



РОБОТА НІМЕЦЬКОГО БУНДЕСТАГУ

ІДЕЇ ДЛЯ РОБОТИ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ

**Автори:
Д-р Філіп Аустерман
Ян Менцер**



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

РОБОТА НІМЕЦЬКОГО БУНДЕСТАГУ

ІДЕЇ ДЛЯ РОБОТИ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ

Автори:

Д-р Філіп Аустерман

Ян Менцер

Фонд Конрада Аденауера
www.kas.de/ukraine

РОБОТА НІМЕЦЬКОГО БУНДЕСТАГУ - ІДЕЇ ДЛЯ РОБОТИ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ

**© Представництво Фонду Конрада Аденауера
в Україні, 2016**

**ФОНД КОНРАДА АДЕНАУЕРА
01024 Київ
вул. Академіка Богомольця, 5 оф. 1
www.kas.de/ukraine
office.ukraine@kas.de**

Фото:

© Deutscher Bundestag / Thomas Trutschel/photothek.net
Німецький Бундестаг/Томас Тручел/photothek.net

ЗМІСТ

Передмова	5
Вступ	7
I. Німецький Бундестаг і Верховна Рада у порівнянні	9
II. Завдання Бундестагу	11
III. Структура Бундестагу: фракції та парламент, у якому працюють	13
<i>Бундестаг і законодавчий процес</i>	13
<i>Фракції</i>	14
<i>Комітети та парламентські комісії</i>	15
<i>Пленарні засідання</i>	17
IV. Про роботу депутата Бундестагу	18
V. Права і обов'язки депутатів у відповідності до Основного Закону та Регламенту Німецького Бундестагу	21
VI. Винагорода та додаткова зайнятість	25
VII. Допоміжні служби парламенту	26
<i>Адміністрація Німецького Бундестагу</i>	26
<i>Наукова служба</i>	26
<i>Бібліотека Бундестагу</i>	26
<i>Співробітники фракцій</i>	27
<i>Офіс у Бундестазі і співробітники</i>	27
Автори	30
Література	31

ПЕРЕДМОВА

Шановні депутати!

Шановні пані та панове!

Підтримка демократії та принципів правової держави є важливим завданням Фонду Конрада Аденауера. У рамках європейського та міжнародного співробітництва ми сприяємо досягненню цих цілей і в Україні. Як політичний фонд ми продовжуємо справу та втілення ідей першого Федерального канцлера Німеччини Конрада Аденауера. Під його керівництвом молода Федеративна Республіка Німеччина знайшла своє місце у спільноті вільних народів після жаклих злочинів Другої світової війни. Основні політичні рішення, ухвалені в період, коли при владі був уряд Конрада Аденауера – відбудова демократії, інтеграція в трансатлантичні структури, створення Європейської Спільноти, соціальної ринкової економіки та орієнтація на возз'єднання Німеччини – і сьогодні визначають образ Німеччини. Будучи Головою Парламентської ради, Конрад Аденауер став також одним із розробників Основного закону Федеративної Республіки Німеччина.

Батьки Основного закону свідомо виступили за створення парламентської системи управління. Велику роль у ній відіграє Бундестаг – «центральный елемент демократії», як висловився про нього чинний Голова Німецького Бундестагу проф. д-р Норберт Ламмерт. Не в останню чергу політична та демократична стабільність Федеративної Республіки Німеччина є результатом її добре розвиненої парламентської традиції. Втім, Німецький Бундестаг, і передусім його оточення також зазнали змін із часів створення ФРН у 1949 році. Збільшилася адміністрація Бундестагу, політичний консалтинг і допоміжні парламентські служби стали більш професіональними. Завдяки таким якісним змінам депутати можуть вільно й незалежно здійснювати свої повноваження в інтересах громадян, яких вони представляють.

У рамках обговорення парламентської реформи, що відбувається зараз у Верховій Раді України, ми бачимо своє завдання в ознайомленні зі структурами Німецького Бундестагу та з діяльністю й умовами роботи його депутатів. У такий спосіб ми хочемо запропонувати депутатам українського парламенту певні ідеї та створити привід для дискусій задля якнайкращого здійснення парламентської реформи в інтересах країни та її людей.

З повагою

Габріеле Бауманн

Керівник Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні

ВСТУП

Шановні депутати!

Зараз у Німецькому Бундестазі працюють депутати 18-го скликання. Із часів його формування в 1949 році робота парламенту визначається послідовністю та мінливістю. Він є парламентом, у якому говорять і працюють водночас. Протягом минулих майже 70 років у ньому справді багато говорили, адже він був місцем історичних дебатів про майбутнє Німеччини. Це були, зокрема, дискусії про переозброєння, про закінчення строків давності злочинів націонал-соціалізму, про політику стосовно країн соціалістичного табору, про возз'єднання Німеччини, про питання щодо того, де облаштувати столицю єдиної Німеччини – в Бонні чи Берліні, про роль Німеччини в боротьбі з міжнародним тероризмом, про переривання вагітності, трансплантацію органів, шанси та ризики генних технологій або про використання Бундесверу поза межами Німеччини. При цьому парламент засідає не за зачиненими дверима. Його засідання є – як це визначено у Статті 42 п. 1 Основного закону – відкритими, адже його члени зацікавлені в тому, щоб їх позиції ставали максимально відомими та популярними.

Організація роботи депутатів у фракціях і комітетах також є проявом послідовності. Вона визначає Бундестаг як парламент, у якому працюють. Персональний склад депутатів Бундестагу може змінюватися після виборів, час від часу члени фракцій втрачають свої мандати в повному складі, якщо їх партії не долають п'ятивідсотковий бар'єр. Але організація роботи Бундестагу в постійних органах, де відбувається пошук компромісів і рішень, пройшла своє майже 70-річне становлення в традиціях демократичного парламентаризму. І те, що сьогодні Німеччину як німці, так і іноземці сприймають як миролюбну країну, не в останню чергу пояснюється тим, що розв'язання конфліктів, пов'язаних із розбіжностями думок і зіткненням різних суспільних груп і цінностей, відбувається на рівні представників парламенту. Протистояння в парламенті між проурядовими та опозиційними силами закріплене в парламентському праві й у поєднанні з німецьким федералізмом сприяє тому, що більшість не завжди може перемогти меншість за рахунок своїх голосів. Більше того – захист меншин як закріплене за ними право в парламенті сприяє тому, що всі можуть висловити свою думку, а сьогоднішня меншість завтра, тобто після наступних виборів, може стати більшістю.

