

М. Шевчук

## ВІДКРИТІСТЬ НАЦІОНАЛЬНИХ ПАРЛАМЕНТІВ: ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

**Визначено рівні і канали забезпечення відкритості парламенту. Досліджено досвід впровадження основоположних засад відкритості в діяльності парламентів країн ЄС. Сформульовано напрямки застосування зарубіжного досвіду в процесі утвердження принципу відкритості вітчизняного парламенту.**

**Ключові слова:** парламент, парламентська діяльність, принцип відкритості, відкритість парламенту, досвід європейських країн, культура відкритості.

Відкритість влади є важливою ознакою демократичності політичного режиму, адже у демократичній державі кожен громадянин має право на доступ до повної, достовірної та всебічної інформації про функціонування обраної ним влади, її плани та можливі напрями дій.

В Україні, в умовах становлення європейських стандартів урядування, забезпечення відкритості, та публічності влади є одним із ключових напрямів у процесі подальшого утвердження демократичних принципів діяльності держави та реформування публічного управління.

Особливо актуальним у контексті проблематики реалізації принципу відкритості державної влади є питання відкритості парламенту, який наділяється державною владою безпосередньо народом, має виключне право здійснювати законодавчу діяльність, є вищим представницьким органом.

Питання становлення та розвитку вітчизняного парламентаризму висвітлювалися у працях В. Журавського, Л. Кривенко, В. Погорілко, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, П. Шляхтуна та інших.

Проблему відкритості влади досліджували такі науковці, як: Е. Афонін, О. Бабінова, І. Василенко, Д. Гунін, І. Жаровська, В. Мельниченко, І. Ібрагімова, В. Комаровський, В. Нестерович, С. Телешун, Є. Тихомирова та інші.

Серед сучасних дослідників відкритості парламенту України насамперед доцільно виокремити дослідження Ю. Ганжурова, Ю. Древалю, Ф. Рудича, О. Чебаненко.

Однак, попри численний науковий доробок у цій галузі, питання застосування зарубіжного досвіду в процесі утвердження принципу відкритості в діяльності парламенту потребує окремого розгляду.

Метою статті є дослідження основних аспектів функціонування основоположних засад відкритості в діяльності парламентів країн ЄС та визначення напрямків його застосування в Україні.

Досягнення зазначеної дослідницької мети передбачає реалізацію низки пошуково-аналітичних завдань, а саме:

- визначити рівні відкритості парламенту;
- охарактеризувати канали забезпечення відкритості органів законодавчої влади;
- проаналізувати особливості функціонування основоположних засад відкритості в діяльності парламентів країн ЄС;

– окреслити напрямки застосування зарубіжного досвіду в процесі утвердження принципу відкритості парламенту в Україні.

На сьогодні парламентаризм переживає новий етап свого розвитку, який змістовно може бути охарактеризований як перехід від “закритого” до “відкритого” парламенту.

Це пов’язано насамперед із тим, що сучасні парламенти практично повсюдно піддаються справедливій критиці за закритість їх діяльності, порушення прав громадян на доступ до інформації про законотворчість, неможливість для експертів, структур громадянського суспільства і самих громадян брати участь у законотворчості [1].

Зазначена закритість парламенту, як і інших вищих органів державної влади, в останні роки в науковій літературі нерідко виражається в метафоричному образі Паноптикон [2], що символізує непроникність влади навіть у демократичному суспільстві. У період спокійного розвитку суспільства громадяни не схильні довіряти парламенту, покладаючись на самих себе. У випадках же кризових ситуацій, коли парламентарії змушені приймати непопулярні рішення, вони намагаються покласти публічну відповідальність на членів парламенту.

У демократичних суспільствах це виражається в пікетування і будівель, в яких розміщуються законодавчі (представницькі) органи влади, в проведенні мітингів проти порядку денного пленарних засідань парламентів, а в крайніх випадках, в захопленнях будівель і приміщень парламентів, в спробах встановлення “примусового діалогу” з депутатами тощо [3].

