

**Тези виступів учасників міжнародної конференції
«Європейські парламентські традиції та українські реалії»
(3-4 березня 2010 року, Київ)**

**ТЕЗИ ВИСТУПІВ УЧАСНИКІВ МІЖНАРОДНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ
„ЄВРОПЕЙСЬКІ ПАРЛАМЕНТСЬКІ ТРАДИЦІЇ ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ”¹**

ПРЕДСТАВНИЦЬКИЙ ХАРАКТЕР ПАРЛАМЕНТУ

Володимир ШАПОВАЛ,

Голова Центральної виборчої комісії, доктор юридичних наук

Слід говорити не про представницьку *функцію* парламенту, а скоріше про його представницький *характер*, що впливає з багатовікових парламентських традицій. До речі, у Великобританії закони, які регламентують порядок проведення виборів до нижньої палати парламенту, називаються актами про народне представництво. Представницький характер відповідних органів забезпечується тим, що вони формуються шляхом прямих і загальних виборів.

У цьому контексті Конституція України створює декілька проблем для правильного праворозуміння. Зокрема, в частині другій статті 5 Конституції зазначено, що народ здійснює владу безпосередньо або через органи державної влади чи органи місцевого самоврядування. Якщо розуміти зміст цієї статті буквально, то виходить, що народ України здійснює владу через будь-які органи державної влади, наприклад – через суди. Відповідно, виникає питання про те, чи дійсно народ може здійснювати владу через суди. У вітчизняній науковій літературі прямої відповіді на це питання немає.

Є ще один цікавий приклад, який варто згадати, говорячи про представницький характер тих чи інших органів. Очевидно, що народне представництво тісно пов'язане з представницьким мандатом. У статті 103 Конституції опосередковано наголошується на тому, що Президент України має представницький мандат (принаймні, такий висновок впливає з того, що Президент не може мати *іншого* представницького мандату). Виникає питання: чи можна говорити про те, що наявність у глави держави представницького мандату надає йому характер представницького органу? Пряма відповідь на це питання також відсутня.

У пункті 3 частини першої статті 106 Конституції України говориться про те, що Президент здійснює представництво – представляє державу у міжнародних відносинах. Це – функціональне призначення Президента, тобто у даному випадку він здійснює функцію представництва держави у міжнародних відносинах. Багато хто негативно реагує на таке формулювання, стверджуючи, що в Україні існує єдиний представницький орган – Верховна Рада України, а відтак – Президент не може представляти державу, оскільки не є представницьким органом. Подібні твердження якраз і зумовлені тим, що представництво розуміють як роль. Тобто, Президент здійснює представницькі

¹Міжнародна конференція «Європейські парламентські традиції та українські реалії», приурочена двадцятиріччю парламенту України, пройшла в Києві 3-4 березня 2010 року за ініціативи Лабораторії законодавчих ініціатив (Україна) та Вестмінстерської фундації за демократію (Великобританія). Її учасниками стали народні депутати України, провідні експерти з питань парламентаризму з України, Великобританії, Польщі та Грузії, представники апарату Верховної Ради, інших органів влади, дипломатичних представництв, громадських організацій та ЗМІ (всього понад 90 учасників). Детальна інформація про конференцію опублікована на веб-сайті Лабораторії законодавчих ініціатив www.parliament.org.ua (розділ «Заходи»).

**Тези виступів учасників міжнародної конференції
«Європейські парламентські традиції та українські реалії»
(3-4 березня 2010 року, Київ)**

функції, представляючи державу у міжнародних відносинах, а парламент – має представницький характер.

Що ж стосується конкретних проблем функціонування парламенту, то необхідно відзначити, що стаття 86 Конституції дозволяє звернути запит до будь-якої особи, наприклад – до власників приватних підприємств. На мій погляд, депутатські запити (запитання), мають бути адресовані лише Уряду та його членам. Також я підтримую ідею вилучення з Конституції України положень, якими запроваджено т.зв. „партійний мандат”, закріплено поняття коаліції депутатських фракцій.

**ПРЕДСТАВНИЦТВО ЯК МАНДАТ І ЯК ВІДОБРАЖЕННЯ РІЗНОМАНІТТЯ
СУСПІЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ЖІНОК У ПОЛІТИЧНОМУ ЖИТТІ**

Рубен-Ерік ДІАС-ПЛАХА,

експерт з демократичного врядування Відділу демократичного управління та громадської участі у публічних справах Департаменту демократизації Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини

На сьогодні існують два концептуальні підходи до визначення представництва. Перший з них полягає у визначенні представництва як мандату, другий – у визначенні представництва як відображення суспільної різноманітності.

Перший підхід репрезентує класичне розуміння суті представництва, викладене у працях філософів і мислителів 18 століття, зокрема – Ш.Л.Монтеск'є та Е.Берка. Суть цієї ідеї полягає у тому, що суспільство делегує частину своєї суверенної влади певній кількості „представників”, якій отримують можливість здійснювати владу від імені всього народу, а не виборців тих округів, в яких відповідні представники були обрані. Це передбачає, зокрема, можливість приймати рішення від імені народу в цілому, проводити дебати в загальнонаціональних інтересах тощо. Народне представництво, відповідно, є можливим лише за умови, якщо депутатський мандат є вільним.

У цьому контексті варто відзначити, що імперативний мандат на сьогоднішній день є нехарактерним для конституційної практики європейських країн. Це підтверджується і висновками та звітами Венеціанської комісії, частина з яких стосувалась і України, зокрема в контексті схвалення змін до Конституції 8 грудня 2004 року. У відповідних звітах Венеціанської комісії наведено широкий перелік країн Європи, конституції яких напряду фіксують вільний мандат або забороняють пов'язувати мандат з будь-якими дорученнями або вказівками (наприклад, Андорра, Вірменія, Іспанія, Італія, Литва, Німеччина, Румунія, Хорватія, Франція). За межами Європи імперативний мандат на сьогодні існує лише в окремих країнах – у Бангладеш, В'єтнамі, Індії, КНДР, КНР, Кубі, Малаві, Непалі, Нігерії, Пакистані, ПАР.

