
ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

*Ю. Тодика, чл.-кор. АІрН України,
В. Серьогін*

Гласність роботи парламенту України: проблеми нормативного регулювання і практики реалізації

Сучасне конституційне право визнає принцип гласності діяльності парламенту як одну з необхідних умов розвитку демократії. Досить різноманітними є засоби його реалізації. На конституційному рівні й зараз закріплюються лише первинні, відомі ще з ХІХ ст., форми гласності парламентської діяльності, зокрема відкритість засідань палат. Наприклад, конституції Франції (ст. 33), Італії (ч. 2 ст. 64), ФРН (п. 1 ст. 42), Японії (ст. 57) закріплюють згадану форму гласності. Таким шляхом пішов і український законодавець, визначивши в ч. 1 ст. 84 Конституції 1996 р., що «засідання Верховної Ради України проводяться відкрито. Закрите засідання проводиться за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради України».

Конституційні положення деталізовані у Регламенті Верховної Ради України, в якому (п.п. 1, 2 ст. 1.0.4.) передбачено, що засідання парламенту, комітетів та тимчасових спеціальних комісій парламенту є відкритими і гласними, за винятками, встановленими Регламентом і Законом «Про комітети Верховної Ради України»; гласність роботи Верховної Ради забезпечується шляхом трансляції її засідань по телебаченню і радіо, публікації стенографічного звіту засідань Верховної Ради, публікації її рішень у «Відомостях Верховної Ради України», газеті «Голос України» та інших парламентських виданнях.

У демократичних країнах значна увага приділяється питанням найповнішого висвітлення діяльності парламенту і налагод-

ження стабільного інформаційною зв'язку з виборцями. При цьому виділяються інституційний та індивідуальний аспекти даної проблеми. Налагодити зв'язок з виборцями на інституційному рівні означає зробити роботу парламенту більш відкритою і таким чином надати громадянам можливість брати участь у процесі вироблення політичного курсу. Зв'язок на індивідуальному рівні — це особистий зв'язок парламентаря з різними соціальними групами, пресою та своїми виборцями.

Безумовно, в інституційному аспекті головна роль у налагодженні і підтриманні зв'язку парламенту з широкими колами громадськості належить засобам масової інформації (ЗМІ). Згідно з п. 4 ст. 1. 0. 4. Регламенту Верховної Ради України і ст. 3 Закону «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» представники телебачення, радіо і преси можуть бути акредитовані на певний строк або на весь час парламентської сесії при Верховній Раді України; відмова в акредитації повинна бути вмотивованою. На середину 1998 р. при парламенті України було акредитовано понад тисячу журналістів¹. Секретаріат Верховної Ради України надає акредитованим представникам ЗМІ матеріали, які поширюються серед депутатів, за винятком тих, щодо нерозголошення чи ненадання яких прийнято у встановленому порядку відповідне рішення.

Підсумки роботи пленарних засідань Верховної Ради України стають доступними для широкого загалу не тільки завдяки репортажам та коментарям ЗМІ, а й у результаті опублікування перебігу дебатів, що мали місце під час засідань палат, а також прийнятих законів і резолюцій. Опубліковані дебати розцінюються як офіційний документ і сприяють більш чіткому усвідомленню сенсу закону чи волі парламентарів. Засідання законодавчого органу протоколюються і стенографуються, за що відповідає Секретаріат Верховної Ради (ст. ст. 3.9.1., 3.9.2. Регламенту).

На жаль, стенограма, стенографічний бюлетень і протокол засідання Верховної Ради України фактично не доступні широкому загалу, оскільки відсутні навіть у наукових бібліотеках. Регламент (п. 2 ст. 3.9.3.) передбачає забезпечення стенографічними

¹ Див.: Парламентський апарат: призначення і роль. Розповідає керівник апарату Верховної Ради України Леонід Горьовий // Голос України. 1998. № 154 (1904). 13 серп.

бюлетенями засідань Верховної Ради тільки народних депутатів України, та й то лише за їх особистими заявами до Секретаріату. Стенограми і протоколи засідань парламенту навіть народним депутатам надаються Секретаріатом тільки для ознайомлення і лише за спеціальним їх зверненням. Тому пересічний громадянин чи спеціаліст може ознайомитись із стенографічним бюлетенем тільки через народного депутата, а стенограми і протоколи засідань Верховної Ради України їм взагалі недоступні. Таке становище є неприпустимим з точки зору світового конституціоналізму, оскільки у всіх демократичних країнах особлива увага приділяється проблемі доступності офіційних документів парламенту.