Але при цьому Бундестаг мінявся. Йому доводиться адаптуватися до мінливих умов. Сюди відноситься посилення ролі Німеччини в Європі після возз'єднан-

ня, а також розвиток засобів масової інформації та робочих процесів за останні десятиріччя. Комп'ютери та смартфони прийшли на зміну друкарським машинкам, листи все більше надсилаються в електронному вигляді. Депутати вже давно не обмежуються лише відвідуванням зборів громади, наданням інтерв'ю газетам і зустрічами з товаришами по партії. Політичний світ став більш строкатим. До цього сприяють соціальні мережі, телебачення та дигіталізація нашого суспільства. У перші роки існування Бундестагу депутати практично не мали співробітників. Нині вони користуються послугами професіоналів у депутатських приймальнях, фракціях і в адміністрації. У часи перших скликань депутати не мали соціального забезпечення по старості. Сьогодні існують чіткі правила щодо фінансування роботи депутатів, щоб вони мали стимул залишити свою професійну діяльність і переключитися на роботу з політичним мандатом. Відбулася навіть професіоналізація політики. Ухвалення рішень про генні технології, про запровадження відновлюваної енергетики замість атомної або про заходи з метою подолання міжнародної фінансової кризи вимагають більш комплексного підходу, ніж «так» або «ні» щодо вступу молодой Федеративной Республіки Німеччина до НАТО.

Ця брошура є спробою дати всеосяжну картину про роботу Бундестагу та його депутатів, спираючись на досвід парламентської роботи. Так само, як свого часу молода Федеративна Республіка Німеччина, зараз Україна перебуває у стадії трансформацій із метою побудови демократичної правової держави. При цьому Верховній Раді України як законодавчому органу відводиться надзвичайно велике значення. Саме депутати українського парламенту великою мірою визначають цей шлях. Від парламентської реформи, що зараз обговорюється, вирішальним чином залежатимуть умови роботи, що матимуть депутати. Тому нашою мотивацією при роботі над цією брошурою було бажання надати інформацію про Бундестаг і про історію успіху німецького парламентаризму.

Будемо раді відповісти на Ваші запитання.

Ян Менцер, д-р Філіп Аустерман

I. НІМЕЦЬКИЙ БУНДЕСТАГ І ВЕРХОВНА РАДА У ПОРІВНЯННІ

Порівняння двох парламентів можливе лише в контексті державного устрою відповідних країн. В українській системі управління велика роль відводиться президенту. Він обирається народом у рамках прямих виборів і наділяється відповідними повноваженнями. До них відноситься, наприклад, призначення прем'єр-міністра. Але при цьому він, так само як і уряд, при ухваленні законів має співпрацювати з парламентом і заручитися його підтримкою. Тому Україна має змішану президентсько-парламентську форму правління.

Німецький Бундестаг є єдиним конституційним органом, що обирається німецьким народом у рамках прямих виборів. Вибори Федерального канцлера Бундестагом відповідно до Статті 63 Основного закону є центральним елементом парламентської системи правління у Федеративній Республіці Німеччина.¹ При цьому право Федерального президента на висунення кандидатури на посаду Федерального канцлера є скоріше формальністю. У конституційній практиці воно відбувається за результатами процесу переговорів між партіями або фракціями. Згідно зі Статтею 67 Основного закону Бундестаг може висловити Федеральному канцлеру недовіру, але на відміну від процедури Верховної Ради України – лише з одночасними виборами його наступника. Завдяки цьому так званому конструктивному вотуму недовіри Федеративна Республіка Німеччина не може залишитися без дієздатного уряду.

Федеративна Республіка Німеччина є об'єднанням земель у федеральній державі. Відповідно до такого устрою інтереси федеральних земель перед Бундестагом і Федеральним урядом представляє Бундесрат. Через нього уряди федеральних земель можуть вносити на розгляд проекти законів, приймати або відхиляти законопроекти. Цей історично обумовлений федеральний устрій ФРН обмежує компетенції Бундестагу порівняно з українським парламентом. Верховна Рада як однопалатний парламент є єдиним законодавчим органом України.

Основні завдання обох парламентів, наприклад, ухвалення законодавчих рішень або прийняття державного бюджету, є ідентичними. На відміну від Бундестагу, Верховна Рада шляхом голосування може ухвалювати рішення про те, чи варто з окремих питань провести референдум. Основний закон Федеративної Республіки Німеччина такої можливості з історичних причин не передбачає.

¹ Поп.: Austermann, Die öffentliche Verwaltung 2013, S. 872.

Як депутати Верховної Ради, так і члени Бундестагу наполовину обираються через мажоритарні округи й наполовину – за списками. У парламенті вони утворюють фракції та працюють у комітетах і комісіях. Суттєва різниця полягає в практичній організації парламентської роботи. У Бундестазі існують тижні, на яких відбуваються засідання. Ці тижні чітко поділені на дні засідань у фракціях, комітетах і дні пленарних засідань. У Верховній Раді відбувається чергування тижнів засідань у комітетах і пленарних засідань. Звичайно, що в обох парламентах є тижні, вільні від засідань, під час яких депутати зустрічаються з громадянами у своїх виборчих округах і виконують інші зобов'язання.

За майже сімдесят років своєї історії Бундестаг вийшов на високий професіональний рівень парламентської роботи. Особливо це стосується дотримання регламенту, роботи допоміжних служб парламенту, а завдяки цьому – і роботи самих депутатів. У наступних розділах буде представлено ці інструменти.

II. ЗАВДАННЯ БУНДЕСТАГУ

Бундестаг ухвалює цілу низку рішень, пов'язаних із конкретними особами. Ключовою функцією парламенту є вибори Федерального канцлера (Стаття 63 Основного закону). Це відрізняє його від Рейхстагу колишньої Веймарської республіки (1918-1933 рр.), у якій канцлер призначався Президентом Німеччини. Завдяки тому, що Бундестаг обирає главу уряду, не лише зростає значення парламенту – водночас із цим забезпечується формування уряду більшістю депутатів Бундестагу. Мабуть, наявність конструктивного вотуму недовіри (Стаття 67 Основного закону) є єдиною і в міжнародному порівнянні. Відповідно до нього відсторонення Федерального канцлера від виконання зобов'язань шляхом голосування є можливим лише шляхом виборів іншої особи на цю посаду. Цей інструмент Основного закону також має свої корені у Веймарській республіці, де постійне переобирання глав уряду, які не мали більшості в парламенті, лише призвело до нестабільності.

Поруч із цим Бундестаг бере участь у виборах інших важливих осіб і органів:

- депутати Бундестагу разом із такою самою кількістю представників земельних парламентів на засіданні Федеральних зборів обирають Федерального президента;
- Бундестаг обирає половину суддів Конституційного суду та суддів верховних федеральних судів, що здійснюється органом виборників або комітетом із обрання суддів;
- Бундестаг обирає половину членів спільного узгоджувального комітету для узгодження позицій між Бундестагом і Бундесратом;
- за поданням Федерального уряду парламент обирає Голову Федеральної рахункової палати, Уповноваженого з захисту особистих даних і Уповноваженого Бундестагу у справах військовослужбовців;
- крім цього, Бундестаг обирає низку наглядових органів підприємств і установ, у статутному капіталі яких бере участь федерація.