В цілому логіка впровадження імперативного (партійного) мандату в Україні є цілком зрозумілою і полягає у необхідності забезпечення фракційної стабільності парламенту. У той же час, необхідність вирішення поставленого завдання саме через механізм імперативного мандату викликає значні сумніви – адже у багатьох країнах Європи аналогічна мета досягається іншими засобами. Наприклад, у Швеції депутат може вийти зі складу однієї фракції, однак до закінчення строку повноважень парламенту не може увійти до складу іншої фракції. В Іспанії свого часу між керівниками фракцій було підписано угоду, у відповідності до якої вони зобов'язувались не приймати до складу фракцій депутатів, які припинили членство в одній з фракцій, і не виділяти додаткові ресурси для забезпечення діяльності позафракційних депутатів. У зв'язку з цим із

**Тези виступів учасників міжнародної конференції
«Європейські парламентські традиції та українські реалії»
(3-4 березня 2010 року, Київ)**

Конституції України варто було б вилучити положення, які запровадили імперативний (партійний) мандат, і впровадити альтернативні механізми забезпечення фракційної дисципліни та фракційної стабільності в парламенті.

Концепція представництва як відображення різноманіття суспільних інтересів (політичних, етнічних, релігійних, соціальних, статевих та інших) тісно пов'язана з питанням більш активного залучення жінок у політичне життя, яке на сьогодні набуло неабиякого значення, у тому числі і в державах-учасниках ОБСЄ. Зокрема, у 2004 році було схвалено План ОБСЄ щодо сприяння гендерній рівності, участь у реалізації якого беруть всі країни-учасниці ОБСЄ. У 2009 році Радою Міністрів ОБСЄ в Афінах було схвалено Рішення щодо участі жінок у публічному і політичному житті, яким державам-членам рекомендувалось вжити заходів щодо забезпечення рівної участі чоловіків і жінок у політичних партіях, а також щодо досягнення гендерного балансу в органах законодавчої, виконавчої і судової влади. З огляду на це в процесі напрацювання пропозицій щодо удосконалення роботи парламенту важливе значення, на мою думку, має відводиться розширенню представництва жінок у парламенті. Тим більше, що відповідно до даних Міжпарламентського Союзу, частка жінок у Верховній Раді України (8%) є помітно нижчою за середній показник в європейських країнах – членах ОБСЄ (21,8%), і навіть меншою за відповідну частку в країнах, де офіційною релігією є іслам (10,1%). Загалом, за рівнем представництва жінок у парламенті Україна посідає 114 місце у світі. Можливі шляхи підвищення рівня представництва жінок в українському парламенті можуть передбачати, наприклад, впровадження обов'язкових або добровільних квот. На законодавчому рівні квоти закріплено у 23% країн-членів ОБСЄ, у 42% країн-учасниць квоти встановлено у добровільному порядку безпосередньо партіями.

Звичайно, квоти є далеко не єдиним способом досягнення зазначеної мети. Остання може досягатись також за рахунок проведення тренінгів з гендерної тематики для політичних партій, стимулювання висування жінок кандидатами на виборах, через механізми державного фінансування партій (партіям, які забезпечують гендерний баланс, може виділятися додаткове бюджетне фінансування), утворення в парламенті міжфракційних жіночих об'єднань (Сербія, Македонія) тощо.

ЗАКОНОДАВЧА ФУНКЦІЯ ПАРЛАМЕНТУ: КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ

Микола КОЗЮБРА,

завідувач кафедри державно-правових наук Національного університету „Києво-Могилянська академія”, суддя Конституційного Суду України у відставці, доктор юридичних наук

Законодавча функція є визначальною функцією парламенту, і від ефективності її виконання залежить стан гарантій захисту прав і свобод людини, доступ до механізмів влади, чіткість в роботі самого державного механізму, загальна атмосфера в суспільстві. Якщо поверхнево прослідкувати за динамікою законодавчої діяльності Верховної Ради України, то кількісні показники цієї діяльності, на перший погляд, є досить обнадійливими. Питома вага законів у масиві законодавства зростає, і це цілком відповідає букві і духу Конституції, зокрема статті 92 Основного Закону, яка визначає перелік питань, які мають регулюватись виключно законом. Якщо ж провести поглиблений аналіз діяльності національного законодавчого органу, то висновки будуть не зовсім втішними. На превеликий жаль, зростання кількості законів не супроводжується зростанням їх якості.

**Тези виступів учасників міжнародної конференції
«Європейські парламентські традиції та українські реалії»
(3-4 березня 2010 року, Київ)**

У цьому контексті перш за все необхідно наголосити на тому, що у загальному масиві законів надзвичайно мало базових законів, визначальних для правової системи. Причому навіть ті закони, які на сьогодні явно застаріли і які можна вважати рудиментами радянської системи (наприклад, Кримінально-процесуальний кодекс), до цього часу залишаються чинними, хоча розмови про необхідність прийняття їх у нових редакціях ведуться роками.

По-друге, серед законів переважають ті, які регламентують другорядні, як для предмета регулювання саме законів, питання. Серед них, наприклад, - Закон „Про бджільництво”, Закон „Про племінне тваринництво” та ряд інших. Безумовно, я не хотів би заперечувати важливість цих питань. Але чи варто Верховній Раді України в умовах, коли не прийнято визначальні для правової системи нормативно-правові акти, розпорозувати зусилля на прийняття законів, що мають другорядне значення? На мою думку, положення, які знайшли відображення у категорії „другорядних” законів, цілком могли б бути сформульовані у т.зв. „рамкових” законах, норми яких могли б бути конкретизовані у підзаконних актах.

По-третє, більше 50% законів – це закони, які вносять зміни до чинних законів. Серед них є й такі, зміни до яких вносились більше ста разів.

По-четверте, законодавча система України продовжує балансувати між європейськими цінностями, які закріплено у Конституції та низці інших законодавчих актів, насамперед – у Цивільному кодексі, і „азіатсько-радянськими” традиціями, за яких перевага надається політичній та бізнесовій доцільності. Підтвердженням цьому можуть бути закони, які були прийняті останнім часом, зокрема – „Про внесення мін до Закону „Про вибори Президента України”. При його ухваленні депутати керувались не стільки положеннями Конституції, скільки політичною доцільністю. До законів, які приймались в інтересах політичної доцільності, варто віднести, зокрема, зміни до Регламенту Верховної Ради України, рішення парламенту щодо перенесення дати місцевих виборів, прийняте всупереч Конституції, Закон „Про здійснення державних закупівель” та інші.