Провідна роль у забезпеченні гласності роботи Верховної Ради України належить єдиній парламентській газеті «Голос України», яка найбільш повно інформує своїх читачів про парламентські події. Публікації, присвячені функціонуванню Верховної Ради України і поміщені в «Голосі України» протягом 1997-1998 рр., можна класифікувати на такі групи: 1) офіційні публікації прийнятих парламентом і підписаних Президентом України законів, а також постанов Верховної Ради; 2) «Парламентська хроніка» — стислий (до 1/2 газетної полоси) журналістський звіт про хід пленарного засідання Верховної Ради, що відбулося минулого дня (іноді — за 2-4 дні), в якому вказуються основні питання порядку денного, загальна характеристика дебатів, головні тези основних доповідей, результати голосування, прийняті рішення і документи; 3) повідомлення Прес-служби Верховної Ради України про найважливіші події парламентського життя, зокрема про хід обговорення законопроектів на пленарних засіданнях («хроніка законотворення»); 4) «У комітетах Верховної Ради України» — стислі (до 1/2 газетної полоси) звіти Прес-служби Верховної Ради про питання, розглянуті парламентськими комітетами (без вказівки на дату і загальний термін розгляду); 5) заяви комітетів Верховної Ради України; 6) заяви партійних фракцій і депутатських груп та повідомлення про їх діяльність; 7) повідомлення і коментарі щодо міжнародних контактів парламенту України; 8) інтерв'ю з головами комітетів, партійних фракцій, депутатських груп, з народними депутатами.

Найбільш слабким місцем парламентської газети, на наш погляд, є незначна увага до пленарних засідань Верховної Ради. «Парламентська хроніка» і «хроніка законотворення» являють собою лише прес-релізи пленарних засідань, причому дуже абстра-

гованого і короткого змісту. Для єдиного оперативного загально-доступного парламентського видання цього явно замало. Вважаємо за доцільне публікувати у «Голосі України» щоденні звіти про пленарні засідання парламенту з обов'язковою вказівкою кількості народних депутатів, присутніх на засіданні (за результатами поіменної реєстрації), прізвищ депутатів, які брали участь в обговоренні питань порядку денного, позицій фракцій з цих питань, викладенням короткого змісту промов тих депутатів, які виступали з трибуни Верховної Ради, повним відтворенням доповідей, а також зазначенням результатів проведених голосувань і змісту прийнятих рішень. Це дозволить збільшити інформаційну насиченість відповідних матеріалів і, як наслідок, слугуватиме практичній реалізації принципу гласності діяльності парламенту.

З 1996 р. розпочато випуск щотижневого додатку до газети «Голос України» — загальнонаціональної правової газети «Юридичний вісник України», серед публікацій якої значне місце посідають матеріали про діяльність Верховної Ради України, статті народних депутатів України з правових проблем, тексти прийнятих парламентом правових актів та так званий «Правовий календар» — хронологічний покажчик нормативних актів, офіційно опублікованих за минулий тиждень.

Серед парламентських видань слід особливо виділити «Відомості Верховної Ради України», в яких здійснюється офіційна публікація всіх правових актів, прийнятих Верховною Радою. Це видання є зручним у користуванні, має високий поліграфічний рівень, однак позбавлене оперативності й дешевизни, притаманної «Голосу України», і тому становить інтерес переважно для правознавців, бібліотек і владних установ, а не для пересічних громадян.

Загалом слід відзначити, що наявний набір друківаних видань Верховної Ради України надає можливість пересічному громадянину одержати досить змістовну інформацію про більшість сторін діяльності Верховної Ради і про всі прийняті нею правові акти. Парламентські видання є доступними широкому загалу, оскільки їх можна передплатити у відділеннях зв'язку, придбати через торгівельну мережу або ознайомитись з ними у будь-якій державній бібліотеці.

Важливого значення в останні десятиріччя набули трансляції засідань палат парламенту по радіо і телебаченню. Вважаємо, що найбільш прийнятним для України є досвід Франції, Угорщини та

Болгарії, коли прямій трансляції підлягають лише найважливіші події, що відбуваються у парламенті, а інша інформація подається у вигляді репортажів з парламенту у випусках теленовин. Такий шлях є найбільш доцільним для України з огляду на нерозвиненість кабельного телебачення, низьку платоспроможність населення та досить вузьку глядацьку аудиторію подібних трансляцій. Проте парламентські репортажі мають бути значно більше інформаційно насичені і введені в чіткі правові рамки.