Другим важливим завданням Бундестагу є здійснення контролю за урядом. При цьому розрізняються три функції контролю:

- по-перше, опозиція, а також урядова більшість шляхом обміну аргументів перед громадськістю контролюють уряд і проводять дебати про політичний курс країни;
- по-друге, бюджет федерації ухвалюється федеральним законом, тобто Бундестагом. Крім того, парламент здійснює контроль за ефективним і економічним використанням бюджетних коштів;

- по-третє, Бундестаг перевіряє, чи відбувається діяльність уряду в правових рамках. Це здійснюється, наприклад, шляхом звернення до Федерального Конституційного суду через подання скарги з вимогою перевірки виконання правових приписів четвертою частиною депутатів Бундестагу (Стаття 44 Основного закону).

Для здійснення функцій контролю за діяльністю уряду у розпорядженні Бундестагу перебувають різноманітні інструменти. Уряд зобов'язаний надати відповідь на «Великий запит» або на «Малий запит», якщо цього вимагають п'ять відсотків депутатів. Великі й Малі запити подаються в письмовій формі. Якщо на Малі запити достатньо дати письмову відповідь, у результаті письмової відповіді на Великі запити можуть відбутися парламентські дебати. У рамках так званої «Актуальної години», що скликається здебільшого опозиційними фракціями, фракції більшості та опозиція можуть обмінятися аргументами за певною тематикою. Важливим інструментом здійснення контролю за діяльністю уряду є парламентські комітети з розслідування. Вони скликаються за вимогою четвертої частини депутатів Бундестагу.

Депутати Бундестагу мають також особливі можливості здійснення контролю за окремими напрямками. Федеральний бюджет складається з великої кількості окремих позицій, здійснення видатків по яких може контролювати Бюджетний комітет. Перед обговоренням бюджету Бюджетний комітет виступає в ролі контролюючого органу, здійснюючи функцію «стримування видатків».

Парламентський контролюючий орган здійснює нагляд за діяльністю спецслужб. Його члени зобов'язані не розголошувати інформацію. Доповіді про втручання в таємницю листування, поштових відправлень, телеграфних і телефонних повідомлень відправляються в комісію «G 10» (Комісія, що працює згідно з Законом про обмеження таємниці листування, поштових відправлень, телеграфних і телефонних повідомлень, ухваленого на підставі Статті 10 Основного закону), що зі свого боку перевіряє необхідність здійснення таких втручань.

III. СТРУКТУРА БУНДЕСТАГУ: ФРАКЦІЇ ТА ПАРЛАМЕНТ, У ЯКОМУ ПРАЦЮЮТЬ

Бундестаг і законодавчий процес

Законодавча діяльність є одним із основних завдань Бундестагу як органу, що представляє народ. Відповідно до Статті 76 п. 1 Основного закону право на внесення законопроектів мають три конституційні органи: Бундестаг, представлений депутатами, Федеральний уряд і Бундесрат. Більшість законопроектів вноситься Федеральним урядом. Партії, що формують уряд, розробляють програму дій уряду, а в разі формування коаліційного уряду – коаліційну угоду. У ній визначаються цілі, що ставить перед собою партія або урядова коаліція. Протягом періоду скликання вони відображуються у законопроектах і виносяться на обговорення парламенту.

Міністерства розробляють законопроекти на рівні експертів (так звані експертні законопроекти). Здебільшого в цій роботі беруть участь декілька міністерств, при цьому одне з міністерств виступає відповідальним за роботу. Експертний законопроект обговорюється і приймається в урядовому кабінеті, що складається з Федерального канцлера та федеральних міністрів. Після цього законопроект передається до Бундестагу (або в окремих випадках – до Бундесрату), і відбувається його обговорення на пленарному засіданні Бундестагу в першому читанні. Після цього законопроект передається для обговорення у профільних комітетах Бундестагу. Відповідальним за обговорення є комітет, який «віддзеркалює» той же напрямок, за який відповідає міністерство, яке було головним при розробці законопроекту (наприклад, якщо за питання правових приписів щодо державних службовців відповідає Міністерство внутрішніх справ, то в Бундестазі цей напрямок «віддзеркалює» Комітет у внутрішніх справах). Після того, як комітети визначаються зі своєю позицією щодо того, яке рішення має бути ухвалене, закон проходить друге читання і – якщо він його справді проходить – відбувається його обговорення на пленарному засіданні Бундестагу в третьому читанні. Практично немає законів, розроблених урядом, що не зазнають змін у парламенті. Саме тому Бундестаг і характеризується як парламент, у якому працюють.

Після того, як Бундестаг ухвалює закон, він має пройти обговорення в Бундесраті – представництві федеральних земель (представлена процедура відповідає Статті 77 Основного закону). Бундесрат не є самостійним законодавчим органом. Конституція не вимагає повної єдності в позиціях Бундестагу та Бундесрату стосовно окремих законів. Але Бундесрат має можливість пере-

віряти закони, прийняті Бундестагом. У разі, якщо він не згодний з рішенням Бундестагу, він може висунути проти закону протест або відмовитися від його ухвалення. Варіанти дій Бундесрату в разі його незгоди залежать від того, наскільки відповідний закон має бути ухвалений Бундесратом згідно з приписами, викладеними в Основному законі. Якщо він підлягає ухваленню (тобто є так званим законом, що має бути ухвалений Бундесратом), Бундесрат може звернутися до узгоджувального комітету для узгодження позицій Бундестагу та Бундесрату або відмовитися від його ухвалення. У цьому разі закон залишається неприйнятним. У разі, якщо закон не потребує ухвалення з боку Бундесрату (так званий закон, що не має бути ухвалений Бундесратом), Бундесрат може звернутися до узгоджувального комітету, і якщо згоди не буде досягнуто, висунути проти закону протест. Але цей протест може бути подоланий більшістю депутатів Бундестагу (так званою більшістю канцлера), і тоді закон буде прийнятим. У разі, якщо закон врешті-решт ухвалюється, його підписує Федеральний президент. Після цього він публікується у Віснику федеральних законів і набуває чинності (Стаття 78 Основного закону).

Фракції

Бундестаг відноситься до парламентів, що складаються з фракцій. Вони створюються депутатами на початку виконання своїх повноважень. У роботі фракцій, а саме – через політичні дебати та в рамках законодавчого процесу – відбувається волевиявлення партій. Кожний окремий депутат може здійснювати свою політичну діяльність лише через роботу у фракції. Фракції, наприклад, мають право вносити в Бундестаг законопроекти, як альтернативний варіант це можуть зробити і п'ять відсотків від загальної кількості депутатів. Якби на це мав право кожний окремий депутат, це лише ускладнювало б законодавчу діяльність.

