

Вироблення порядку дій у надзвичайних ситуаціях

та все, що потрібно знати для
його реалізації

Доктор Вікторія Енн Хассон
29 червня 2022 року



Порядок денний

1	Вітальне слово та вступ
2	Виклад основ порядку дій у надзвичайних ситуаціях
2	Виклад ключових міркувань щодо ситуації з Covid-19
4	Питання для обмірковування та обговорення

Про що ми говоримо?

Законодавство, що регулює
надзвичайні ситуації, та
регламент дій у
надзвичайних ситуаціях



Що таке надзвичайна ситуація?

Небезпечна чи загрозлива ситуація або процес, наприклад, аварія, які відбуваються раптово чи непередбачено та потребують негайних дій.

Дотримання порядку дій у надзвичайних ситуаціях та оголошення надзвичайного стану у більшості країн тягне за собою наділення виконавчої влади додатковими повноваженнями.

Дії у надзвичайній ситуації – це будь-який процес, призначений для реагування на кризу. Він спричиняє коригування чи реформування частини «екзистенційної основи прийняття рішень» держави за дотримання принципу демократії.

Цей принцип є першорядним для забезпечення під час надзвичайної ситуації функціонування механізмів стримувань і противаг законодавчої та виконавчої влади.

Парламенти повинні зберігати спроможність ефективно виконувати свою функцію контролю за діями органів виконавчої влади.

Виконавчим органам, як і раніше, необхідно ґрунтувати свої рішення на владі, наданій їм шляхом виборів, через законодавчу владу.



На Кіпрі надзвичайний стан може бути введений лише у разі війни чи іншої загрози суспільству, яка наражає на небезпеку існування нації.

Що таке надзвичайна ситуація?

У більшості інших європейських країн існують варіанти порядку дій у різних надзвичайних ситуаціях, залежно від ступеня серйозності цих обставин.

Уряд Данії може на свій розсуд видавати тимчасові нормативні акти, якщо парламентарі не можуть зібратися, тимчасом як обставини вимагають діяти невідкладно, але тільки за умови, що ці акти не суперечитимуть Конституції.

У Люксембурзі законодавчий орган може приймати акти, що під час економічної та соціальної кризи уповноважують виконавчу владу регулювати певні галузі, які не підпадають під чітке регулювання закону.

В Австрії, якщо немає можливості зібрати парламент, федеральний президент може за рекомендацією федерального уряду вжити необхідних заходів у вигляді постанов про внесення поправок до закону.



Конституції Норвегії, Данії, Люксембургу, Швеції та Австрії не містять згадки про «надзвичайний стан» у прямому значенні цього терміна.

Чого нас навчил пандемія Covid-19?

Віртуальні та гібридні
процедури роботи
парламентів у всій Європі

Головні уроки пандемії Covid-19: Європа

Кожен парламент пройшов свій шлях, визначаючи, як перейти на віртуальний чи гібридний формат роботи, та розробив власний унікальний метод використання цифрових платформ.

Іспанія, Норвегія та Фінляндія внесли зміни до своїх законів, щоб дати можливість депутатам брати участь у засіданнях дистанційно.

Багато країн покладалися на певну гнучкість, яка вже була закладена у регламенті їхньої роботи, як-от Естонія, яка надала дозвіл проводити засідання парламенту дистанційно без потреби внесення поправок до встановленого регламенту.

За даними МПС, 40% парламентів проводили засідання комітетів, використовуючи різні цифрові інструменти.

Під час пандемії лише кожен десятий парламент у світі працював в нормальному режимі



Головні уроки пандемії Covid-19: Європа

Лише небагатьом парламентам вдалося запровадити можливості віддаленої участі парламентарів у пленарних засіданнях, при цьому лише один із десяти парламентів зміг надати можливості дистанційної участі у засіданнях лише за три місяці після виникнення надзвичайної ситуації.

Палата депутатів Іспанії на той момент вже мала розроблений додаток, що дає змогу її членам голосувати, коли вони хворі або перебувають у декретній відпустці, тож цей додаток було поширено на всіх інших депутатів парламенту.

