні можливості впливати на ухвалення урядових рішень.

Роль опозиції: Опозиція виконує функцію головного критика чинної влади. Окрім цього, на опозицію покладені широкі повноваження у сфері контролю за урядом, зокрема, шляхом призначень головами специфічних контрольних комітетів представників від опозиції (зазвичай, це Бюджетний Комітет та Комітет з питань депутатської етики).

Переваги: Перевагою такої моделі є чітка політична відповідальність кожної політичної сили. Оскільки опозиція не має реального впливу на діяльність правлячої більшості, влада не може покласти відповідальність за неспроможність реалізувати свій політичний курс на опозицію.

Недоліки: Великим недоліком цієї моделі є відстороненість від прийняття політичних рішень великої частки парламентарів, а відповідно не враховуються інтереси значної кількості соціальних груп. З часом

⁶⁰ Гергун А, 2003, Проблема інституалізації парламентської опозиції: американо-європейський досвід та українські реалії, Опозиція: статус, права та зобов'язання. Європейський досвід та українські реалії (Матеріали науково-практичного семінару), Вісник Школи політичної аналітики.

⁶¹ Бірс Д. Дж., Права та обов'язки опозиційних партій в демократичних країнах, from: <http://www.pdp.org.ua/index.php?id=tst&a=1429>

така ситуація може призвести до соціальної напруги. Тож важливою передумовою для існування такої системи є відносна однорідність поглядів у суспільстві принаймні щодо більшої частини важливих політичних питань.

Континентальна (німецька та скандинавська) модель

Країни: Німеччина, Австрія, Данія, Норвегія, Швеція

У багатопартійних політичних системах уряд зазвичай формується шляхом створення в парламенті коаліції. Хоча уряд і контролює парламентську більшість, для прийняття багатьох важливих політичних рішень уряду необхідна підтримка коаліції.

Особливості:

- опозицію репрезентує декілька політичних партій;
- жодна політична партія у парламенті не має офіційного статусу опозиції та визначених форм діяльності;
- уряд не здобуває повного контролю над більшістю в парламенті, а для ухвалення деяких рішень у парламенті потребує голосів опозиційних депутатів;
- опозиція має рівні з більшістю права щодо формування порядку денного парламентських засідань та можливості публічних висловлювань.

Роль опозиції: Опозиція бере реальну участь у прийнятті політичних рішень. Для цього існують спеціальні правові інструменти, такі як голосування кваліфікованою більшістю (наприклад, для голосування проекту бюджету). У двопалатних парламентах, наприклад, в Німеччині, участь опозиції у виробленні політичних рішень забезпечується існуванням верхньої палати. Це зумовлено тим, що порядок обрання членів верхньої палати відрізняється від порядку обрання членів нижньої палати. Сенатори репрезентують інтереси земель, тож вони більш вільні від впливу політичних сил, в тому числі правлячої партії.

Переваги: Позитивними рисами континентальної моделі є широке представництво політичних сил у процесі ухвалення державних рішень, розгляд альтернатив і, як наслідок, високий ступінь легітимності та підтримки в суспільстві.

Недоліки: За такої моделі інколи важко визначати політичну відповідальність, адже для прийняття багатьох рішень необхідна підтримка опозиції. Труднощі також можуть виникнути в процесі провадження системних реформ, оскільки ця модель встановлює необхідність багатозорових політичних погоджень між усіма акторами.

Американська модель

Американська модель зумовлена своєрідними історичними традиціями. Принцип розподілу влади на законодавчу та виконавчу відіграє важливу роль у Сполучених Штатах. Хоча законодавство Сполучених Штатів оперує поняттями більшості та меншості, головний акцент робиться не на правах правлячої більшості або меншості, а саме на правах окремих депутатів.

Особливості:

- чіткий розподіл влади на законодавчу та виконавчу гілки;
 - фракції у парламенті мають однаковий правовий статус, який не залежить від результатів виборів.

Роль опозиції: опозиція виконує роль офіційного критика влади, хоча для прийняття більшості важливих рішень необхідна підтримка опозиції, особливо, якщо мова йде про Сенат. Окрім цього, велика ймовірність існування так званого «розділеного урядування», коли президент не має підтримки більшості в парламенті та є представником партії меншості. У цій ситуації президент виконує функцію опозиції до парламенту. У самому парламенті існують правові механізми забезпечення прав меншості. Наприклад, обов'язкові призначення до комітетів представників від меншості. Час, присвячений дебатам, ділиться порівну між представниками більшості та меншості в парламенті. У верхній палаті час на дебати взагалі необмежений, чим часто користуються представники меншості для політичного тиску.