У внутрішніх і непублічних дискусіях позиції «за» та «проти» по певних рішеннях можна добре зважити. На пленарних же засіданнях фракція виступає як єдина парламентська структура. У рішеннях по законопроектах і пропозиціях фракції здебільшого виступають з єдиною позицією. І тут окремий кандидат може вступити в конфлікт із визначеним у Статті 38 п. 1 реч. 2 правом керуватися лише власним сумлінням (власним політичним переконанням). З іншого боку, для виборця важливо бачити й розуміти різницю між політичними партіями і в політичних дебатах. Тому важливо, щоб окремі депутати в рамках фракцій могли знаходити компроміс. Тому під час голосування на пленарних засіданнях від кожного окремого депутата по праву очікується дотримання фракційної дисципліни, тобто широка підтримка рішень фракції. З

іншого боку, інколи відбуваються голосування з питань етичного характеру. У таких питаннях, як евтаназія або аборти, окремі депутати можуть потрапити у конфлікт із власним сумлінням, тому по них не очікується одностайне голосування.

З-поміж своїх депутатів члени фракції обирають голову, заступників голови, парламентських секретарів і інших членів правління фракцій. Заступники голови фракції здебільшого відповідають і за певні політичні напрямки. А парламентські секретарі забезпечують єдність фракцій під час голосувань, обмін інформацією між депутатами та з керівництвом засідань Бундестагу, тобто з Президією Бундестагу.

У той же час фракції діляться на робочі групи та робочі секції. Вони утворюються за тим же принципом, що і комітети Бундестагу. Робочі групи фракцій обговорюють свої позиції напередодні засідань відповідних комітетів. Тут депутати виступають у ролі експертів, до думки яких, як правило, дослухаються члени фракцій, які працюють за іншими напрямками.

Комітети та парламентські комісії

Робота в комітетах Бундестагу є основою парламентської діяльності. Саме тут відбувається безпосередня робота як така. Депутати ознайомлюються з висновками експертів, котрі згодом використовують як у комітеті, так і у фракції відповідно до свого напрямку діяльності. На 90 відсотків парламентська робота відбувається в комітетах. Бундестаг нараховує 22 постійних профільних комітети, що здебільшого віддзеркалюють напрямки роботи міністерств Федерального уряду. Вони є своєрідними «малими пленумами» Бундестагу, оскільки за своїм складом відповідають розкладу політичних сил у парламенті.

Після першого читання на пленарному засіданні Бундестагу законопроекти передаються у відповідні комітети парламенту. При цьому відповідальним за законопроект є комітет, напрямок діяльності якого співпадає з напрямком діяльності міністерства, котре відповідає за нього. Утім, тематика багатьох законопроектів - наприклад, у рамках здійснення реформ на ринку праці та в системі охорони здоров'я або законопроектів соціального спрямування - поширюється на декілька комітетів. У такому разі відповідальний комітет звертається до інших комітетів, яких це стосується, аби вони висловили свою позицію щодо відповідного законопроекту.

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

Велику роль відіграє Комітет із розгляду скарг. Сюди надходять адресовані в парламент скарги громадян, у яких вони скаржаться на обставини власного життя, прогалини в положеннях законів або на роботу органів влади. За традицією керівником Бюджетного комітету виступає представник опозиції, оскільки він має більше можливостей для контролю уряду.

Поруч із комітетами Бундестаг може створювати парламентські комісії. Вони опрацьовують специфічні питання, стосовно яких відбувається поглиблена робота депутатів Бундестагу незалежно від Федерального уряду. За своєю тематикою робота парламентських комісій, як правило, менше пов'язана з актуальними політичними подіями і розрахована скоріше на перспективу. За результатами їх роботи складається підсумковий звіт, у якому містяться відповідні рекомендації щодо подальших дій.

Якщо в американському конгресі як прикладі «парламенту, у якому говорять», відбувається опрацювання та ухвалення окремих законопроектів без особливого звертання уваги на партійну приналежність депутатів, то в британській нижній палаті як прикладі «парламенту, у якому працюють», здійснюється відкрите обговорення законопроектів уряду та їх прийняття урядовою більшістю без змін. Бундестаг являє собою поєднання парламентів, у яких говорять і в яких працюють. Якщо робота в комітетах є характерною для парламентів, у яких працюють, то пленарні засідання Бундестагу є визначальною рисою парламентів, у яких говорять.

Пленарні засідання

Пленарні засідання – це засідання, на які збираються (по можливості) всі депутати Бундестагу. Їх веде Голова Бундестагу або один із його заступників. Електронне голосування в Бундестазі не проводиться. Депутати голосують шляхом підняття руки. Цим забезпечується персональне голосування депутатів, а їх позиція при голосуванні стає надбанням громадськості. Результати голосування оцінюються правлінням засідання, підрахування голосів відбувається лише в разі виникнення суперечок. Винятком є поіменне голосування, під час якого всі депутати повинні висловити свою позицію за допомогою карток з написами «так», «ні» та «утримався». Депутату, який на засіданні виступає в ролі головуєчого, надають підтримку два секретарі, які теж є депутатами Бундестагу й кандидатури яких висувуються як урядовою більшістю, так і опозицією.

Голова та його заступники утворюють Президію Бундестагу. Підтримку їй надає Рада старійшин. До неї входять досвідчені та впливові парламентарі, які допомагають Президії Бундестагу при розробці плану роботи парламенту, порядку денного на пленарні засідання, розв'язанні спірних питань або при тлумаченні положень регламенту. Ці 23 депутати, які працюють на підтримку Президії, віддзеркалюють розподіл політичних сил у Бундестазі.

IV. ПРО РОБОТУ ДЕПУТАТА БУНДЕСТАГУ

Через декілька днів після обрання депутатів Бундестагу створюються фракції. Спочатку вони обирають правління, щоб фракція могла працювати. У більшості випадків для того, щоб дати можливість новообраним і ще не відомим депутатам висунути свої кандидатури, через певний час відбуваються повторні вибори членів правління.

Спочатку відбувається формування фракцій, оскільки вони грають ключову роль у подальшому заповненні парламентських посад, наприклад, у формуванні парламентських комітетів. Новообрані депутати повідомляють, в яких комітетах вони хотіли б працювати. При цьому грають роль їх професійна кваліфікація, життєвий досвід та інтереси. Втім, не всі побажання можливо задовольнити. У так званому «колі торгівців килимами»² парламентські секретарі фракцій домовляються про те, хто може увійти до того чи іншого комітету і хто буде його головою або речником робочої групи. При цьому беруть до уваги досвід парламентської роботи або регіональне походження [кандидата]. Це важливо з огляду на збалансоване представництво у комітетах. Якщо, наприклад, комітет з питань транспорту обговорює план транспортної мережі, то доцільно мати в комітеті представників усіх федеральних земель. Кожен депутат Бундестагу має право бути членом одного з комітетів.

Якщо депутат є членом певного комітету, то він одночасно входить і до робочої групи фракції. В ній відбуваються консультації всіх депутатів відповідної партії та фракції, які також входять до цього ж комітету. В робочій групі відбувається переговорний процес щодо того, хто буде відповідати в комітеті за той чи інший напрямок і доповідати про нього по суті.

