

Київський національний торговельно-економічний університет
Кафедра публічного управління та адміністрування

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

«Роль депутатської діяльності в реалізації публічної політики»

Студента 2 курсу 9м групи
спеціальності 281«Публічне
управління та адміністрування»

Калінчук Олександр
Миколайович

Науковий керівник:
доктор наук з держ.упр.,
професор кафедри публічне
управління та адміністрування

Науменко Раїса
Андріївна

Гарант освітньої
програми:
доктор наук з державного
управління, професор,
Професор кафедри публічне
управління та адмістрування

Орлова Наталія
Сергіївна

Київ 2019

Зміст

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕПУТАТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ.....	6
1.1. Сутність та статус народного депутата.....	6
1.2. Етико-правові аспекти регулювання діяльності народних депутатів та функції парламенту.....	11
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ДЕПУТАТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ ТА ЇЇ ВПЛИВУ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	17
2.1. Оцінка роботи Верховної ради України.....	17
2.2. Розвиток комунікаційної складової в діяльності народних депутатів.....	27
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕПУТАТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ.....	34
3.1. Зарубіжний досвід регулювання статусу та привілеїв народних депутатів.....	34
3.2. Напрямки удосконалення депутатської діяльності в Україні.....	43
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ.....	50
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	53
ДОДАТКИ	

ВСТУП

Актуальність вибраної теми полягає в тому, що інститут діяльності депутатів як на рівні Верховної Ради України, так і на рівні місцевих територіальних громад є важливою складовою формування публічної політики. В сучасних умовах депутатська діяльність на конституційних засадах є вираженням законодавчої функції державної влади, яка регулює практичні усі аспекти соціально-економічного життя в країні. Не зважаючи на відносно тривалий досвід формування інституту депутатської діяльності в Україні, йому все ж таки властиві ряд недоліків, які заважають ефективній роботі парламенту. Актуальність цієї проблеми також зростає разом із високим ступенем корумпованості органів державної влади. Тому проблема організації діяльності народних депутатів, зокрема зростання результативності роботи Верховної Ради України, є важливою з огляду на її виняткову стратегічну значущість у реалізації пріоритетів становлення Української держави.

Також варто відмітити, що питання удосконалення діяльності депутатів мають загальну довгострокову спрямованість, оскільки входять до площини пріоритетів державної розбудови. Важливими напрямками наукових досліджень є вивчення світового досвіду діяльності органів законодавчої влади з позиції публічного управління, що дасть можливість обґрунтувати перспективи підвищення роботи парламенту в Україні.

Сучасний стан розроблення досліджуваної проблеми. В економічній літературі, присвяченій питанням депутатської діяльності в системі публічного управління значну увагу приділено в працях таких науковців Будакова В. І. [5, с. 27], Губанов О. [14], Зубчик О. А. [22, с. 18], Каплан Ю. Б. [24], Прудис Л.В. [43, с. 67], Тарасенко Т.М. [47, с. 104-105], Василевська Т. Е. [23, с. 8], тощо. Проте, подальшого дослідження потребують аспекти удосконалення процесу діяльності народних депутатів, зокрема тенденції та перспективи електронного врядування, використання у діяльності законодавчих органів сучасних досягнень інформаційних технологій, науки та техніки.

Метою випускного кваліфікаційного проекту є вивчення теоретичних та практичних засад організації депутатської діяльності та обґрунтування напрямків підвищення її ефективності в Україні.

Досягнення мети роботи передбачає вирішення наступних **завдань**:

- розглянути сутність та статус народного депутата;
- дослідити етико-правові аспекти регулювання діяльності народних депутатів;
- провести оцінку роботи Верховної ради України;
- обґрунтувати сучасні тенденції розвитку комунікацій у сфері депутатської діяльності в Україні;
- розглянути зарубіжний досвід регулювання статусу та привілеїв народних депутатів;
- визначити напрямки удосконалення депутатської діяльності в Україні.

Об'єктом дослідження є процес організації діяльності народних депутатів України та напрямки його удосконалення.

Предметом дослідження є теоретико-методологічні аспекти здійснення депутатської діяльності в Україні.

Методи дослідження. Дослідження виконувалося з використанням ряду загальнонаукових та специфічних методів. Загальнонаукові методи (порівняння, синтез, індукції та дедукція) були використані при теоретичному аналізі основних положень щодо поняття та теоретичних засад здійснення депутатської діяльності в Україні. Спеціальні методи наукового дослідження (історико-логічний, статистичного аналізу, системний, тощо) були використані при дослідженні основних показників здійснення депутатської діяльності в Україні.