Зауважимо, що через відкритість парламенту, яка передбачає доступність інформації про його діяльність для громадськості, останній утверджується як інститут, що відображає інтереси всього суспільства, а не лише окремих груп чи особисту зацікавленість парламентарів. Також дотримання принципу відкритості дає можливість налагодити відносини громадянського суспільства і парламенту.

Аналіз проблем відкритості парламенту як базового елемента демократичного суспільства передбачає виділення в її структурі декількох рівнів.

Перший рівень пов’язаний із доступністю інформації про діяльність парламентської установи. Доступність інформації, за винятком відомостей, що становлять державну таємницю, про функціонування парламенту для суспільства в соціально-політичному сенсі має величезне значення. Маючи в своєму розпорядженні достовірну інформацію про діяльність парламенту, електорат отримує можливість для зваженого вибору в період парламентських виборів і меншою мірою підпадає під вплив політехнологічних маніпуляцій. Інформаційна відкритість побічно ставить під громадський контроль діяльність парламенту, створює умови для адекватної оцінки його роботи з боку суспільства.

Доступність парламентської інформації реалізується шляхом:

- прийняття норм, що забезпечують публікацію і розкриття парламентської інформації;
- надання інформації про конституційну роль парламенту, його функції, комітети і комісії, діяльність апарату;
- надання інформації про депутатів та їх мандати, їх помічників, контактної інформації;
- інформування громадян про порядок денний парламенту;

- публікації протоколів засідань комітетів і комісій, стенограм пленарних засідань парламенту, публічних звітів та стенограм парламентських слухань;
- фіксації голосів депутатів і опублікування результатів поіменного голосування;
- надання інформації про бюджет, включаючи інформацію про кошторис парламенту та його виконання;
- розкриття інформації про майно і джерела доходів парламентаріїв;
- розкриття інформації про конфлікти інтересів, порушення депутатської етики, взаємодії членів парламенту з групами інтересів і впливу;
- опублікування інформації про результати судових або парламентських розслідувань неетичної поведінки, конфлікту інтересів або корупції тощо;
- надання інформації через велику кількість каналів, зокрема через фізичний доступ на слухання, друковані ЗМІ, радіо, телебачення, Інтернет тощо;
- мовлення в прямому ефірі і надання архівованої інформації за запитом;
- гарантії доступності інформації незалежно від географічних обмежень;
- використання “зрозумілої” мови;
- використання національних мов;
- гарантії безкоштовного доступу до парламентської інформації тощо.

Наступний рівень відкритості парламенту характеризується можливістю реалізації громадянами свого права участі в процесі прийняття рішень. Наявність інформації дає змогу громадянам стати активними учасниками політичного життя і брати участь в обговоренні суспільно значущих проблем. Усвідомлена участь населення у суспільно-політичному житті держави створює атмосферу відповідальності кожного члена суспільства за прийняті закони і гарантує легітимність прийнятих рішень.

Нарешті, третій рівень інформаційної відкритості парламенту пов’язаний із процедурними моментами у прийнятті рішень і їх відкритістю [4].

Парламентська відкритість, як уже згадувалося вище, передбачає доступність інформації для громадян і створення умов для їх залучення у парламентську роботу. Основою концепції інформаційної відкритості парламенту має бути виконання таких завдань, як поширення культури відкритості, забезпечення прозорості парламентської інформації та її доступності.

Забезпечення культури відкритості передбачає:

- поширення культури відкритості через законодавство;
- парламентський нагляд за виконанням законів, що закріплюють відкритість;
- поширення громадянської освіти в сфері парламентаризму;
- заохочення участі громадян у парламентській діяльності;
- надання, наскільки це можливо, повної, точної і своєчасної інформації про діяльність парламенту, законодавчий процес тощо.

Можна виділити низку традиційних та новітніх каналів забезпечення відкритості парламенту (табл. 1).

Найважливішим каналом забезпечення відкритості є залучення громадян до розробки законів та їх попереднього аналізу. Проекти законів повинні бути публічними і публікуватися відразу ж після їх подання. Визнаючи потребу громадян у повній інформації про законопроект і для отримання відгуку про питання, які розглядаються, парламент повинен надавати громадськості результати попереднього парламентського аналізу законопроектів.