Особливе занепокоєння викликає зростання кількості законів, які суперечать Конституції. За окремими даними, з 2007 по 2009 рік було прийнято більше 2000 законів, причому приблизно кожний вісімнадцятий з них повністю або частково був визнаний Конституційним Судом таким, що не відповідає Конституції.

Причини цього криються в недостатньому рівні професіоналізму як членів парламенту, так і тих, хто забезпечує його діяльність, у відсутності незалежної експертизи законопроектів, недотриманні Регламенту, відсутності громадського контролю за законодавчим процесом. Головна ж причина полягає в тому, що існує глибокий розрив між зафіксованими у Конституції європейськими цінностями і реальним станом сприйняття цих цінностей, у тому числі і політиками. За радянською традицією європейські цінності для переважної частини депутатського корпусу залишаються виключно фасадом – вони не стали невід’ємною складовою свідомості народних депутатів України (як, до речі, і значної частини суспільства в цілому). Звідси й впливає орієнтація не на європейські цінності (стандарти), а на підклимні домовленості, для яких винайшли термін „політична дипломатія”.

Таким чином, можна зробити висновок, що без зміни політичних еліт навряд чи можна просунути вперед. За існуючої ж виборчої системи змінити політичні еліти взагалі нереально. Виникає запитання: чи існують шанси на перехід до пропорційної системи з голосуванням за відкриті списки, яка хоча і не є панацеєю від існуючих проблем, але однозначно є кращою за існуючу виборчу систему?

На сьогодні в парламенті, як відомо, зареєстровано більше 10 законопроектів, які передбачають зміну системи виборів до Верховної Ради України. Однак представлені у

**Тези виступів учасників міжнародної конференції
«Європейські парламентські традиції та українські реалії»
(3-4 березня 2010 року, Київ)**

законодавчому органі політичні сили навряд чи будуть особливо зацікавлені у перегляді існуючої системи формування парламенту, адже такі зміни можуть призвести до зниження рівня їх представленості у Верховній Раді. Вихід з цієї ситуації вбачається у тому, щоб Конституційний Суд України, за аналогією з розглядом справи про смертну кару, коли парламент не бажав взяти на себе політичну відповідальність за скасування смертної кари, визнав неконституційними положення чинного Закону „Про вибори народних депутатів України” в частині пропорційної виборчої системи з голосуванням за закриті списки кандидатів на виборах. Аргументи на користь такого рішення, безумовно, є. Якби Конституційний Суд України пішов саме таким шляхом, це дозволило б активізувати зусилля депутатів у напрямі перегляду системи, за якою обираються члени парламенту.

Що стосується рекомендацій в частині удосконалення здійснення парламентом своєї законодавчої функції, то я підтримую ідею певного обмеження права законодавчої ініціативи народних депутатів України, наприклад, шляхом закріплення права законодавчої ініціативи за певною групою народних депутатів України, а не окремими членами парламенту. Зарубіжний досвід переконливо свідчить про те, що більшість законопроектів вносяться на розгляд парламенту урядом, і це має певну логіку. Адже саме уряд може залучити до підготовки законопроектів відповідних фахівців, володіє необхідними для цього фінансовими ресурсами, спирається на підтримку парламентської більшості.

Ідея щодо необхідності закріплення різних процедур прийняття для різних законів (простою більшістю, абсолютною більшістю, кваліфікованою більшістю) сама по собі є правильною. Але такі процедури мають впроваджуватись одночасно з введенням поділу законів на прості, органічні, конституційні.

**ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ:
ДЕЯКІ ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО РЕФОРМ З ОГЛЯДУ НА ПРАКТИКУ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ**

Крістофер ШОУ,

Голова Відділу експертизи Палати громад Великобританії

З моєї точки зору, в Україні дуже багато законів, якість яких у багатьох випадках є недостатньо високою, і до прийняття яких недостатньо активно залучається громадськість. Аналізуючи український досвід, можна прийти до висновку, що всі існуючі проблеми намагаються вирішити шляхом їх законодавчого врегулювання.

У цьому контексті виникає декілька запитань: 1) Чи дійсно вирішення існуючих проблем потребує прийняття нових законів? 2) Чи вирішення існуючих проблем потребує насамперед забезпечення виконання вже діючих законів? 3) Чи виділяється парламенту достатній час для того, щоб ставити запитання безпосередньо членам уряду? 4) Чи забезпечується проведення дебатів з ключових питань державної політики, чи може парламент забезпечувати проведення таких дебатів у правильному напрямі, тобто таким чином, щоб уряд публічно давав відповіді щодо ключових проблем державної політики? 5) Чи мають комітети можливість самостійно визначати порядок денний власної діяльності?

На мій погляд, у будь-якому випадку прийняттю законів має відводитись другорядне місце порівняно з контролем за реалізацією тих законів, які вже ухвалив парламент.

Що стосується права законодавчої ініціативи, то, дійсно, існує потреба у тому, щоб уряд мав певні пріоритети у законотворчій діяльності. Це пов'язано з тим, що саме уряд відповідає за

**Тези виступів учасників міжнародної конференції
«Європейські парламентські традиції та українські реалії»
(3-4 березня 2010 року, Київ)**

впровадження державної політики, а тому він повинен мати можливість вносити необхідні для реалізації цієї політики законопроекти та забезпечувати їх прийняття. Уряду також повинна надаватись можливість представляти план законодавчої діяльності на відповідний рік, що сприяло б забезпеченню належного планування цієї діяльності протягом року. Механізмом, що обмежуватиме зловживання депутатами правом законодавчої ініціативи, може бути закріплення відповідного права *за певною групою депутатів*. У Великобританії, наприклад, нижня палата визначає 3-поміж своїх членів 20 депутатів, яким надається пріоритет у внесенні законопроектів на розгляд палати. Можливість внесення законопроектів на розгляд парламенту окремими депутатами обмежується також і тим, що такі *законопроекти вносяться лише протягом 13 днів на рік*. Ще один британський механізм обмеження індивідуальної законодавчої ініціативи полягає у тому, що законопроекти, *видатки на впровадження яких перевищують певну величину, можуть вноситись виключно урядом*. Законопроекти, які вносяться до парламенту, також мають відповідати певним вимогам щодо форми і змісту (наприклад, не повинні суперечити конституції, іншим законам тощо) – у випадку, якщо проект не відповідає таким вимогам, він не повинен включатись до порядку денного.