Робочий тиждень депутата під час перебування у парламенті чітко структурований. Як правило, він прибуває у понеділок у Берлін зі свого виборчого округу. Зазвичай, увечері збираються земельні групи фракцій. Це має важливе значення, оскільки депутати – в залежності від регіону, який вони представляють – мають свої специфічні інтереси. Адже зрозуміло, що депутат, який походить із землі Шлезвіг-Гольштейн, швидше буде опікуватися проблемами морського рибальства, в той час як його колеги з Баварії чи Баден-Вюртембергу надаватимуть перевагу будівництву тунелю в горах. Так, наприклад, при ухваленні рішення щодо плану будівництва транспортних мереж зважають на те, чи були достатньою мірою враховані проекти федеральних земель.

² Нім. «Teppichhändlerrunde» - *перекл.*

У вівторок зранку засідають робочі групи фракцій. Депутати обговорюють теми, які винесені на порядок денний комітету у відповідний тиждень. Вони узгоджують спільні лінії аргументації з тим, щоб доповідачі з цих питань могли з ними ознайомитися.

У вівторок по обіді спочатку зустрічаються правління фракцій, а потім і самі фракції у повному складі. Фракції узгоджують позиції, з якими вони будуть виступати впродовж парламентського тижня стосовно тем, винесених на пленарні засідання. Крім того, задля забезпечення більшості в парламенті проводяться пробні голосування. Це якраз є нагодою для депутатів заявити про те, що вони можуть проголосувати всупереч лінії своєї фракції. Оскільки засідання робочих груп і фракцій є закритими і члени партії збираються, так би мовити, між собою, дискусія відбувається більш відкрито і активно. Важливо, щоб фракція домовилася про спільне солідарне голосування.

В середу до обіду збираються парламентські комітети. Зазвичай, на ці засідання приходять і представники уряду або високопосадовці з міністерств, які зі свого боку дають роз'яснення з відповідних тем та законопроектів і відповідають на питання. Потім доповідачі від фракцій можуть виступити на комітеті зі своїми темами, винесеними на порядок денний комітету. По тому відбувається голосування стосовно того, чи рекомендувати залученим комітетам та пленуму підтримати відповідний законопроект, чи ні. Комітет може також дійти висновку, що існує потреба у подальших консультаціях. Більшість засідань комітетів відбуваються у відкритому режимі за винятком випадків, коли комітет ухвалює інше рішення. У середу по обіді відбуваються запити до уряду, «актуальна година» з певних політичних тем або урядові заяви. У четвер та п'ятницю парламент збирається на пленарні засідання, на яких опрацьовується попередньо узгоджений порядок денний Бундестагу. У робочих групах визначають, який депутат буде доповідати з тієї чи іншої теми. Для цього він отримує певний час на виступ. Час на виступ фракції залежить від результату на виборах. Для спрощення підрахунків тривалість «парламентської години» встановлюється в обсязі 50 хвилин. Отже, якщо чисельність фракції становить 30 відсотків від складу парламенту, вона отримує на виступи 15 хвилин.

Крім засідань парламенту та парламентських дебатів, депутати одночасно мають багато інших справ. Це прийоми груп відвідувачів, зустрічі зі шкільними класами, з міністерськими чиновниками, послами, представниками профспілок, підприємцями, представниками церков, журналістами, і так далі. В парламенті і поза його межами вони беруть участь у численних інших захо-

дах. Крім того, вони працюють у своїх офісах, проводять наради зі співробітниками, ведуть розмови по телефону і відповідають на електронні листи. У п'ятницю, після завершення пленарного тижня депутати повертаються до своїх виборчих округів. На них там чекає також багато справ: вони відвідують партійні збори, засідання правління, засідання спілок, приймають громадян, зустрічаються з пресою і т.п.

V. ПРАВА І ОБОВ'ЯЗКИ ДЕПУТАТІВ У ВІДПОВІДНОСТІ ДО ОСНОВНОГО ЗАКОНУ ТА РЕГЛАМЕНТУ НІМЕЦЬКОГО БУНДЕСТАГУ

1. Сам Основний закон чітко визначає лише деякі права депутатів. Насамперед, він описує правовий статус депутатів. Найважливіше положення міститься у статті 38, абз. 1, речення 1 Основного Закону. Згідно з ним депутати є представниками всього народу, вони не зв'язані дорученнями і вказівками і підпорядковуються лише своєму сумлінню. Зрештою, цей так званий «вільний мандат» захищає депутатів від зобов'язуючих політичних або економічних впливів. Вони самі визначають, як їм виконувати свої повноваження. Втім, згідно судовій практиці Федерального Конституційного суду та майже одностайній позиції у юридичній літературі³, вони також мають зобов'язання здійснювати свої повноваження. Подальші важливі статусні права депутатів, які певною мірою «огортають» їх мандат, містяться у статтях з 46 по 48 Основного Закону. Не підлягають покаранню висловлювання депутатів на пленарних засіданнях або на засіданнях фракцій, якщо вони не носять наклепницький характер (т. зв. індемнітет, ст. 46, абз. 1 Основного Закону). Депутати користуються імунітетом від кримінального переслідування (ст. 46, абз. 2-4 ОЗ), який, проте, може бути скасований. Задля проведення слідства Бундестаг скасовує його на початку каденції, але правоохоронні органи або суд повинні попередньо повідомити голову Бундестагу про намір порушити слідство. Слідство може розпочатись лише через 48 годин після такого повідомлення. Пред'явлення державного обвинувачення та вжиття заходів, які обмежують свободу (обшук помешкання) або позбавляють свободи (арешт), потребують згоди парламенту. Подробиці процедури імунітету містяться в статті 107 Регламенту Німецького Бундестагу та Додатку 6 до Регламенту. При виконанні своїх повноважень депутати мають право на відмову від дачі показань як свідки (ст. 47 Основного Закону), на отримання відпустки у зручний для себе час (ст. 48, абз. 1 Основного Закону), а також на отримання розумної винагороди, яке забезпечує їх незалежність, та на безкоштовний проїзд всіма державними (тобто федеральними) видами транспорту (ст. 48, абз. 3 Основного Закону).

Само собою зрозуміло, що всім депутатам надане однакове право брати участь у реалізації повноважень, які надані Німецькому Бундестагу згідно Конституції (напр., обирати Федерального Канцлера та деяких інших посадовців, контролювати діяльність уряду, брати участь у законодавчому про-

³ Поп. Roth в Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, 2002, Art. 38 Rn. 119; Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 38 Rn. 193 und 222; Magiera, in: Sachs, GG, Art. 38 Rn. 70; zum Ganzen Ausermann, Verfassungsrechtliche Abgeordnetenpflichten nach dem Grundgesetz, DÖV 2011, S. 352 ff.

цесі). Вони мають право брати участь у відповідних нарадах, голосуваннях та виборах.