Регламент Верховної Ради України (п. 3 ст. 1. 0. 4.) закріплює обов'язковість безпосередньої трансляції ходу засідання Верховної Ради через візуальне зображення і звукове відтворення тільки у службові приміщення для преси та приміщення для публіки, що розташовуються у Будинку Верховної Ради. Однак Закон «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевої самоврядування в Україні засобами масової інформації» значно розширив перелік випадків обов'язкових теле- і радіопередач. Згідно зі ст. 9 даного Закону порядок і форми обов'язкового висвітлення діяльності Верховної Ради України аудіовізуальними ЗМІ визначаються окремою постановою Верховної Ради на кожен поточну сесію парламенту в межах 3% від річного обсягу часу загальнонаціонального каналу, на якому здійснюється мовлення. Як повідомив журналістам Голова парламенту О. Ткаченко, найближчим часом при Верховній Раді України буде створено власну телерадіокомпанію¹.

Характерною рисою останніх років стала інформатизація роботи парламентів, що підняло можливості забезпечення гласності їх діяльності на якісно новий рівень². Процеси інформатизації активно відбуваються і в надрах української парламенту. Зокрема, з 1990 р. у Верховній Раді України функціонує та послідовно розвивається система інформаційно-аналітичного забезпечення законотворчої та правозастосовної діяльності (СІАЗ). Система надає послуги не лише структурним підрозділам Верховної Ради України, а й тисячам користувачів державних та недержавних організацій, фізичним особам як в Україні, так і за її межами. Ок-

¹ Див.: *Коханець Л.* Об'єктивність понад усе // *Голос України.* 1998. № 171(1921). 8 вер.

² Див.: *Серегин В. А.* Інформатизація парламентів (Перспективное направление развития гласности законодательных органов) // *Бизнес-Информ.* 1998. № 20. С. 13-15.

ремі підсистеми підключені до міжнародної мережі Internet, що дає можливість користувачам в Україні та за її межами ознайомлюватись із законодавством України, а також брати участь у формуванні та використанні міжнародної системи правової інформації (Global Legal Information Network), мати доступ до інших світових інформаційних ресурсів.

Загалом впровадження СІАЗ сприяє не тільки піднесенню рівня обґрунтованості та оперативності владних рішень за рахунок можливості широкого використання різних джерел альтернативної інформації, а й підвищенню ефективності контролю за законотворчим процесом з боку як членів парламенту, так і сторонніх користувачів, синхронізації інформаційних потоків усередині Верховної Ради і в цілому підвищенню «прозорості» українського парламенту для широкого загалу. З поширенням комп'ютерної техніки серед населення роль інформаційних засобів забезпечення гласності Верховної Ради України, безперечно, зростатиме й надалі.

Значний внесок у піднесення гласності роботи українською парламентом робить бібліотека Верховної Ради України (ел. пошта), кожен з трьох підрозділів якої має досить велику ресурсну базу. Наприклад, книжковий фонд підрозділу бібліотечного обслуговування з правових, економічних та соціальних питань налічує понад 25 000 примірників (у т. ч. стенографічні звіти всіх сесій Верховної Ради, починаючи з 1939 р., і «Відомості Верховної Ради», починаючи з 1945 р.). Підрозділи бібліотеки здійснюють: видачу книг, інших носіїв інформації з власного фонду та за міжбібліотечним абонементом; інформаційно-бібліографічний пошук; комп'ютерний доступ до електронного каталогу Національної парламентської бібліотеки України, електронних баз даних бібліотеки Верховної Ради України та інших бібліотек і установ через глобальну мережу Internet Секретаріату Верховної Ради України, Національного інституту стратегічних досліджень та ін. Серед найближчих планів бібліотеки — перехід до сучасної електронної Парламентської бібліотеки та реалізація до 2000 р. проекту ЕЛІБР (створення Електронного Інформаційно-Бібліографічного Ресурсу), що є складовою Національної програми інформатизації України.

Водночас слід пам'ятати, що ніякі технічні засоби комунікації не можуть замінити безпосереднє спілкування депутатів з виборцями. Такі зустрічі можуть відбуватися як в стінах парламенту (за винятком залу пленарних засідань і приміщень для засідань пар-

ламентських комітетів), так і за його межами. У переважній більшості парламентів для пересічних громадян відводяться особливі трибуни з окремим входом, а спеціальні службовці слідкують за тим, щоб під час засідань там додержувався порядок.