В Італії дистанційне голосування суперечило 64-ій статті Конституції, що забороняє подібні дії без внесення поправок.

Німеччина зіткнулася з аналогічною проблемою, бо її закони не передбачали дистанційного голосування.

«Не могло бути моментальних цифрових рішень, які би дали змогу парламенту негайно почати працювати віртуально. Історично склалося так, що парламенти – це місця, де депутати збираються разом, щоб обговорювати і ухвалювати закони»



Головні уроки пандемії Covid-19: Європа

У Польщі палата парламенту ухвалила рішення про внесення змін до регламенту, щоб адаптувати цей регламент до умов надзвичайного стану, як про це йдеться у Конституції.

Ці зміни містили обмеження кількості депутатів від кожної групи, які могли бути фізично присутніми в залі засідань, при цьому всі інші могли брати участь у роботі парламенту у форматі відеоконференції.

Також було використано технологію, яка забезпечувала верифікацію особи кожного члена парламенту.

Голосування також проходило в електронному вигляді та дистанційно після додаткової верифікації особи.

Нові правила також дозволяли комітетам та підкомітетам збиратися віртуально.

Румунський парламент вніс поправки до внутрішнього регламенту, які дозволяють дистанційну роботу парламентарів у виняткових обставинах



Головні уроки пандемії Covid-19: Великобританія

Вимоги до цифрової платформи, яка би дала можливість 650 депутатам брати участь у засіданнях, формувати порядок денний, проводити дебати і голосування, виявилися абсолютно нездійсненними.

Лише 120 депутатів могли брати участь у засіданнях парламенту дистанційно, а порядок денний було скорочено до двох годин щоденних запитань до міністрів.

Палата громад використовує Zoom, а Палата лордів – Microsoft Teams.

Платформа Microsoft Teams виявилася неспроможною задовольнити високі вимоги Палати громад.

Процес був циклічним, а можливості кожної палати робити те чи інше змінювалися з часом.

Зчитувачі перепусток для доступу депутатів до будівлі були перетворені на електронні пристрої для голосування.

Парламент Великобританії надав дозвіл на проведення засідань у гібридному форматі, виділивши достатній час для тестування та впровадження цієї технології

66

Головні уроки пандемії Covid-19: Великобританія

У розпорядженні депутатів Асамблеї Північної Ірландії була «Система електронного комітету», яка давала їм змогу отримувати віддалений доступ до настільних комп'ютерів. АПІ адаптувала свій регламент роботи. 23 члени були допущені до палати. Вони також внесли поправки до процедур, що дозволяють голосувати за дорученням; клопотання, законопроєкти та питання повинні були бути представлені онлайн.

Комітети АПІ працювали за гібридною системою, їх членам дозволялося працювати віртуально або будучи присутніми особисто.

Після поступового переходу до нового режиму парламент дозволив проводити гібридні пленарні засідання один раз на тиждень.



Головні уроки пандемії Covid-19: Великобританія

Поворотний момент: парламент дозволив проводити гібридні пленарні засідання раз на тиждень.

Поворотний момент: потрібно було технологічне зрушення, щоб дозволити використовувати додаток для голосування за межами парламентського комплексу, зокрема для вирішення інших питань, окрім внесення петицій.

Поворотний момент: Регламентний комітет провів дослідження з метою розроблення політики у сфері дистанційної роботи, у результаті чого було створено регламент, що регулює проведення гібридних засідань, а це дає змогу депутатам продовжувати виконувати свої політичні повноваження і після завершення пандемії.

Потрібні додаткові дослідження функціональності цієї гібридної системи.



Головні уроки пандемії Covid-19: Великобританія

Поворотний момент: члени парламенту за необхідності вже й до того могли голосувати електронним способом, таким чином, можливості голосування онлайн було розширено, аби дозволити ставити питання та вносити пропозиції онлайн.

Поворотний момент: досягнуто згоди з Zoom, унаслідок чого валлійську мову було додано до списку мов, на які та з яких здійснюється синхронний переклад. Це було здійснено ще до того, як пленарні засідання стали віртуальними.