Таблиця 1

## Канали забезпечення відкритості парламенту

Традиційні канали	Новітні канали
Звернення громадян та громадських організацій в законодавчий орган влади, зокрема законодавчі пропозиції громадян	Електронні “публічні слухання”
Громадські законодавчі ініціативи	Електронні депутатські приймальні
Громадські слухання під час підготовки законопроектів	Електронні голосування
Громадські ради і консультативні ради за участю представників громадськості при законодавчих органах влади	Взаємодія законодавчого органу влади з онлайн-спільнотами, включаючи розгляд громадських ініціатив
Громадські палати	Краудсорсінг
Участь громадян у роботі парламентських комітетів і комісій	Розміщення інформації про діяльність законодавчого органу влади на Інтернет-сайті цього органу тощо
Зустрічі депутатів із виборцями	
Вийзні засідання парламенту, парламентських комітетів	
Громадські експертизи проектів нормативно-правових актів	
Інформування громадян та громадських організацій про діяльність законодавчого органу влади в друкованих засобах масової інформації, по радіо і на телебаченні тощо	

Головною проблемою у забезпеченні взаємодії парламенту і громадськості на стадії обговорення законопроектів є пошук оптимальних форм і механізмів участі у цьому процесі громадян. Зазвичай людей більше турбують проблеми та шляхи їх вирішення, ніж технічні аспекти цих процесів. Тому не дивно, що найбільшу зацікавленість викликають питання, що зачіпають їхні власні інтереси. У сучасному світі все більша кількість громадян починає чітко розуміти і визначати для себе пріоритетні проблеми. Каналами реалізації громадських інтересів є громадські проекти, звернення і референдуми, які дають змогу непарламентським організаціям частково визначати порядок денний законодавців.

Водночас необхідно відзначити, що часте звертання до практики референдумів викликає негативну реакцію з боку парламентів і парламентарів. Замість інституту референдумів вони більше орієнтуються на парламентські звернення, використовуючи їх як інструмент вираження суспільних проблем.

У деяких парламентах поширеною є практика організації моніторингу парламентської діяльності.

Наведені вище механізми участі громадян у парламентській діяльності орієнтовані на забезпечення інформаційної відкритості та спрощення системи отримання достовірної інформації. Реалізація цих механізмів на практиці повинна переконати громадян у перевагах участі в законодавчому процесі і запевнити їх, що вони мають реальну можливість впливати на прийняття рішень.

Доцільно зазначити, що в країнах ЄС активно розвиваються і удосконалюються механізми забезпечення відкритості парламентів.

Так, у багатьох парламентах на постійній основі функціонують науково-експертні ради, до яких належать представники від політичних партій, уряду, науки, церкви і

громадських організацій. Типовими прикладами таких органів є ради при парламентах Угорщини та Румунії.

У Державних зборах Угорщини з 2008 р. діє Національна рада з питань сталого розвитку. До завдань ради належить інформування членів парламенту про ризики та можливі наслідки законодавчих пропозицій, а також надання інформації широким громадським колам про реалізацію національної стратегії стійкого розвитку.

У Румунії конституцією країни передбачені два консультативних органи при парламенті: Законодавча рада й Економічна і соціальна рада. Законодавча рада може давати висновки щодо проєктів нормативних актів з метою систематизації, уніфікації та координації законодавства, вона також веде офіційний облік законодавства Румунії. Економічна і соціальна рада є консультативним органом не тільки парламенту, а й уряду в спеціалізованих областях.

Часто науково-експертні ради за участю представників громадськості утворюються для вирішення конкретних завдань.

У Польщі при парламенті функціонує Рада з охорони праці, створена в 1981 р. Відповідно до Закону “Про державну трудову інспекцію” 2007 р., рада є уповноваженим органом щодо дотримання норм трудового законодавства, зокрема що стосуються безпеки умов праці, законності працевлаштування. Окрім цього, рада контролює діяльність Державної інспекції праці.