Забезпечуючи громадянам доступ до засідань, законодавець одержує змогу довести, що він і справді наполегливо працює над тим, аби було схвалено програми, обіцяні під час передвиборчої кампанії. Регламент Верховної Ради України (п. 6 ст. 1.0.4.) передбачає можливість громадян бути присутніми на пленарних засіданнях парламенту на визначених для них місцях (особам, які не є народними депутатами, заборонено знаходитися в місці розміщення депутатів).

Контакти з виборцями можуть відбуватися і поза стінами парламенту (у виборчих округах, на мітингах, шляхом листування), на що націлює народних депутатів й українське законодавство. Так, ст. 23 Закону «Про статус народного депутата України» зобов'язує народних депутатів підтримувати тісні зв'язки з виборцями, регулярно інформувати їх про свою роботу у парламенті та його органах, про роботу Верховної Ради та її органів у цілому, про виконання їх рішень, а також про реалізацію своєї передвиборної програми; вивчати громадську думку, потреби і запити населення, в разі необхідності повідомляти про них парламент та його органи, вести регулярний прийом виборців. Згідно з Регламентом Верховної Ради України (п. 1 ст. 2. 1. 3., п. 3 ст. 2. 1. 4.) для роботи депутатів в округах зазвичай відводяться кожний понеділок тижня та повністю четвертий тиждень місяця сесійного періоду. У 1997 р. до Верховної Ради України надійшло 91,8 тис. пропозицій, заяв та скарг громадян; понад 22 тис. з них були подані на особистому прийомі¹.

Для підтримання постійного інформаційного зв'язку з виборцями депутати багатьох парламентів світу мають у своєму апараті спеціальних осіб — прес-секретарів. В Україні цю роль відіграє референт-консультант, який згідно зі ст. 2. 2. Положення про помічника-консультанта народного депутата України зобов'язаний сприяти народному депутату в налагодженні зв'язків з органами державної влади та місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями у вирішенні питань, що

¹ Див.: Мільйони невдоволених / Відділ з питань звернень громадян Секретаріату Верховної Ради України // Голос України. 1998. № 45 (1795). 10 бер.

стосуються інтересів виборців; допомагати йому під час особистого прийому виборців, у розгляді звернень громадян; допомагати народному депутату в організації проведення звітів і зустрічей з виборцями, узагальнювати висловлені на них пропозиції і зауваження; брати участь в організації вивчення громадської думки, потреб і запитів виборців, вносити пропозиції щодо шляхів їх вирішення.

Згідно зі ст. 35 Закону «Про статус народного депутата України» кожний депутат може мати до 10 штатних помічників-консультантів і необмежену кількість помічників, що працюють на громадських засадах. Обсяг фінансування роботи помічників-консультантів визначається Верховною Радою в межах відшкодування витрат, пов'язаних з депутатською діяльністю, а розподіл місячного фонду заробітної плати здійснюється особисто народним депутатом. На жаль, фінансова сторона діяльності народних депутатів України закрыта від громадськості, а обсяги відповідного фінансування не оприлюднюються, що суперечить конституційному принципу гласності. Крім того, серед помічників-консультантів зазвичай не виділяється окрема посада прес-секретаря народного депутата, що негативно позначається на рівні інформаційних відносин між депутатом та його виборцями.

Порівняно до пленарних засідань парламенту робота парламентських комітетів і комісій є значно більш закритою майже у всіх країнах. Не стала винятком і Україна. Незважаючи на те, що п. 1 ст. 1. 0. 4. Регламенту Верховної Ради та п. 2 ст. 17 Закону «Про комітети Верховної Ради України» проголошують відкритість і гласність засідань парламентських комітетів, на практиці ці вимоги не виконуються. У ЗМІ повністю відсутні систематизовані повідомлення про тематичні плани роботи комітетів Верховної Ради; їх адреси і телефони не оприлюднюються, через що вони не відомі загалом. Причини закритості роботи парламентських комітетів криються не тільки у небажанні народних депутатів висвітлювати свою «чорнову» роботу, а й у недосконалому чинному законодавстві, перш за все Закону «Про комітети Верховної Ради України», який містить норми, що прямо порушують декларований принцип гласності. Зокрема, ч. 2. ст. 17 цього Закону, проголошуючи відкритість і гласність засідань комітетів Верховної Ради, не містить підстав для проведення закритих засідань, надаючи самому комітету право за власним розсудом вирішувати, коли проводити відкрите засідання, а коли — закрите, і водночас передбачає, що

здійснення з'ясування, кіно- і відеозйомок, телерадіотрансляцій навіть відкритих засідань можливе лише за згодою комітету.