Наукова новизна випускної кваліфікаційної роботи полягає у систематизації підходів до визначення особливостей регулювання депутатської діяльності та визначення напрямків її удосконалення.

Практичне значення одержаних результатів роботи полягає у розробці пропозицій по вдосконаленню державної політики щодо підвищення ефективності здійснення депутатської діяльності в Україні.

Апробація результатів дослідження. Основні положення випускної кваліфікаційної роботи, відображені у статті «Особливості депутатської діяльності в Україні»: Збірник наукових статей студентів, які здобувають освітньо-кваліфікаційний рівень «магістр».

Обсяг і структура випускної кваліфікаційної роботи. Випускна-кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Повний обсяг роботи становить 50 сторінок. Список використаних джерел складається із 72 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕПУТАТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

1.1. Сутність та статус народного депутата

Розкриваючи зміст статусу народного депутата, варто також відзначити ряд наукових підходів різних авторів до характеристики змісту поняття депутатської діяльності. Основні визначення змісту діяльності депутатів з позиції різних авторів наведено у табл. 1.1

Таблиця 1.1

Теоретичні підходи до визначення змісту депутатської діяльності

№	Автор	Сутність поняття «депутатська діяльність»
1	Будакова В. І. [5, с. 27], Губанов О. [14]	цілеспрямована діяльність у сфері нормотворення та виконання функцій законодавчої влади
2	Зубчик О. А. [22, с. 18], Каплан Ю. Б. [24]	депутатська діяльність покликана не допускати ні відчуження влади від громадянського суспільства, ні її повного та безконтрольного панування над ним, забезпечуючи політичну свободу в суспільстві й особисту свободу індивіда
3	Прудиус Л.В. [43, с. 67]	систематична діяльність у сфері формування нових законів та контролю за їх виконанням
4	Тарасенко Т.М. [47, с. 104-105]	діяльність депутата пов'язана із забезпечення основних конституційних функцій щодо представництва інтересів народу України
5	Василевська Т. Е. [23, с. 8]	ключовий інструмент державної політики, спрямований на досягнення соціально-економічного розвитку

*складено автором на основі [5, 22, 24, 47, 23]

З наведених у табл. 1.1 підходів можемо зробити висновки, воно дуже багато з них зорієнтовані на врахування сутнісних характеристик депутатської діяльності, а тому не в повній мірі дозволяє розкрити усі особливості даної

категорії не лише в межах публічного, але і в сфері загального управління розвитком окремих галузей економіки та регіонів.

Система органів депутатської діяльності не може бути зведена лише до представницьких органів влади. Вона повинна включати також розгалужену структуру інститутів громадянського суспільства, тісно взаємопов'язаних із народним представництвом. На його думку, депутатська діяльність покликана не допускати ні відчуження влади від громадянського суспільства, ні її повного та безконтрольного панування над ним, забезпечуючи політичну свободу в суспільстві й особисту свободу індивіда [22, с. 18].

Дослідження різних підходів до поняття народного представництва й особливостей суб'єктного складу правовідносин має суттєве значення для визначення концепції представництва, що може слугувати фундаментом для розробки, вивчення та втілення ідеї депутатської діяльності - головного та необхідного елемента, основи представницької демократії.

Виникнення та становлення депутатської діяльності проходило під впливом трьох основоположних ідей: ідеї народного суверенітету, ідеї закону як виразу спільної волі, що має за мету досягнення загального блага, а також ідеї про необхідність участі громадян у здійсненні влади, діалогу влади та суспільства під час вирішення питань, що стосуються інтересів останнього [24]. Ці ідеї не втратили своєї актуальності: вони і зараз визначають провідну роль депутатської діяльності в Україні.

У практиці державного будівництва депутатська діяльність є основним критерієм існуючих політичних режимів. Крім того, від ступеня розвитку депутатської діяльності залежить форма державного правління, ієрархія, структура та компетенція органів державної влади [43, с. 68].

Депутатська діяльність виступає необхідним і важливим елементом у системі функціонування державної влади будь-якої демократичної держави. Незабезпечення адекватного депутатської діяльності завжди ставало фактором підризу демократичних традицій.

Депутатська діяльність виконує функцію поєднання суверенітету народу із державною владою, що надає всій системі правління демократичний характер. В тоталітарних державах депутатська діяльність завжди фіктивне, оскільки парламент через закони, що ним приймаються, лише втілює рішення керівництва правлячої партії [14].