Важливим механізмом зменшення кількості законопроектів та підвищення їх якості є дозаконодавча експертиза (*pre-legislative scrutiny*) проектів законів, яка впроваджена у багатьох парламентах світу, у тому числі і в парламенті Великобританії. Суть цієї експертизи полягає у тому, що перед початком розгляду законопроекту він оприлюднюється, після чого юристи та експерти можуть висловити свої зауваження до нього. У Великобританії така експертиза проводиться окремими комітетами (*scrutiny committees*), які аналізують текст поданого законопроекту, отримують висновки експертів щодо його змісту, після чого готують письмовий звіт стосовно цього законопроекту. На підготовку такого звіту відповідному комітету відводиться 12 тижнів. Звісно, це невеликий проміжок часу, адже окремі законопроекти можуть мати комплексний характер. На підставі такого звіту уряд може суттєво доопрацювати законопроект і підвищити його якість, або ж висловити свою аргументовану незгоду з висновками, відображеними у звіті.

З метою забезпечення належної якості законопроектів, які вносяться на розгляд парламенту, у Великобританії запроваджено обов'язковість їх візування спікером та посадовими особами апарату відповідної палати. На відміну від України, де функції контролю за дотриманням вимог Регламенту щодо оформлення законопроектів здійснюються Комітетом з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України, у Палаті громад британського парламенту відповідні функції здійснюються посадовими особами Офісу з питань законодавства, які тісно взаємодіють з посадовими особами уряду, що готують законопроекти до внесення на розгляд палати. Ще одним інструментом забезпечення належної якості законопроектів є наділення спікера Палати громад та голів відповідних комітетів палати правом відхиляти поправки до законопроектів, які є технічно недосконаліми, суперечать концепції законопроекту або іншим законам Великобританії (цей інструмент використовується лише нижньої палатою, в Палаті лордів голови комітетів та спікер таким правом не наділені).

Також, на відміну від України, де законопроекти, розглянуті комітетами, можуть обговорюватись у сесійній залі парламенту за процедурою повного обговорення, у практиці роботи Палати громад діє правило: якщо комітет обговорив законопроект, то його обговорення у сесійній залі не проводиться. Тим самим усувається дублювання діяльності комітетів парламентом. Цікавим також є те, що працівники апарату палати захищені від втручання у їхню компетенцію з боку членів палати: у разі виникнення конфліктних ситуацій спір вирішується спікером палати. В цілому система відносин між членами парламенту та працівниками апарату

**Тези виступів учасників міжнародної конференції
«Європейські парламентські традиції та українські реалії»
(3-4 березня 2010 року, Київ)**

будується на довірі перших до останніх; для працівників парламенту характерним є високий рівень професіоналізму та аполітичності; саме тому при вирішенні конфліктних ситуацій з депутатами спікер палати, як правило, підтримує позицію працівників апарату.

Залучення зацікавлених суб'єктів у законодавчий процес в Британії будується на тому, що комітети самі по собі є зацікавленими, щоб ухвалені парламентом закони виконувались, підтримувались суспільством і враховували інтереси різних соціальних груп. Саме тому до обговорення законопроектів у комітетах (яке проводиться у формі слухань) залучаються експерти з відповідних питань. Звісно, існують певні проблеми з визначенням критеріїв відбору таких експертів та фахівців. Певний баланс у цьому відношенні забезпечуються тим, що представники різних партій мають право визначати „своїх” експертів. Це запобігає виникненню ситуації, коли експерти відстоюють лише одну позицію, вигідну для тієї чи іншої політичної сили.

На сьогоднішній день у Великобританії впроваджується система моніторингу виконання прийнятих законів. Передбачається, що через 3-5 років після прийняття закону уряд повинен підготувати звіт про те, яким чином він реалізовується на практиці і чи „працює” прийнятий закон взагалі. Основою для моніторингу є те, що при поданні законопроекту на розгляд палати до нього додається оцінка його потенційного впливу (impact assessment) та критерії оцінки такого впливу. В процесі контролю за виконанням прийнятих законів парламент порівнює урядовий звіт про застосування закону і оцінку потенційного впливу і, у разі виявлення розходжень, з'ясовує причини розбіжностей. На підставі проведеного аналізу закон може бути змінений або скасований (якщо на практиці він не застосовувався).

ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС , ПЕРШ ЗА ВСЕ – ЕЛЕМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Ігор КОЛІУШКО,

Голова правління Центру політико-правових реформ

У нас сформувався розрив між діяльністю парламенту і реалізацією державної політики. Причому цей розрив не просто існує де-факто, він у багатьох публікаціях ще й обґрунтовується. Аргументація полягає у тому, що в парламенті нібито потрібно скласти план законопроектних робіт, затвердити його, і саме на основі цього плану Верховна Рада повинна здійснювати свою діяльність. Виникає питання: що ж робити у тому випадку, якщо уряд матиме інший план реалізації державної політики? Очевидним є те, що очікувати високої якості законодавчого процесу в умовах, коли парламент працюватиме за своїм планом, а уряд – за своїм, не доводиться. Тому, говорячи про законодавчий процес, ніколи не слід забувати про те, що він є одним з елементів реалізації державної політики. І лише у такому його розумінні він має найвищу суспільну цінність. На другому місці стоїть проблема наукового забезпечення законодавчого процесу. У цьому контексті парламент дійсно мав би орієнтуватись на наукові розробки щодо розвитку системи законодавства. Однак такі розробки все одно не повинні домінувати над завданням реалізації державної політики, адже напрацювання науковців можуть носити стратегічний характер і бути непридатними для реалізації конкретної реформи. Тому необхідно розмежувати науку і політику законотворення. Чим повинна займатись наука? Насамперед, науковці повинні визначати, в яких випадках необхідно обмежитись змінами до законів, а в яких – прийняти нові закони, які закони є застарілими і чому їх потрібно оновлювати, в яких сферах має здійснюватись кодифікація, а в яких – ні тощо. Це – питання науки, а не практичної реалізації

**Тези виступів учасників міжнародної конференції
«Європейські парламентські традиції та українські реалії»
(3-4 березня 2010 року, Київ)**

державної політики. А політика має визначати пріоритети: які закони мають бути прийняті у першочерговому порядку, а які – у другу чергу і т.д.