Парламентська процедура врегульована Основним Законом лише в загальних рисах. Стаття 63 Основного Закону, як показано вище, врегульовує обрання Федерального Канцлера; стаття 76 і наступні Основного Закону описують основні елементи законодавчої процедури⁴.

б) Деталі парламентської процедури врегульовані в Регламенті Німецького Бундестагу (Рег-НБ). Німецький Бундестаг ухвалює його у відповідності до статті 40, абз. 2 Основного Закону (на початку кожного скликання). Поряд з процедурою роботи над законопроектами, зверненнями та іншими парламентськими документами (детально див. ст. 75 Рег-НБ), регламент серед іншого врегульовує і права депутатів у цій процедурі. Якщо ми говоримо про «права депутатів», то необхідно розрізнати наступне. Деякі права депутат може реалізовувати самостійно, але більшість найважливіших з них закріплені за фракціями або певною кількістю депутатів (напр., п'ять процентами від складу парламенту). В той час, як регламент наділяє фракції дуже важливими правами, він одночасно обмежує права окремого депутата. Втім, ця обставина випливає з практичної необхідності. Рішення в парламенті ухвалюються не окремим депутатом, а як правило, лише більшістю. В будь-якому випадку, реалізація деяких прав вимагає наявності певного кворуму (напр., чверть від складу парламенту для створення слідчої комісії, ст. 44 Основного Закону). Крім того, велика кількість тем, які має розглянути парламент, вимагає розподілу праці серед депутатів саме для того, щоб ефективно контролювати виконавчу гілку влади. Таким чином, об'єднання у фракцію слугує посиленню ефективності роботи. Зрештою, депутати висувуються і обираються як кандидати від партій. Об'єднання з політичними однодумцями задля реалізації певної програми відповідає волі їхніх виборців.

Надзвичайно важлива роль фракцій знаходить свій вияв, наприклад, у тому, що чисельність фракції (тобто, кількість її членів) має вирішальне значення при заповненні комітетів, підкомітетів та інших органів Німецького Бундестагу, а також при призначенні відповідних керівників (ст. 12, а також 55 та 56 Рег-НБ). Члени та заступники членів комітетів також призначаються фракціями (ст. 2, абз. 2, речення 1 Рег-НБ). Тривалість виступів під час дебатів на пленарних засіданнях також залежить від чисельності фракції. Загальну тривалість виступів по кожному пункту порядку денного визначає Рада старійшин. Черговість виступаючих під час дебатів визначає головуючий на засіданні (ст. 28 Рег-НБ).

⁴ Подробиці див. напр., Pieper, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 40.

аа) Фракції або групи, чисельність яких складає п'ять відсотків від кількості всіх депутатів, користуються такими найважливішими правами:

- вносити на пленарне засідання законопроекти та звернення (ст. 76, абз. 1 Рег-НБ). Окремий депутат може робити це не самостійно, а лише через свою фракцію, або якщо він разом з іншими ініціаторами наберуть п'ять відсотків від усіх членів парламенту;
- заперечувати проти обговорення питань, які не були внесені до порядку денного, не допускаючи таким чином їх розгляд (ст. 20, абз. 3 Рег-НБ);
- вимагати перенесення обговорення певного питання або закінчення його обговорення (ст. 25, абз. 2 Рег-НБ);
- вимагати перенесення пленарного засідання (ст. 26 Рег-НБ);
- подавати запити щодо виклику члена федерального уряду (т. зв. запит про виклик) (ст. 43, абз. 2 ОЗ, ст. 42 Рег-НБ); при цьому необхідне голосування на пленумі;
- висловлювати сумніви щодо наявності кворуму на пленарному засіданні (ст. 45, абз. 2 Рег-НБ);
- подавати заяви про проведення поіменного голосування (ст. 52 Рег-НБ);
- вимагати від відповідного комітету звіту на пленарному засіданні про результати роботи через десять сесійних тижнів після отримання проекту закону або іншого документу (ст. 62, абз. 2 Рег-НБ);
- вимагати, щоб перед першим і другим розглядом (т. зв. читання) проектів документів відбувалися відповідні обговорення (ст. ст. 79, речення 1; 81, абз. 1, речення 1 Рег-НБ);
- подавати клопотання про внесення змін під час третього розгляду (читання) (ст. 85, абз. 1 Рег-НБ);
- вимагати скликання Ради старійшин (ст. 6, абз. 1, речення 3 Рег-НБ);
- вимагати проведення «актуальної години» (ст. 106, абз. 1 Рег-НБ у поєднанні з Додатком 5 до Рег-НБ).

бб) Фракції або третина членів комітету мають, серед іншого, такі права:

- вимагати скликання засідання комітету в межах парламентського графіку (під час пленарного тижня) (ст. 60, абз. 2 Рег-НБ); за межами парламентського графіку це можливо лише з дозволу Голови Бундестагу (ст. 60, абз. 3 Рег-НБ);
- заперечувати проти розширення порядку денного засідання комітету (ст. 61, абз. 2 Рег-НБ).

вв) крім прав, зазначених у пункті 1, окремий депутат має наступні права:

- право виступу на пленарному засіданні, при чому це право обмежується порядком виступів на пленарному засіданні (узгоджена тривалість дебатів, черговість промовців);

- під час дебатів на пленарному засіданні вони мають право:
- подавати заяви щодо порядку денного (ст. 29 Рег-НБ);
- висловлюватися щодо обговорення (ст. 30 Рег-НБ);
- давати пояснення щодо голосування (щодо мотивів власного голосування) (ст. 31 Рег-НБ);
- задавати питання промовцю під час виступу або подавати репліки до виступу (ст. 27, абз. 2, речення 1-2 Рег-НБ), якщо промовець з цим погоджується;
- виступати з реплікою після виступу (т.зв. коротке втручання, ст. 27, абз. 2, речення 3 Рег-НБ);
- право ставити окремі короткі питання до уряду стосовно письмових або усних відповідей (ст. 105 Рег-НБ у поєднанні з Додатком 4 до Рег-НБ; т. зв. година запитань триває до 180 хвилин і проводиться в пленарні тижні по середах після запитань до уряду);
- право ставити актуальні питання до федерального уряду під час т. зв. запитань до уряду, які відбуваються кожного пленарного тижня по середах о 13 годині і тривають зазвичай 30 хвилин (ст. 106, абз. 2 Рег-НБ у поєднанні з Додатком 7 до Рег-НБ);
- право на виступ та запитання на засіданнях комітету, в якому він є дійсним членом або заступником;
- право участі у засіданнях комітетів, в яких він не бере участі ні як дійсний член, ні як заступник, в ролі (негласного) слухача, якщо участь у засіданні не була попередньо обмежена (ст. 69, абз. 2 Рег-НБ).