Конституція проголошує Україну демократичною державою, а її народ - носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні. Однією із форм здійснення влади народу є представницька демократія, реалізація якої є базовою умовою для всього демократичного розвитку нашої країни. Цим пояснюється практична значущість депутатської діяльності в Україні. Вона посилюється тим, що депутатська діяльність покликана забезпечити легітимність державної та муніципальної влади, протидіяти авторитаризму, обмежувати бюрократизм і корупцію, гарантувати народові можливість впливу на владу та контроль над нею. Завдяки розглядуваному інституту на рівні місцевого самоврядування також з'являється реальна можливість не лише делегувати повноваження, а й безпосередньо вирішувати питання місцевого рівня, пов'язані із господарською, соціокультурною, управлінською й іншими видами діяльності [23, с. 6].

Депутатська діяльність - це сполучна ланка між конституційною правовою державою та громадянським суспільством. Громадянське суспільство, з одного боку, є умовою реалізації ідеї представницької демократії, а з іншого - інститутом, формування та розвиток якого неможливий окремо від представницьких органів [1, с. 42].

Депутатську діяльність варто розглядати не лише як істотний елемент демократичної держави, але і як прояв свободи суспільства в сфері опосередкованої реалізації влади. Саме тому систему депутатської діяльності як одну із найважливіших форм практичного втілення представницької демократії, безперечно, можна віднести до публічно-правових інститутів, що здатний організувати та втілити ідею взаємодії суспільства й держави, за якого влада та громадянин виступають партнерами в прийнятті рішень, співіснуючи в режимі постійного діалогу та взаємоконтролю [24].

Соціальна значущість депутатської діяльності полягає в тому, що воно формує волю виборців, відображає та реалізує їх різні інтереси в рішеннях, що приймаються представницькими органами. Депутатська діяльність створює умови для реалізації особистих, політичних, економічних, соціальних, культурних прав і свобод громадян. Через цей інститут громадяни можуть здійснювати контроль за діяльністю державної влади і, відповідно, впливати на процеси управління державою. Депутатська діяльність дозволяє громадянам брати активну участь у політичному та державному житті. Воно сприяє процесу формування плюралізму думок різних груп інтересів. Депутатська діяльність є гарантом дотримання прав та інтересів народу, є постійним виразником громадської думки. Інститут депутатської діяльності - це універсальний спосіб забезпечення інтересів соціальних груп, політичних партій, громадських й інших організацій, зміст якого полягає в діалектичній взаємодії змісту та форми суспільного розвитку, що дозволяє встановлювати консенсус між владою й інститутами громадянського суспільства [8, с. 95].

Чинна Конституція України містить значну кількість норм, котрі регламентують порядок обрання і правовий статус народного депутата України [26]. Крім Основного закону, правовий статус народного депутата визначається також рядом законодавчих актів, а саме: Закон України «Про статус народного депутата України» [40] та інші.

Закон України «Про статус народного депутата України» є прикладом деталізації основних конституційних положень. До числа законодавчих актів, які зачіпають питання формулювання депутатського корпусу, зокрема шляхом визначення кола осіб, які не можуть бути обрані до парламенту, а також захисту кандидатів від зазіхань на їхні права щодо реалізації пасивного виборчого права, належить віднести законодавство про вибори - Закон України «Про вибори народних депутатів України» [40].

Правовий статус народних депутатів України регулюється також Регламентом Верховної Ради України [39]. Важливе значення для реалізації конституційних положень і норм законодавчих актів щодо статусу народних

депутатів мають рішення Конституційного Суду України, які дають офіційне тлумачення приписів щодо повноважень парламентаріїв та гарантій їх діяльності [39].

Говорячи про конституційно-правове регулювання народного депутата України, зазначимо, що деякі приписи у законодавстві нашої держави, які стосуються характеру мандата члена парламенту - Верховної Ради, з позицій сучасної науки конституційного права і зарубіжного досвіду є суперечливими. Така суперечність у дійсності проглядається, а з іншого боку, це може розглядатися як нове розуміння вільного представницького мандата народного представника. Підставою для такого погляду може бути положення, що міститься в Паризькій хартії для нової Європи, підписаній 21 листопада 1990 р. главами держав, у більшості з яких мандат депутата є неімперативним: «Демократія, що має представницький і плюралістичний характер, тягне за собою підзвітність виборцям, обов'язок державних влад дотримуватись законів і неупередженого здійснення правосуддя. Ніхто не повинен стояти над законом. Закон має верховенство» [10, с. 784-785].