Одна з проблем законотворчої діяльності Верховної Ради України полягає у тому, що наукове забезпечення законодавчого процесу здійснюють як Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України, так і Інститут законодавства Верховної Ради. Їхня взаємодія, на мою думку, є недостатньо ефективною, розподіл їхніх повноважень є незрозумілим, сама природа Інституту законодавства Верховної Ради України також є незрозумілою. Якщо стати на позицію, що Інститут законодавства є науково-дослідним інститутом, то він має бути незалежним від парламенту і займатись наукою. Якщо ж це – інституція при парламенті, якою Інститут законодавства де-юре є на сьогодні, то Інститут законодавства і Головне науково-експертне управління повинні узгоджено працювати на наукове забезпечення законодавчого процесу. З огляду на це створювати окремих структурний підрозділ для вирішення тих завдань, які зараз здійснюються Інститутом законодавства та Головним науково-експертним управлінням, навряд чи доцільно – варто вести мову лише про злиття цих двох суб'єктів наукового забезпечення законодавчого процесу в єдину службу.

На мою думку, пріоритет у законодавчій ініціативі має належати уряду, оскільки саме уряд є відповідальним за формування і реалізацію державної політики. Право законодавчої ініціативи повинен мати не один депутат, а певна кількість депутатів. Адже якби депутат мав би переконувати у необхідності внесення підготовленого ним законопроекту відповідну кількість своїх колег по депутатському корпусу, певна частина технічно і змістовно недосконалих законопроектів з-поміж тих, які зараз зареєстровано у Верховній Раді, ніколи б не була зареєстрована. У той же час я не можу погодитись з необхідністю звуження обсягу права законодавчої ініціативи у питаннях, які стосуються використання коштів Державного бюджету. У багатьох країнах практика подібних обмежень існує; на необхідності впровадження такого підходу неодноразово наполягав і уряд. Однак для впровадження такого підходу необхідно, щоб Кабінет Міністрів України був відповідальним за формування і реалізацію державної політики. За наявності цієї передумови з часом можна обмежити і право народних депутатів України вносити до парламенту законопроекти, які стосуються використання бюджетних коштів. В існуючих же умовах встановлення такого обмеження може призвести до блокування багатьох суспільно-корисних законодавчих ініціатив з посиленням на те, що в Державному бюджеті відсутні кошти на їх практичне впровадження. Не варто забувати і про те, що в багатьох сферах на сьогодні відсутні реформи і уряд, на жаль, так і не став ініціатором їх проведення.

Я цілком підтримую ідею впровадження різного порядку прийняття різних категорій законів. До тих пір, доки Конституція не передбачатиме можливості ухвалення більшості законів простою більшістю від присутніх на засіданні депутатів, до тих пір виникатимуть проблеми, пов'язані з неспроможністю парламенту ухвалити необхідні закони внаслідок відсутності необхідної кількості голосів (226) на їх підтримку. Крім того, забезпечення можливості ухвалення законів простою більшістю депутатів дозволить вирішити проблему голосування депутатів за себе і за своїх відсутніх колег.

Окремого розгляду в контексті оптимізації законодавчого процесу заслуговує питання оптимізації кількості та процедури формування парламентських комітетів. Не секрет, що після кожних виборів утворюються нові комітети Верховної Ради України. Основним мотивом збільшення їхньої кількості завжди був один – не всім депутатам вистачало посад. Коли я був народним депутатом України, я завжди докладав зусиль для того, щоб кількість парламентських комітетів зменшилась до 15. Звісно, кількість комітетів може бути дещо більшою – 17-18, але аж ніяк не 28, як у парламенті шостого скликання. Прямим наслідком утворення надмірної кількості

**Тези виступів учасників міжнародної конференції
«Європейські парламентські традиції та українські реалії»
(3-4 березня 2010 року, Київ)**

комітетів є те, що відповідальними за підготовку законопроектів до розгляду законодавчим органом стають 5-6, а то і більше комітетів. Висновків всіх таких комітетів щодо законопроекту головний комітет може чекати дуже довго, особливо з урахуванням того, що деякі комітети не працюють взагалі. Існує також хибна практика „прикріплення” всіх депутатів до певних комітетів. Цілком очевидно, що керівники фракцій далеко не завжди мають можливість брати участь в роботі тих комітетів, до складу яких вони входять. В результаті окремі комітети (наприклад, Комітет з питань правової політики, близько половини членів якого є головами або заступниками голів фракцій) стають непрацездатними. Тому варто було б передбачити, щоб голови та заступники голів комітетів мали право самостійно визначати доцільність або недоцільність свого членства у тому чи іншому парламентському комітеті. У цьому контексті виникає проблема „табелювання” керівництва фракцій, однак ця проблема носить переважно технічний характер.

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ

Олександр КОПИЛЕНКО,

Директор Інституту законодавства Верховної Ради України, доктор юридичних наук

Інститут законодавства Верховної Ради України відіграє важливу роль у науковому забезпеченні діяльності Верховної Ради України. Зокрема вже другий рік Інститут видає Бюлетень моніторингу ефективності законодавства. Нещодавно також було видано монографію „Моніторинг ефективності законодавства: мета, критерії, реальність”.

На сьогоднішній день існує проблема планування законодавчого процесу, однак у цьому контексті варто згадати, що 2 роки тому було ухвалено Перспективний план законопроектних робіт, новаторство якого полягало у тому, що він затверджувався за окремими пріоритетними блоками відповідних робіт. Основна проблема полягає у тому, що плани законопроектних робіт і розклади пленарних засідань Верховної Ради України не збігаються, оскільки розклади засідань формуються за готовністю відповідних питань.

ЕФЕКТИВНІСТЬ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Володимир ФЕСЕНКО,

Голова Правління Центру прикладних політичних досліджень „ПЕНТА”

На мою думку, парламентський контроль на сьогодні є одним із найслабкіших місць українського парламентаризму. До того ж, відповідні проблеми майже не обговорюються.

Серед таких проблем я б виділив наступні групи.

Перш за все, - це парламентські слухання. На сьогодні вони є дуже формалізованими і їхня роль як інструменту контролю зазнала девальвації. Коли відбуваються слухання, то депутатів там практично немає. Відповідно, виникає питання: для кого проводяться ці слухання?

По-друге, депутатські запити з механізму контролю депутатів за роботою уряду перетворились на інструмент лобювання; вносяться вони безсистемно, на власний розсуд окремих депутатів. Тому варто було б впровадити практику координації фракціями процесу внесення депутатських запитів.