Переваги: ця модель, концентруючи увагу на кожному окремому депутаті, а не на понятті партії, зумовлює формування специфічної культури відповідальності депутатів.

Недоліки: існує тенденція до слабкої партійної дисципліни. Неодноразові випадки, коли президенту не вдавалося провести необхідні закони в парламенті саме через депутатів своєї ж партії.

Якщо тип коаліції суттєво залежить від форми організації влади, через що ми можемо виділити різні коаліції в парламентських, президентських та змішаних формах, модель опозиції скоріш залежить від історичних умов її інституалізації, завдяки чому ми можемо виділити як мінімум три основних типи опозицій (вестмінстерська модель, скандинавська модель, континентальна модель). Однак варто враховувати, що в кожній країні статус коаліції та опозиції унікальний, як і унікальні форми та інтенсивність взаємодії окреслених інститутів.

Для стабільної роботи парламенту необхідне існування міцної коаліції та опозиції. Такий баланс сил у парламенті допомагає приймати рішення, які задовольняють максимальне коло виборців. Важливою тенденцією є переосмислення ролі опозиції. Замість класичного розуміння опозиції як критика влади та по суті ворога коаліцій зараз популярнішим є підхід, відповідно до якого опозиція є радше союзник, який допомагає підтримувати необхідну рівновагу в парламенті. Права опозиції поступово розширюються, оскільки одна з головних ознак опозиційності – це її тимчасовість, тож правляча коаліція повинна розуміти, що після наступних виборів вона цілком можливо опиниться в опозиції.

Список джерел та літератури:

1. Кесарчук О., 2003, Діяльність опозиційних сил в країнах-членах СНД, Опозиція: статус, права та зобов'язання. Європейський досвід та українські реалії (Матеріали науково-практичного семінару), Вісник Школи політичної аналітики.
2. Eric C. Browne and John Dreijmanis, 1982, *Government Coalitions in Western Democracies*. Longman, New York and London.
3. Пігенко В., 1999, ПАРЛАМЕНТСЬКА БІЛЬШІСТЬ І КОАЛІЦІЇ У ДЕМОКРАТИЧНИХ КРАЇНАХ ЗАХОДУ, from: <http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/analit/pigenko.htm>
4. Alan S. Zuckerman, 1979, *The Politics of Factions*, Yale University Press.
5. Alberto Marradi, 1982, "Italy: from Centrism to Crisis of the Center-Left Coalitions" in Eric C. Browne and John Dreijmanis, ed., *Government Coalitions in Western Democracies*.
6. Підлуська І., 2003, Статус і права опозиції: порівняльний аналіз, Опозиція: статус, права та зобов'язання. Європейський досвід та українські реалії, Матеріали науково-практичного семінару, Вісник Школи політичної аналітики.
7. Inter-Parliamentary Union (IPU), 1999, *Guidelines on the Rights and Duties of the Opposition*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, from: <http://www.ipu.org/splz-e/gabon.htm>
8. Гергун А., 2003, Проблема інституціоналізації парламентської опозиції: американо-європейський досвід та українські реалії, Опозиція: статус, права та зобов'язання. Європейський досвід та українські реалії (Матеріали науково-практичного семінару), Вісник Школи політичної аналітики.
9. Бірс Д. Дж., Права та обов'язки опозиційних партій в демократичних країнах, from: <http://www.pdp.org.ua/index.php?id=txt&a=1429>





ЗАСНОВНИК І ВИДАВЕЦЬ

Громадська організація
«Лабораторія законодавчих ініціатив»
Київ, 04071, вул. Нижній Вал, 15, офіс 303
Офіційна сторінка: www.parlament.org.ua
E-mail: info@laboratory.kiev.ua
(+38 044) 531 37 68

Формат 86×122/16.
Папір офсетний. Друк офсетний.
Наклад 1000 прим.
Зам. № 9-0976.

НАДРУКОВАНО

ФОП Кашталян Н. І.
Київ, вул. Тарасівська, 2

Видавництво ТОВ «Вістка»
Свідоцтво Держкомтелерадіомовлення України
ДК №2280 від 05.09.2005 р.
01042, Київ, пров. Новопечерський, 5
(+38 044) 583 50 94