У парламенті Португалії діє низка консультативних органів у галузі біомедицини: Національна рада з питань штучного запліднення, Наглядова рада з питань бази даних ДНК, Національна рада з етики наук про життя. Їх члени призначаються парламентом і урядом, а фінансування та матеріально-технічні засоби надає парламент.

У 2006 р. парламент Хорватії прийняв рішення про створення Національної ради з моніторингу реалізації антикорупційної стратегії. Членами ради є депутати, представники роботодавців, профспілок, НКО, що займаються проблемою корупції, академічного та експертного співтовариств, ЗМІ [5].

Парламенти Болгарії, Чехії, Німеччини, Словенії мають парламентські комітети, які займаються отриманням, розглядом і реалізацією громадських звернень. Однак доцільно відзначити, що рівень використання і впливу таких звернень у всіх парламентах різний та має пряму залежність від рівня розвитку політичної культури та ступеня реалізації в суспільстві основоположних принципів демократії.

Окрім того, розвитку інституту звернень сприяють сучасні інформаційні технології. Наприклад, у німецькому Бундестазі з введенням механізму Інтернет-звернень відбулося значне збільшення зареєстрованих звернень громадян [6].

Також велика увага приділяється висвітленню роботи парламентів у парламентських ЗМІ.

Так, у Данії, Греції, Литві, Німеччині, Польщі, Франції функціонують парламентські телеканали.

У низці парламентів, зокрема Бельгії, Польщі, Португалії, є власні друковані видання. Естонський та польський парламенти мають також електронні видання.

У деяких країнах, зокрема Греції, Польщі засідання парламенту можна почути по радіо. Водночас всі парламенти країн ЄС мають офіційні сторінки у мережі Інтернет. Доцільно зазначити, що парламенти європейських країн не обмежуються розміщенням інформації про свою діяльність на власних Інтернет-сайтах. За два останні десятиліття популярними каналами комунікації стали парламентські сайти, інтегровані з соціальними мережами, а також парламентські додатки.

Багато парламентів мають мобільні додатки, які або повністю дублюють офіційний сайт, або надають один чи кілька сервісів, доступних на сайті. До таких сервісів належать: опитування, голосування, онлайн-обговорення законопроектів, прямі відеотрансляції засідань, віртуальні тури по парламенту.

Зокрема, цілий набір спеціально розроблених мобільних додатків доступний користувачам парламентських сайтів Німеччини, Словаччини, Швеції.

На думку експертів, найближчим часом діяльність парламентів щодо взаємодії з громадянами і структурами громадянського суспільства потребуватиме “цифрового фейс-ліфтингу”, направлено на:

- розробку комунікаційних стратегій, спрямованих на молодь;
- забезпечення більшої відкритості діяльності парламенту з допомогою парламентських додатків;
- оптимізацію структури, завдань та функцій редакційних груп парламентських Інтернет-сайтів [7].

Зауважимо, що програми з освіти молоді щодо ролі і цілі парламенту займають особливе місце в системі розвитку культури інформаційної відкритості. З цією метою в багатьох країнах функціонують молодіжні парламенти. Наприклад, засідання молодіжного парламенту голландського Фолькетінгу, норвезького “Mini Ting”, ісландського “Solathing” і шведського “Демократичного семінару” стали віртуальними при наявності інтерактивних компонентів, призначених для пробудження інтересу молоді до парламентської діяльності [8]. Метою цих починань є залучення громадян до процесу навчання демократії в юному віці. Окрім того, молодіжні парламенти є відповіддю на зростаючий абсентеїзм та життєво важливі для розвитку демократії.

Окрім того, багато парламентів Європи вже впровадили або знаходяться на стадії впровадження окремих сайтів для дітей та підлітків, однією з головних цілей яких є ознайомлення молодих людей з принципами демократії і парламентськими процедурами. На таких сайтах активно використовуються сучасні засоби комунікації, близькі молоді соціальні мережі (Twitter, Facebook, YouTube тощо). Так, німецький Бундестаг, окрім головної сторінки, пропонує громадськості дві інші сторінки, орієнтовані на молодь та дітей. Для максимальної ефективності та доступності матеріалів на цих сайтах використані відео, малюнки, комікси, ігри, словники термінів.