**Тези виступів учасників міжнародної конференції
«Європейські парламентські традиції та українські реалії»
(3-4 березня 2010 року, Київ)**

По-третє, тимчасові слідчі комісії здійснюють не стільки контрольні функції, скільки функції з'ясування політичних стосунків між представленими в парламенті політичними силами. Їх діяльність фактично завершується нічим. Відповідно, потрібно активізувати роботу над законодавчим забезпеченням діяльності тимчасових слідчих комісій, у тому числі – шляхом більш чіткого визначення їх статусу, завдань, функцій і повноважень. Якщо цього не зробити, то вони і надалі залишатимуться інструментом піару та з'ясування політичних стосунків.

На окремий розгляд заслуговує проблема функціонування парламентських комітетів. Основну увагу національний законодавець приділяє регулюванню тих контрольних функцій і повноважень, які здійснюються Верховною Радою як органом. Натомість потенційна роль комітетів у здійсненні парламентського контролю належним чином не оцінена. Підвищення ефективності контролю, що здійснюється комітетами, має передбачати забезпечення прозорості їх діяльності, посилення ролі комітетських слухань як інструменту контролю, належне ресурсне забезпечення роботи комітетів.

Останнім часом особливої ваги набуває питання взаємодії Верховної Ради України з іншими державними інституціями, насамперед – з незалежними. Зараз спостерігається напруженість у відносинах Верховної Ради України з Конституційним Судом України. Зокрема депутати нерідко звинувачують Конституційний Суд України у тому, що він перебирає на себе законодавчі функції. Нерідкісними у вітчизняній практиці є і випадки, коли Конституційний Суд України невинувато довго розглядає конституційні подання і звернення. Наприклад, парламентом внесено зміни до Регламенту Верховної Ради України, які суперечать Конституції і попереднім рішенням органу конституційної юрисдикції. Відповідне рішення парламенту буде предметом розгляду в Конституційному Суді на предмет його відповідності Основному Закону. Виникає питання: чи коректно було б узгоджувати строки розгляду подань між Конституційним Судом і керівництвом парламенту з урахуванням того, що Конституційний Суд є незалежним органом? Тому питання взаємодії парламенту з незалежними органами потребує додаткової законодавчої регламентації.

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ КОНТРОЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Володимир КРИЖАНІВСЬКИЙ,

Віце-президент Асоціації народних депутатів минулих скликань, доктор історичних наук

Існують певні розбіжності між положеннями Регламенту Верховної Ради України та Законом „Про Кабінет Міністрів України” в частині регулювання порядку схвалення Програми Кабінету Міністрів України. Законом „Про Кабінет Міністрів України” передбачено, що до затвердження кандидатури Прем'єр-міністра Верховною Радою України глава уряду повинен ознайомити народних депутатів України з основними засадами Програми діяльності Уряду. Таким чином, те, чим займатиметься новосформований уряд, не є особливо великою таємницею для Верховної Ради. Також цим Законом передбачається, що при внесенні Прем'єр-міністром кандидатур на посади членів уряду на розгляд парламенту, законодавчому органу надається проект Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Саме з цих підстав я не погоджуюсь з доцільністю окремого голосування щодо складу уряду і щодо його Програми. Більше того, навряд чи варто

**Тези виступів учасників міжнародної конференції
«Європейські парламентські традиції та українські реалії»
(3-4 березня 2010 року, Київ)**

ставити набуття повноважень Кабінетом Міністрів України в залежність від схвалення або несхвалення Програми діяльності Уряду.

Конституція України забороняє порушувати питання про відповідальність Кабінету Міністрів протягом року з дня схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів. Це – значний строк, його потрібно скоротити, наприклад, до однієї сесії, однак у будь-якому випадку певний строк, протягом якого парламент не може висловити недовіру Уряду, має бути збережений.

Що стосується періодичності проведення „години запитань” до Уряду у Верховній Раді України, то я не погоджуюсь з тим, щоб такі „години” проводились щодня. Можливо, варто зберегти той підхід, який існує зараз – „години запитань” проводяться кожного тижня у п’ятницю відповідних сесійних тижнів. На сьогодні проблемою є те, що за результатами „годин запитань” парламентом не ухвалюються рішення, які б конкретно впливали на діяльність Кабінету Міністрів України. Порядок проведення „годин запитань” врегульовано недостатньо чітко, що призводить до того, що уряд і опозиція займаються самопіаром. Тому проблема полягає не стільки в частоті проведення „години запитань” до Кабінету Міністрів України, скільки у якості цієї форми парламентського контролю. Відповідно, до Регламенту Верховної Ради України варто внести зміни, які б конкретизували зміст „години запитань”, порядок адресування запитань до Уряду.

Також існує потреба в удосконаленні правової основи діяльності Рахункової палати. Необхідно переглянути порядок формування Палати (у напрямі посилення її незалежності від політичних впливів), регламентацію її діяльності; обмежити строк перебування однієї й тієї ж особи на посаді Голови Рахункової палати, можливо – передбачити в якості підстави для припинення повноважень Голови Палати досягнення ним певного віку.

Законодавство проводить відносно чітке розмежування між запитаннями і зверненнями. У той же час, роль запитів суттєво знівельована.

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Сара ВІТМОР,

*науковий співробітник Центру російських та східноєвропейських досліджень,
Бірмінгемський університет (Великобританія)*

Правова основа парламентського контролю в Україні загалом є більш розвинутою і деталізованою, порівняно з країнами-сусідами України. При цьому з кожним скликанням кількість різноманітних заходів парламентського контролю (слухання, заслуховування членів Кабінету Міністрів України тощо) постійно збільшується. У той же час, практичне застосування відповідних контрольних процедур критично оцінюється як народними депутатами України, так і представниками парламентського Апарату. Як і законодавчий процес, контрольна діяльність парламенту поставлена у залежність від політичної боротьби між представленими у парламенті політичними силами. Але попри критичні оцінки ефективності парламентського контролю результати проведених контрольних заходів все ж оцінюються позитивно, оскільки саме завдяки їм парламент може оприлюднювати інформацію про неналежне врядування, правопорушення, вчинені представниками виконавчої влади, привертати увагу суспільства до діяльності окремих депутатів, фракцій та парламенту в цілому. Варто також звернути увагу і на те, що забезпечення підзвітності уряду в Україні не є основною метою контрольної діяльності парламенту,

**Тези виступів учасників міжнародної конференції
«Європейські парламентські традиції та українські реалії»
(3-4 березня 2010 року, Київ)**

забезпечення підзвітності виконавчої гілки влади є своєрідним побічним продуктом цієї діяльності.