У ст. 2 Рег-НБ наголошується (чисто декларативно) на обов'язку депутатів брати участь у роботі Німецького Бундестагу. Ст. 13, абз. 2 Рег-НБ не виходить за межі описаних у пункті «а» обов'язків. Цей пункт не містить санкцій за його порушення. Непряму санкцію передбачає ст. 14 Закону про статус депутатів: в день засідань викладається список присутності. Голова Бундестагу за погодженням з Радою старійшин визначає, які дні будуть сесійними і в який час буде викладений список присутності. Якщо депутат Бундестагу не зареєструється у цьому списку, з його винагороди списується 100 євро. Сума, яка списується, збільшується до 200 євро, якщо депутат не був присутнім на пленарному засіданні і не перебував в цей час у відпустці. У визначених випадках (перебування в лікарні, посвідчена лікарем непрацездатність, вагітність і т.п.) ця сума зменшується. У депутата Бундестагу, який не бере участі у поіменному голосуванні або у виборах з викликом по імені, щомісячне відшкодування зменшується на 100 євро. Це правило не застосовується, якщо Голова Бундестагу надав депутату відпустку, відшкодування вже було зменшене через відсутність реєстрації у списку присутніх, або у вже названих випадках, коли при відсутності реєстрації зменшення винагороди не застосовується.

VI. ВИНАГОРОДА ТА ДОДАТКОВА ЗАЙНЯТІСТЬ

Здійснення повноважень депутата Бундестагу повинне становити основу його професійної діяльності (пор. ст. 44а, абз. 1, речення 1 Закону про статус депутатів). Як правило, депутати задля здійснення парламентської діяльності повинні припинити попередню професійну діяльність. З цієї причини Основний закон у ст. 48, абз. 3 вимагає сплати їм належної і такої, що забезпечує їх незалежність, «винагороди».

Поняття винагороди означає щомісячну зарплату депутата. Проте, Основний закон не визначає, який розмір винагороди є належним. Згідно судової практики Федерального Конституційного суду, винагорода за час роботи в парламенті повинна забезпечувати достатні засоби для існування депутата та його родини. Крім того, вона повинна відповідати значенню посади з урахуванням пов'язаного з нею навантаження та ваги, яке має це звання відповідно до конституції. Розмір винагороди повинен визначатися таким чином, щоб він дозволяв вести відповідний значенню посади спосіб життя як тому, хто з різних причин не отримує доходів від своєї професійної діяльності, так і тому, хто через отримання мандату повністю або частково втратив такі доходи. Починаючи з 2014 року законодавець в якості орієнтиру при визначенні розміру винагороди обрав оплату праці суддів вищих федеральних судів, оскільки вони, подібно до депутатів, є незалежними у своїх рішеннях, чинність яких, до того ж, розповсюджується на всю територію Федерації. Зміна розміру винагороди прив'язана до змін доходів найманих робітників. Коригування винагороди відбувається 1 липня відповідного року на основі даних Федерального відомства статистики. Ризик залишитися на перехідний час без доходів після завершення депутатських повноважень компенсується т. зв. перехідною грошовою допомогою, тривалість отримання якої залежить від депутатського стажу (максимально 18 місяців). Як правило, після досягнення 67-річного віку депутати отримують пенсію, розмір якої залежить від депутатського стажу. Положення про пенсійне забезпечення покликає не компенсувати ту обставину, що депутати, зазвичай, присвячують себе лише парламентській роботі і, таким чином, під час роботи в парламенті, як правило, не можуть заробити пенсію завдяки іншій діяльності.

Депутати можуть займатися побічною діяльністю, наприклад як адвокати або власники фермерських господарств. Про таку діяльність та про доходи від неї необхідно повідомляти Голові Бундестагу. Голова Бундестагу оприлюднює дані про побічну зайнятість депутатів та про їхні доходи (в закодованому вигляді за десятьма категоріями доходів) в офіційному довіднику та на Інтернет-сторінках Бундестагу.

VII. ДОПОМІЖНІ СЛУЖБИ ПАРЛАМЕНТУ

Адміністрація Німецького Бундестагу

На сьогодні в Адміністрації Бундестагу працює близько 2700 співробітників. Вона має ранг вищого органу Федерації. Її очолює директор при Німецькому Бундестазі. Одночасно він має ранг державного секретаря і є близьким радником Голови Бундестагу. Адміністрація поділяється на чотири відділи: парламенту і депутатів, науки і зовнішніх зв'язків, інформації і документації, а також центральних служб.

Особливо важливими для депутатів є секретаріати комітетів Бундестагу. Їх співробітники організаційно і змістовно підтримують роботу не тільки голів комітетів, але й їх членів. Так, наприклад, вони надсилають депутатам запитання на засідання комітетів та їх порядок денний, а також документи, необхідні для проведення засідань. Вони організовують поїздки, з'ясовують юридичні питання, ведуть перемовини з міністерствами, і загалом турбуються про ефективне проведення засідань комітетів.

Крім того, багато співробітників адміністрації опікуються у парламенті технічними та організаційними питаннями. У кожного депутата є свій кабінет за місцем знаходження в Бундестагу. Цей кабінет мусить бути устаткованим обладнанням задля забезпечення працездатності депутата, наприклад, комп'ютером, телевізором, меблями. Крім того, адміністрація бере на себе нарахування винагороди та пенсій депутатам, а також заробітних плат та соціальних внесків офісних співробітників депутатів. До того ж, витрати на відрядження парламентарів також відшкодовуються через Адміністрацію Бундестагу.

Наукова служба

На сьогодні у науковій службі Бундестагу працюють 500 осіб. Вони надають депутатам експертні висновки та проводять науковий пошук. Окремий депутат на запит може сам замовити пошук матеріалу, який йому необхідний для роботи. У більшості випадків наукова служба може надати запитуваний матеріал впродовж короткого часу.

Бібліотека Бундестагу

Бібліотека Бундестагу має у своєму розпорядженні 1,3 млн. томів та 11000 вітчизняних і зарубіжних фахових журналів, які зазвичай можна отримати

досить швидко. Завдяки цьому депутати та їх співробітники можуть самостійно проводити пошук, наприклад, в юридичній чи політологічній літературі. Відділ преси щоденно аналізує понад 50 газет і викладає результати в Інтернеті. Матеріали готуються таким чином, що необхідну інформацію можна швидко знайти у структурованому вигляді.

Співробітники фракцій

Фракції також мають своїх співробітників. Їх завдання полягає у підтримці роботи членів фракції. До цього належать такі функції, як робота з пресою, комунікація в Інтернеті, розробка стратегічних документів та документів до обговорення, організація різних заходів і загалом забезпечення ефективної роботи фракції. Частина співробітників відповідає за організаційні питання, наприклад, за підтримку секретарів фракцій при організації парламентських нарад. Деякі співробітники займаються роботою з пресою та комунікацією в Інтернеті. Крім того, робочі групи і робочі кола фракцій мають власних співробітників. Їх функція полягає у підтримці зв'язку між депутатами фракції у певному комітеті з фракцією. При роботі над законопроектами та документами до обговорення вони узагальнюють думки окремих депутатів. При цьому вони підтримують контакти з керівництвом фракцій, з партіями і адміністрацією.