Отже, проаналізувавши в цілому ступінь правової регламентації статусу народного депутата України можна стверджувати, з деякими застереженнями, що в Україні поступово формується власна, відповідно до міжнародних демократичних стандартів, законодавча база, яка регулює правове становище членів Верховної Ради України. На жаль, не всі питання, котрі стосуються способів набуття депутатського мандату, його характеру, несумісності статусу члена парламенту з будь-якою державною або іншою посадою, таких правових інститутів, як імунітет та індемнітет, парламентської винагороди народного депутата України, і деякі інші, врегульовані з належною повнотою. У цьому контексті на перший план висувається практична проблема створення стабільного законодавства, яке би регламентувало статус народного депутата України, адекватного правовому становищу члена парламенту в зарубіжних державах.

1.2. Етико-правові аспекти регулювання діяльності народних депутатів та функції парламенту

Етична поведінка депутатів – необхідний чинник справжньої демократизації політичного життя країни. Становище депутата вирізняється широкими можливостями для впливу на формування суспільної ситуації, а отже, надзвичайно високою відповідальністю. Депутатам довірено вирішувати долю своєї громади, регіону, країни, вони приймають важливі рішення в суспільних справах, розпоряджаються державними коштами та майном, тому громадяни пред'являють до моральності депутатського корпусу найвищі вимоги [45, с. 22].

Парламентська етика – вид професійної етики, що регулює відносини, що виникають в ході законотворчої та іншої парламентської діяльності, а також позапарламентської діяльності, пов'язаної з виконанням функцій народного депутата. Існують чотири основні причини, з яких держави-учасниці ОБСЄ розглядають можливість розробки та реформування професійних та етичних стандартів для парламентаріїв:

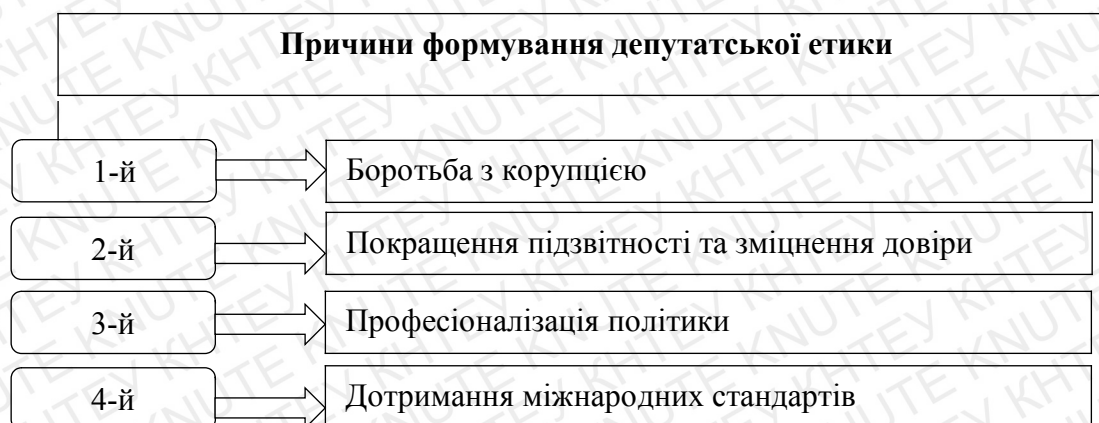


Рис. 1.1. Найбільш типові напрямки депутатської діяльності

*джерело: побудовано автором на основі [47, с. 104-105]

1. Боротьба з корупцією. Встановлені стандарти і регулювання допомагають запобігти зловживанням службовим становищем та іншим формам корупції, оскільки встановлюють чіткі правила поведінки для депутатів, контролюють їхню фактичну поведінку та передбачають покарання за порушення. Роль депутата – це

складна роль, яка може породити ряд етичних дилем. Чіткі і послідовно виконувані стандарти допомагають депутатам і працівникам апарату парламенту краще зрозуміти, якої поведінки чекає від них суспільство, особливо після скандалів, що виникають в результаті ненавмисних помилок. Регламентування не повинно перешкоджати виконанню парламентських обов'язків (наприклад, вимагаючи від депутатів виконання непотрібних бюрократичних процедур), але має створювати справедливі і стабільні умови, в яких депутати зможуть виконувати свої представницькі, контрольні та законодавчі функції [47, с. 104-105].