На кожному засіданні комітету Верховної Ради України ведеться протокол, і лише за рішенням самого комітету — стенограма засідання (п. 1 ст. 20), які є офіційними документами, що підтверджують процес обговорення і прийняття рішення, рекомендації або висновки комітету. Однак і вони доступні тільки народним депутатам України, та й то — лише для ознайомлення за їх особистим зверненням. Широкому загалу доступу до цих документів практично немає. Регламентом Верховної Ради України передбачено видання щотижневого Бюлетеня комітетів Верховної Ради, однак на практиці він не видається. Оприлюднення планів засідань комітетів з їх порядком денним чинним законодавством не передбачено. Офіційні звіти про засідання комітетів у газеті «Голос України» є рідкісними й короткими, не дають належного уявлення про зміст і хід обговорення законопроектів. Взагалі, відкритість законодавчого процесу є одним з найбільш гострих і складних питань вітчизняного конституційного права в межах проблеми забезпечення гласності парламенту. Законотворча практика в Україні свідчить про те, що проекти законів готуються переважно урядом, де формуються сама ідея законопроекту і його текст. У Кабінеті Міністрів та комітетах Верховної Ради з їх співпрацівників та запрошених спеціалістів і науковців утворюються так звані робочі групи. Саме вони, надто обмежене коло людей, мають доступ до творення законів, і лише для них це творення є справді відкритим.

Публікація проектів законодавчих актів, які готуються суб'єктами законодавчої ініціативи, зокрема в парламентській газеті «Голос України», практикується надзвичайно рідко. Матеріали першого читання у пресі не публікуються, хоча в газетах можна зустріти журналістські звіти про його хід та наслідки. Регламент Верховної Ради України передбачає можливість опублікування законопроекту для народного обговорення як після першого, так і після другого читання, однак вона жодного разу не була реалізована.

Викладене дає підстави вважати, що доступ громадян до процесу законотворення є у нас задовільним лише на етапах прийняття закону в сесійному залі та доведення його тексту до громадськості, хоча й тут існують вагомні резерви для підвищення відкритості законодавчого процесу. Етап підготовки законопроектів в Україні є фактично закритим, бо хід і зміст законодавчої

роботи доступні лише невеликій групі людей. Широкі дискусії щодо норм і питань, які порушуються у законах, практично відсутні; до процесу підготовки законів і обговорення законопроектів не залучається громадськість. За таких умов не дивно, що багато прийнятих законів не підтримуються громадськістю, не виконуються, мають декларативний характер.

З метою нормативно-правового забезпечення відкритості парламенту вважаємо за доцільне у новому Законі «Про Регламент Верховної Ради України», що розробляється відповідно до Конституції, закріпити такі положення.

1. Гласність роботи Верховної Ради України забезпечується шляхом трансляції її пленарних засідань по телебаченню і радіо, публікації стенографічних звітів пленарних засідань, засідань парламентських комітетів та прийнятих ними рішень і правових актів у газеті «Голос України» та бюлетені «Відомості Верховної Ради України», а також шляхом передачі всіх стенографічних звітів і прийнятих правових актів через наявну комп'ютерну мережу.

2. Стенографічний бюлетень засідань парламенту та «Відомості Верховної Ради України» безкоштовно надсилаються Секретаріатом у всі державні наукові бібліотеки України; відповідні видатки фінансуються за рахунок Держбюджету. Протокол, стенографічний звіт та справа засідання Верховної Ради України надаються для ознайомлення фізичним особам за їх заявами, поданими до Секретаріату Верховної Ради.

3. Закриті засідання парламенту України та його комітетів можуть проводитися тільки для розгляду тих питань порядку денного, обговорення яких вимагає використання інформації, що становить державну або іншу охоронювану законом таємницю, і лише з метою її нерозголошення; за результатами закритих засідань оприлюднюються звіти про їх хід та прийняті рішення.

4. Верховна Рада України сприяє роботі акредитованих представників засобів масової інформації; для них відводиться спеціальна прес-кімната, яка обладнується наявними засобами комунікації та всіма інформаційними матеріалами і документами (крім секретних), які розповсюджуються серед депутатів; у прес-кімнату в режимі прямої трансляції постійно транслюється хід відкритих пленарних засідань парламенту України.