Поворотний момент: від початку Сенет (Парламент Уельсу) обмежив сесії максимальною кількістю 16 учасників.

Поворотний момент: Доки фахівці з ІКТ технологій не забезпечили відповідність вимогам нової процедури, пленарні засідання не транслювалися для публіки, попри те, що депутати парламенту вже отримали можливість відвідувати їх онлайн.

Було швидко створено додаток для віддаленого голосування, який містив 1-хвилинну паузу, посилення та код верифікації



Головні уроки пандемії Covid-19: Загалом

Головний урок пандемії – необхідність демонструвати гнучкість під час кризи.

Більшість парламентів змогли продовжити виконувати законодавчу та контрольну функцію, навіть попри ті обмеження, які накладають надзвичайні ситуації.

Багато парламентів внесли процедурні зміни у свою роботу, щоб депутати могли продовжувати працювати дистанційно та віртуально.

Все залежить від наявності у парламенту ефективної та потужної ІТ-системи та достатньої гнучкості процедур, яка дає змогу проводити віртуальні засідання.

Систему створено для охоплення ширших кіл громадськості, економії часу на дорогу, економії транспортних витрат, також вона зменшує негативний вплив на навколишнє середовище.



Головні уроки пандемії Covid-19: Загальні висновки

Для віртуальних засідань комітетів та дебатів на пленарних сесіях характерна дуже низька плідність, оскільки коли дебати проходять віртуально, спонтанні та неформальні взаємодії є мінімальними.

Відсутність особистих зустрічей може істотно обмежити спроможність парламенту здійснювати ефективний вплив на законодавство, оскільки такі обставини зменшують можливості неформального впливу його депутатів на міністрів.

Існують й інші недоліки віртуальних слухань – якщо йдеться про неформальні бесіди у кулуарах: зоровий контакт та мимовільна мова тіла розглядаються як невід’ємна частина того, що забезпечує ефективне функціонування під час засідань комітетів.

Також видно, що діяльність парламенту у віртуальному середовищі призводить до різкої інформаційної асиметрії [дисбалансу між учасниками переговорів у тому, що стосується їх знань щодо відповідних факторів та деталей].



Принципи практики

Питання для обговорення



Принципи

Венеціанська комісія Ради Європи у своїх Роздумах про Повагу до демократії, прав людини та верховенства закону під час надзвичайного стану 2020 року констатує, що «вкрай важливо, щоб як оголошення, так саме й можливе продовження надзвичайного стану з одного боку, і надання та застосування надзвичайних повноважень, з іншого, регулювалися ефективним парламентським та судовим контролем».

Ці гарантії повинні уповноважити ВРУ встановлювати умови передачі повноважень та забезпечувати дотримання принципу демократії на постійних засадах.

Умови делегування повноважень виконавчій владі відповідно до порядку дій у надзвичайних ситуаціях



Принципи

Будь-які надзвичайні процедури не повинні суперечити Конституції України та принципам демократії.

Усі процедури мають бути приведені у відповідність до Закону України № 1550 «Про правовий режим надзвичайного стану». Зокрема, йдеться про статті 4, 5, 6, 7 та 8, що визначають умови та порядок введення та припинення дії надзвичайного стану.

Усі процедури мають відповідати статті 11 (пункт 4) Регламенту ВРУ, яка передбачає, що «У разі введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні Верховна Рада збирається на позачергову сесію не пізніш як у дводенний строк без скликання і працює до скасування воєнного чи надзвичайного стану».

Усі процедури також мають не суперечити статтям 189, 190 та 191 глави 31 Закону України Про Регламент Верховної Ради України



Принципи

Для парламенту важливими є дві умови: мати (I) ефективні та потужні ІТ-системи, а також (II) встановлений регламент, що дає змогу працювати у віртуальному та гібридному форматах.

ВРУ може на свій розсуд вивчити наявний досвід народних депутатів у проведенні віртуальних та гібридних засідань відповідно до практики і процедур, що вже існують, щоб використати результати цього дослідження для розробки порядку дій у надзвичайних ситуаціях у сфері віртуальних методів роботи.