На мій погляд, пріоритетним напрямом в удосконаленні здійснення парламентом своєї контрольної функції має бути реформування системи парламентських комітетів. Ця реформа дозволила б не лише підвищити якість парламентського контролю, але і оптимізувати здійснення парламентом законодавчої функції. В Україні, як, до речі, і в Російській Федерації, на початку кожного скликання (з метою досягнення домовленостей між фракціями) утворюються все нові і нові комітети. Це призводить до дублювання їхніх функцій, у деяких випадках – посилює конкуренцію між комітетами, ускладнює контроль за діяльністю відповідних міністерств. Саме тому кількість комітетів Верховної Ради України має бути зменшена.

Як показує досвід функціонування комітетів Верховної Ради, навантаження щодо здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади розподіляється між ними нерівномірно. Звісно, є певні комітети, які здійснюють вузькоспеціалізовані контрольні функції (наприклад, Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, Спеціальна контрольна комісія Верховної Ради України з питань приватизації), а відтак – вони не можуть враховуватись при порівнянні розподілу функціонального навантаження між комітетами загалом. Але навіть якщо аналізувати контрольну діяльність комітетів, утворених виключно за галузевим принципом, то окремі з них приділяють питанням контролю за діяльністю органів виконавчої влади близько третини часу своєї роботи, інші – лише 5%. Тому необхідно провести більш чітке розмежування компетенції між комітетами, визначити конкретні обов'язки комітетів щодо здійснення парламентського контролю, забезпечити відповідність ресурсного забезпечення комітетів обсягу покладеного на них навантаження. Підвищити ефективність контрольної діяльності комітетів могло б і додаткове посилення прозорості їх функціонування.

На сьогоднішній день багато хто з депутатів вважає, що слухання, які проводяться у парламенті, є не стільки інструментом парламентського контролю, скільки способом отримання інформації щодо проблем законодавчого регулювання і практики застосування законів. У цьому контексті заслуговує на увагу ідея перенесення слухань з рівня парламенту на рівень комітетів. Тим самим було б створено передумови для більш активного здійснення комітетами контрольної діяльності, особливо у тому випадку, якби законодавство закріплювало механізми забезпечення прозорості комітетських слухань.

Ще одним актуальним завданням парламентської реформи може бути обмеження права законодавчої ініціативи народних депутатів України. Необхідно впровадити більш дієвий контроль за дотриманням вимог щодо оформлення законопроектів, а також передбачити обов'язкову урядову експертизу законопроектів. У зв'язку з цим заслуговує на увагу досвід Російської Федерації, де впровадження відповідних обмежень суттєво змінило існуючі підходи до внесення законопроектів.

Що стосується тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, то їхню діяльність навряд чи можна вважати ефективною. Діяльність цих комісій є надмірно політизованою, результативність їхньої роботи - невисока. Відповідно, особлива увага має бути приділена способу їх формування, а також впровадженню механізмів, які б дозволяли підвищити громадський інтерес до діяльності комісій. Варто також більш чітко визначити правовий статус слідчих комісій з тим, щоб усувалась можливість їхнього втручання у здійснення тих повноважень, які закріплено за органами виконавчої влади.

Удосконалення правового регулювання запитів і звернень народних депутатів України потребує проведення більш чіткого розмежування між запитами і зверненнями (що дозволило б підвищити статус запитів), уточнення предмету запитів, а також посилення прозорості внесення

**Тези виступів учасників міжнародної конференції
«Європейські парламентські традиції та українські реалії»
(3-4 березня 2010 року, Київ)**

запитів та надання відповідей на них, зокрема – шляхом опублікування текстів запитів і відповідей уряду на запити. Це дозволило б знизити корупційний потенціал запитів, а також стимулювало б уряд до надання належних (а не формальних) відповідей на запити.

В контексті регулювання діяльності Рахункової палати та омбудсмена основна увага має приділятися забезпеченню прозорості їх функціонування.

**ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ:
РОЛЬ ГАЛУЗЕВИХ КОМІТЕТІВ У ПАРЛАМЕНТІ СПОЛУЧЕНОГО КОРОЛІВСТВА**

Адам ЦИГАН,
доктор Школи права Університету Лестера (Великобританія)

У Великобританії ключову роль у забезпеченні належного врядування та підзвітності виконавчої влади відіграють комітети палат. Безперечно, це не означає, що британський досвід діяльності парламентських комітетів має бути сліпо скопійований Україною, однак певні аспекти цього досвіду варто було б враховувати при напрацюванні змін до законодавства, що стосуються контрольної діяльності парламенту.

Перш за все, я хотів би особливо підкреслити важливу роль парламентського контролю за діяльністю виконавчої влади. У зв'язку з цим необхідно наголосити на тому, що цей контроль, по-перше, є наріжним каменем представницької демократії, оскільки дозволяє обраним представникам народу контролювати діяльність виконавчої влади і впливати на таку діяльність; по-друге, він забезпечує поділ влади через інструменти підзвітності виконавчої влади перед законодавчим органом. У т.зв. „молодих демократіях” через відсутність організованих політичних партій і слабкість коаліційних урядів парламент значно слабше контролює діяльність органів виконавчої влади, що дозволяє уряду здійснювати повноваження у набагато ширших межах, порівно з тими, в яких він діяв би в умовах ефективного парламентського контролю. Одним з яскравих прикладів для обґрунтування цієї тези може слугувати досвід Польщі початку 1990-х років. На той час у країні діяла значна кількість партій, що мали дуже специфічні і вузькі інтереси. З огляду на це реформування політичних процесів у напрямі побудови системи добре організованих партій має бути складовою будь-якої парламентської реформи. А стрижнем цієї реформи має бути створення системи незалежних комітетів, що здійснюватимуть ефективний контроль за функціонуванням виконавчої влади.