Як правило, трудові угоди співробітників фракцій обмежені тривалістю каденції парламенту. Зрештою, після кожних виборів фракції формуються по новому. Іншими словами, партія має подолати 5-відсотковий бар'єр. Втім, часто співробітники фракцій мають політичний досвід. Часто їх відряджають у фракції з міністерств або політичних організацій для надання їм підтримки.

Офіс у Бундестазі і співробітники

Будь-який депутат, не залежно від того, чи обирався він по мажоритарному округу, чи по партійному списку, має офіс в Берліні за місцезнаходженням Бундестагу, а також у своєму регіоні. Співробітники офісів є його першими контактними особами з більшої частини питань. У депутата є свій бюджет, і виходячи з нього той може вирішувати, скільки співробітників на повний чи неповний робочий день, а також студентів-помічників він може взяти на роботу. Співробітники депутатів також мають отримувати достатню зарплату. З цього приводу не існує якихось законодавчих положень, але з фінансової точки зору співробітники депутатів також повинні бути незалежними від третіх осіб. Оскільки співробітники є не тільки помічниками, але й певною мірою консультантами, їх зарплати повинні бути достатніми і забезпечувати відносини

довіри між ними і депутатом. Орієнтовним показником для визначення розміру зарплат є тариф оплати праці федеральних службовців. Втім, їхні трудові угоди також обмежені в часі, оскільки робота співробітників залежить від особи депутата. Продовження їх діяльності залежить від обрання депутата на наступний термін.

В залежності від своєї кваліфікації, співробітники депутатів виконують різноманітні функції. Це і секретарі, і діловоди, а крім того, і політологи. Коло завдань охоплює організацію зустрічей і поїздок, складання фінансових звітів про відрядження, організацію і обслуговування груп відвідувачів, відповіді на електронну пошту та листи громадян, ведення домашньої сторінки в Інтернеті, а також комунікація в соціальних мережах, таких як Facebook і Twitter, написання прес-релізів, промов і привітань, аналіз місцевої, загальнонаціональної та міжнародної преси, а також змістовну підготовку звітів для комітетів Бундестагу.

В той час, як співробітники секретаріату мають підготовку діловодів, наукові співробітники мають університетську освіту. Інколи в офісах депутатів працюють і студенти, які виконують допоміжну діяльність і зарозом фінансують частину свого навчання.

Останнім часом значно посилилась робота з громадськістю. Це пояснюється поширенням таких соціальних мереж як Facebook і Twitter, а також можливістю через домашню Інтернет-сторінку та Newsletter стати відомим широкій публіці. В Newsletter депутат може звернутися до якоїсь теми і висловити свою думку, а також розповісти про свою діяльність під час пленарного тижня. Тексти інформаційного бюлетеня надсилаються потім на електронні адреси зацікавлених громадян і членів партії його виборчого округу. Завдяки цьому забезпечується інформування громадськості про роботу депутатів, які дізнаються також про думку людей у своїх округах. Адже комунікація від парламенту назовні призводить також і до комунікації населення у напрямку парламенту та депутатів. Важливо не зупинятися у проведенні роботи з громадськістю і регулярно надавати інформацію і свої думки.

До роботи з громадськістю належить також прийом груп відвідувачів та практикантів. Депутат та їх співробітники регулярно приймають відвідувачів зі свого регіону, а особливо зі свого виборчого округу. Вони проводять з ними бесіди, показують парламент або організовують відвідання пленарних засідань. Відомство з питань преси та інформації Федерального уряду, яке є органом Федерації на чолі з прес-секретарем Федерального уряду, організовує поїздки з політичної освіти для громадян, які представляють виборчі округи

всіх депутатів. Відвідання парламенту з відповідним супроводом депутата та його співробітників є при цьому обов'язковим. Завдяки такій прозорості парламент стає ближчим для громадян. Адже парламентська традиція не повинна буди прерогативою лише депутатів. Завдяки послідовній зовнішній політичній комунікації – чи то через роботу з пресою, соціальні мережі, чи через групи відвідувачів, громадяни починають ототожнювати себе з парламентом та його рішеннями. Крім того, часто в офісах депутатів по декілька разів на рік працюють практиканти. Вони отримують вищу освіту і одночасно знайомляться з роботою парламенту. Ці знання студенти передають своїм колегам, готуються до виконання в майбутньому професійних функцій і, таким чином, роблять внесок у роботу з громадськістю. Існує окрема програма для іноземних студентів, яким надаються парламентські стипендії. Завдяки цим стипендіям іноземні студенти мають можливість попрацювати декілька місяців в офісах депутатів і, таким чином, отримати важливий для своїх країн досвід. Офіси у виборчих округах виконують роль містка між депутатом, берлінським офісом у Бундестазі та громадянами у виборчому окрузі. Їх співробітники є першими контактними особами на місці. Вони бачать, які теми хвилюють людей і над чим варто попрацювати депутату. Крім того, вони організовують зустрічі на місцях, прийоми виборців депутатами, зустрічі зі спілками, асоціаціями та підприємцями, а також відвідання підприємств і шкіл. Для технічного забезпечення офісу та співробітників депутат отримує фіксовану суму, з якої він може, наприклад, фінансувати придбання канцелярських виробів.

І на завершення:

Якщо у Вас виникли питання, пропозиції чи бажання встановити особистий контакт, ми до Ваших послуг.

Д-р. Філіп Аустерманн, philipp.austermann@gmx.de.

Ян Менцер, j.menzer@gmx.de

АВТОРИ:

Д-р Філіп Аустерман – юрист, дисертація якого стосувалася прав депутатів. Сьогодні він як державний службовець працює в адміністрації Німецького Бундестагу, а саме – у Комітеті з перевірки правильності результатів виборів, депутатської недоторканності та регламенту. У цій публікації він висловлює свою власну думку.

Ян Менцер – політолог, який після роботи в різних політичних структурах і вищих навчальних закладах нині є науковим співробітником у офісі д-ра Йоганна Вадерфула, Голови Комітету з перевірки правильності результатів виборів, депутатської недоторканності та регламенту. Ян Менцер відповідає, зокрема, за питання зовнішньої політики, у тому числі – і за Україну.

ЛИТЕРАТУРА

Austermann, Die öffentliche Verwaltung 2013, S. 872.

Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 2015, S. 235

Roth, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, 2002, Art. 38 Rn. 119;

Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 38 Rn. 193 und 222;

Magiera, in: Sachs, GG, Art. 38 Rn. 70

Austermann, Verfassungsrechtliche Abgeordnetenpflichten nach dem Grundgesetz, DÖV 2011, S. 352 ff.

Pieper, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 40.

ДЛЯ НОТАТОК



Konrad
Adenauer
Stiftung