Умови, відповідно до яких парламент проводить віртуальні/гібридні засідання



Принципи

ВРУ на свій розсуд може створити спеціальні механізми контролю над рішеннями виконавчої влади, коли парламент діє за принципом делегування їй своїх повноважень.

За даними європейського проєкту INTER PARES Data Tracker, 40 зі 166 національних парламентів запровадили жорсткіші процедури контролю за діями виконавчої влади шляхом створення спеціальних комітетів для постійної та незалежної перевірки дій щодо запобігання, реагування та врегулювання кризи, спричиненої пандемією COVID-1.

Зверніть увагу на умови перевірки делегованих повноважень відповідно до порядку дій у надзвичайних ситуаціях



Принципи

Якщо ВРУ дотримуватиметься принципу необмежування інституційних можливостей для участі громадськості і зацікавлених сторін, це допоможе ВРУ розробити найбільш відповідний порядок дій у надзвичайних ситуаціях, що необхідно для підтримання функціонування демократичної системи у надособливих обставинах.

Не обмежувати участь під час дій у надзвичайних ситуаціях



Принципи

Більшість парламентів створюють координаційну структуру для розробки, моніторингу та контролю над новим віртуальним чи гібридним робочим середовищем. Хоча це загальноприйнята міжнародна практика, склад, функції та функціональні можливості таких структур, що є симбіозом політичних та ІКТ-систем, різняться між собою.

Використання різних платформ для різних цілей та адаптація власне робочих процедур парламенту задля забезпечення їх відповідності функціоналу цифрової платформи є ключовою запорукою створення ефективного віртуального робочого середовища для парламентської діяльності.

Для ефективної інтеграції та забезпечення функціональності віртуальних парламентських систем знадобиться керівництво щодо того, як і коли мають застосовуватися віртуальні чи гібридні процедури.

Безпека та верифікація особи є головними факторами при обранні віртуальних та гібридних методів роботи парламенту. При здійсненні зв'язку через Інтернет немає абсолютно безпечних рішень. Кожен парламент повинен оцінювати рівень ризику і робити все, що в його силах, аби його зменшити.



Принципи

Усі парламенти та парламентські культури є різними. Ефективне впровадження будь-якої цифрової системи для створення віртуального чи частково віртуального робочого середовища потребує уважного розгляду поводження та участі депутатів у політичній діяльності, а також аналізу функціональності цифрової платформи з метою знаходження балансу та компромісу між віртуальною та гібридною моделями роботи.



Принципи

Історія про те, як це було зроблено, – це, власне, історія людських стосунків. Адміністрація Палати громад базується у свої діяльності на складній і давно сформованій системі особистих та професійних зв'язків, а, власне, саме завдяки цим відносинам, які об'єднують людей у цій організації, вдалося зробити неможливе. Багато людей, які відіграли важливу роль у створенні віртуального парламенту, працювали в Адміністрації Палати громад десятиліттями. Серед них – фахівці з інформаційних технологій, працівники регламентної служби, відділу кадрів та фінансів.

Спікер – Парламент Канади



Вестмінстерська фундація «За демократію» (Westminster Foundation for Democracy (WFD)) – громадська організація Великобританії, яка займається підтримкою демократії в усьому світі. Працюючи в усьому світі, WFD взаємодіє з парламентами, політичними партіями та групами громадянського суспільства, а також працює на виборах, щоб допомогти зробити політичні системи країн більш справедливими, інклюзивними та підзвітними.

 www.wfd.org

 [@WFD_Democracy](https://twitter.com/WFD_Democracy)

 [@WestminsterFoundation](https://www.facebook.com/WestminsterFoundation)



WFD

Вестмінстерський фонд за демократію є виконавчою позавідомчою громадською організацією, що спонсорується Міністерством закордонних справ у справах Співдружності та розвитку.

Westminster Foundation for Democracy, 22 Whitehall, London, SW1A 2EG



Foreign, Commonwealth
& Development Office