Свого часу Комітет з питань регламенту Палати громад відзначив у своєму звіті (1978 р.), що „у довгостроковій перспективі комітети, діяльність яких пов'язана з діяльністю відповідних міністерств, можуть стати “очима та вухами” Палати громад при її взаємодії з такими міністерствами, звертатимуть увагу депутатів на питання, які потребують подальшого політичного вирішення, надаватимуть депутатам поради та фахові коментарі, що можуть підвищити ефективність роботи Палати, пов'язаної з експертизою та критикою діяльності та пропозицій Уряду”. На даному етапі галузеві комітети фактично працюють в якості „агентів” парламенту - вони проводять детальний аналіз діяльності виконавчої влади, представляють результати своєї роботи Палаті і реально впливають на діяльність уряду. Це забезпечує не лише демократичну підзвітність останнього, але і ефективність роботи самого парламенту, у тому числі у законодавчій сфері, здійсненні контролю за тим, як на практиці впроваджуються ухвалені парламентом закони.

**Тези виступів учасників міжнародної конференції
«Європейські парламентські традиції та українські реалії»
(3-4 березня 2010 року, Київ)**

Проблематика діяльності комітетів Верховної Ради України полягає не лише у тому, що комітетські слухання є не стільки засобом контролю за діяльністю виконавчої влади, скільки механізмом обговорення окремих проблем законодавства та практики його застосування, але і у степені незалежності цих комітетів та обсязі їх повноважень. Комітети як органи парламенту мають бути незалежними, тобто – мати можливість самостійно визначати порядок денний своєї діяльності, проводити за власною ініціативою розслідування. Крім того, необхідно визначити базові принципи побудови системи комітетів – чи має така система будуватись переважно за галузевим принципом, дублюючи систему міністерств, або ж переважно за функціональним принципом. Основною перевагою галузевого підходу до побудови системи комітетів (який якраз і застосовується у Великобританії) є те, що кожен з комітетів отримує можливість сконцентрувати свою діяльність на певній галузі управління, проводити регулярні зустрічі з міністрами, відповідальними за впровадження політики у відповідній сфері, організувати дебати з відповідних питань і т.д.

Якщо говорити про систему комітетів у нижній палаті британського парламенту, то необхідно особливо наголосити на тому, що наріжним її принципом є принцип незалежності комітетів. Важливим є те, що хоча комітети і формуються на міжпартійній основі, політична залежність членів не впливає на незалежність комітету загалом. Іншими словами, комітети є неупередженими у здійсненні своєї діяльності, що дозволяє їм здійснювати неупереджений контроль за діяльністю уряду, готувати звіти, до яких прислухається як парламент, так і уряд. Саме позиціонування комітетів як незалежних органів в системі сформованої за партійним принципом Палати громад є чинником, який, на думку багатьох дослідників, забезпечив їх високу репутацію та належний зв'язок із зовнішніми групами і суспільством в цілому. Незалежність комітетів передбачає також високий рівень автономії у вирішенні ними питань власної діяльності. Важливу роль у цьому відіграли власні рішення парламенту, які визначили досить широку сферу компетенції комітетів – дослідження видатків, управлінської діяльності (адміністрування) і політики міністерств та органів, що входять до системи міністерств. Фактично, будь-яке питання діяльності міністерства може бути пов'язане або з політикою, або з видатками, або з адмініструванням.

В Україні основними чинниками, які негативно впливають на роботу комітетів, є відсутність обґрунтованих критеріїв утворення комітетів, недосконале законодавче регулювання їхніх функцій, невідповідність фракційної структури комітетів фракційній структурі парламенту. На мою думку, легітимність та ефективність діяльності комітетів може бути забезпечена лише тоді, коли у них відтворюватиметься політична конфігурація парламенту. Відповідність фракційної структури комітетів структурі парламенту може гарантуватись на конституційному рівні, але також важливо, щоб український парламент самостійно впроваджував правила та принципи, які б визначали статус комітетів та їх роль у забезпеченні підзвітності виконавчої влади. У цьому сенсі парламент має взяти на себе відповідальність та визначити завдання, виконання яких мають здійснювати комітети. Ці завдання мають дозволяти комітетам діяти на випередження, а не лише реагувати на те, що відбувається, прогнозувати розвиток політики та формувати політичний порядок денний, активізувати діалог з громадянським суспільством щодо ключових питань політики, виявляти потреби зацікавлених сторін, а не автоматично підтримувати те, що ініціюється урядом.

ПАРЛАМЕНТСЬКА РЕФОРМА: ДОСВІД ГРУЗІЇ

Каха ДЕМЕТРАШВІЛІ,

консультант Офісу Державного міністра з реінтеграції Канцелярії Уряду Грузії

З 2004 по 2008 року склад парламенту Грузії становив 225 депутатів, зараз його кількісний склад становить 150 депутатів, 75 з яких обираються за мажоритарною системою, 75 – за партійними списками. Активне реформування національного законодавчого органу розпочалось у 2004 році після квітневих парламентських виборів. Станом на сьогодні можна говорити про те, що реформування грузинського парламенту завершилось успішно, що пов'язано з низкою причин. Перш за все, існував певний рівень суспільної підтримки і очікувань щодо нової влади. Друга причина полягає у тому, що вище керівництво країни (глава держави, спікер парламенту, уряд) мало реальне бажання втілювати реформу. Крім того, ідея проведення реформи підтримувалась і Міністерством фінансів Грузії. По-третє, згідно з указом спікера парламенту було утворено більше 10 робочих груп з числа керівництва комітетів, представників департаментів парламентського апарату та зовнішніх експертів. По-четверте, суттєву підтримку парламентській реформі надали донорські організації. За 4 роки ними було надано 15 мільйонів доларів в рамках 4 великих проектів Програми розвитку ООН, 2 проектів Європейської комісії, 2 проектів Агентства США з міжнародного розвитку та низки невеликих (за обсягом фінансування) проектів. По-п'яте, для координації реалізації зазначених міжнародних проектів було створено відповідну службу, що дозволило запобігти дублюванню діяльності донорів та сприяло приведенню цієї діяльності у відповідність до реальних потреб Грузії. По-шосте, в діяльності парламенту було реально впроваджене електронне врядування – внутрішній документообіг, зовнішнє листування (щороку до парламенту надходить близько 40 000 скарг, заяв громадян та інших документів) було максимально комп'ютеризовано, було створено єдину електронну систему автоматизації управлінських процесів. Все це суттєво оптимізувало діяльність парламенту. По-сьоме, було впроваджено 28 освітніх спецкурсів, які завершили всі 840 співробітників парламентського апарату.