### **Висновки**

Проблеми відкритості парламенту та залучення громадськості у його роботу актуальні для всіх демократичних країн.

Ключовими аспектами забезпечення парламентської відкритості на всіх рівнях у країнах ЄС є всебічне висвітлення інформації про діяльність парламенту із застосуванням сучасних Інтернет-технологій, розгляд громадських звернень, функціонування експертних рад за участю представників громадянського суспільства.

На нашу думку, до основних напрямків застосування зарубіжного досвіду з метою підвищення ефективності реалізації принципу відкритості в діяльності українського парламенту належать:

- забезпечення розміщення на веб-порталі Верховної Ради України всієї передбаченої законодавством інформації;
- передбачення розміщення на офіційному сайті інформації, направленої на молодіжну аудиторію та підвищення рівня політичної культури населення;
- активізація заходів, направлених на перехід до електронного парламентаризму;

- забезпечення безпосередньої участі громадян у законодавчому процесі, використовуючи офіційний веб-портал Верховної Ради України та створення громадських рад;
- сприяння розвитку нових комунікаційних технологій, які дають змогу забезпечити ширший доступ громадськості до парламенту, зокрема застосування мобільних додатків;
- розробка чіткого оперативного плану дій щодо реалізації комунікаційної стратегії Верховної Ради України на 2017 – 2021 рр.;
- розробка брендингової стратегії українського парламенту, яка б визначала довгострокові цілі у здійсненні комунікаційної політики, а також підходи до активнішого залучення громадян.

Подальші дослідження можуть зосереджуватися на визначенні механізмів впровадження зазначених напрямків.

#### **Список використаної літератури**

1. Руденко В. Н. Парламентская открытость. URL : <http://politsocio.ua.ru/ru/issue/2012/02/01>.
2. Доверие политическим и государственным институтам / Институт сравнительных и социальных исследований (CESSI). URL : [http://www.cessi.ru/index.php?id=20&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=61&cHash=ec87eacae](http://www.cessi.ru/index.php?id=20&tx_ttnews[tt_news]=61&cHash=ec87eacae).
3. Научно-экспертное обеспечение деятельности парламента и развитие технологий его взаимодействия с гражданским обществом. URL : <http://council.gov.ru/media/files/60ojpF7P8wPg8Aq5IyEx97iuQDKZWct.pdf>.
4. Общество “Хансард”. Аудит политического взаимодействия-2010. URL : [www.hansardsociety.org.uk/blogs/parliament](http://www.hansardsociety.org.uk/blogs/parliament).
5. Чебаненко О. Інформаційний супровід роботи сучасних парламентів. URL : [http://parlament.org.ua/upload/docs/Inf-support\\_.pdf](http://parlament.org.ua/upload/docs/Inf-support_.pdf).
6. Керимов А. А. Парламентская информационная открытость: уровни, институты и условия реализации. URL : <http://elar.urfu.ru/bitstream/10995/46901/1/iuro-2017-161-07.pdf>.
7. Чебаненко О. Інформаційний супровід...
8. Глобальный парламентский отчет: Изменяющийся характер парламентского представительства. Ташкент : Baktia press, 2012. 124 с.

*Стаття надійшла до редакції 04.06.2018*

*Схвалена до друку редколегією 18.06.2018*

**M. Shevchuk**

#### **OPENNESS OF NATIONAL PARLIAMENTS: EXPERIENCE OF THE EUROPEAN UNION COUNTRIES**

**The levels and channels of ensuring the openness of the parliament are determined. The experience of functioning of the basic principles of openness in the work of the parliaments of the EU countries is researched. The directions of application of foreign experience in the process of establishing the principle of openness of the national parliament are formulated.**

**Key words: parliament; parliamentary activity; principle of openness; openness of parliament; experience of European countries; culture of openness.**