2. Покращення підзвітності та зміцнення довіри. Чіткі стандарти парламентської етики покращують підзвітність, надаючи громадськості та ЗМІ зрозумілі критерії для оцінки поведінки депутатів. Якщо суспільство вважає, що система регулювання питань етики є справедливою і ефективною, йому легше довіряти парламенту виконання його роботи – адже воно знає, що будь-які порушення будуть виявлені, а порушники будуть покарані [51, с. 160].

3. Професіоналізація політики. Історично склалося, що членами парламентів стають люди різної освіти, досвіду та професії. Проте, потрапивши до парламенту, депутати повинні дотримуватися одних і тих же правил поведінки на робочому місці. Чіткі стандарти також допомагають об'єднати членів парламенту, дозволяють їм подолати очевидні політичні розбіжності й виробити почуття колегіальності. Стандарти можуть також підвищити престиж парламентської роботи, допомагаючи привернути до неї гідних осіб [6, с. 7].

4. Дотримання міжнародних стандартів. Введення кодексів поведінки для державних посадових осіб, які утверджують сумлінність, чесність і відповідальність, демонструє прихильність до країни, виконання і дотримання загальновизнаних міжнародних стандартів і норм. Дотримання таких норм може бути важливим для відповідності умовам вступу в міжнародні організації або для отримання міжнародної допомоги [6, с. 8].

Нормативні рамки, в яких виникають етичні стандарти:

Міжнародні норми. У 1990-х і 2000-х рр. було здійснено ряд кроків з метою закріплення певних принципів як приклад гарної міжнародної практики демократичного управління. Хоча більшість документів у цій сфері є рекомендаційними, існують Конвенція Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію і Конвенція ООН проти корупції. Загалом, міжнародні норми є важливими керівними принципами для всіх країн, які прагнуть до прогресу у сфері демократизації та боротьби з корупцією. Дотримання цих стандартів також важливо для виконання умов для вступу в міжнародні організації або для отримання міжнародної допомоги [47, с. 104-105].

Конституційні норми та національне законодавство. Створюючи систему регулювання парламентських стандартів і вирішуючи питання про те, який характер повинна мати ця система, розробники повинні також брати до уваги відповідні статті конституції, які встановлюють рівновагу між парламентом і виконавчою владою, бюрократією і судовою владою.

Парламентські норми. При проведенні будь-якої реформи необхідно брати до уваги чинні кодекси поведінки для законодавців і парламентського апарату, процедурні правила, регламент роботи парламенту, рішення парламенту, а також керівництва, та інструкції для законодавців. На роботу парламенту також можуть серйозно впливати неформальні правила і звичаї, що стосуються того, як повинні поводитися парламентарії і як слід виконувати парламентську роботу [47, с. 108].

У суспільстві також можуть існувати неформальні норми, що впливають на парламентську поведінку. У деяких країнах громадськість чекає, що депутати будуть діяти на користь своїх округів, направляючи державні ресурси місцевому населенню та місцевим групам інтересів. Такі дії в багатьох країнах вважаються законною частиною діяльності депутата, але в інших державах вони сприймаються як неналежні. Якщо нові правила не враховують існуючі норми і звичаї або суперечать їм, вони навряд чи будуть ефективними.

Загальні норми і роль політичних партій. Згадані вище аспекти кодифікованих норм (міжнародних, конституційних і парламентських) в кінцевому підсумку ґрунтуються на певних, цілковито конкретних

загальновизнаних нормах, що визначають прийнятну поведінку людей в групах і в суспільстві. Громадські норми зазвичай засновані на конкретній «правовій культурі», під якою можна розуміти цінності, ідеї та традиції. Тому серед цих суспільних норм виникають і знаходять законність загальні для всіх громадян етичні стандарти.

Дуже важливу функцію виконують політичні партії, які є охоронцями етичних норм в демократичній системі. Дійсно, один з важливих обов'язків політичних партій, про який часто забувають, – це встановлення етичних норм для майбутніх членів парламенту та державних [11, с. 9].

Серед державно-управлінських функцій парламенту, як органу законодавчої влади, є представницька функція, яка полягає в представництві народу при здійсненні законодавчої влади шляхом виявлення, узагальнення, узгодження, формування, реалізації та захисту його інтересів і реалізується у двох основних формах - організаційній та правотворчій. Організаційними формами є сесії, пленарні засідання, парламентські дебати, парламентські слухання з окремих питань та ін. Правотворчими формами реалізації представницької функції парламенту є прийняття законів, постанов, декларацій, звернень та інших актів.

Засадничою функцією парламенту є законодавча - обговорення та ухвалення законів, а також інших правових актів, обов'язкових до виконання на території держави. Важливою з точки зору взаємодії з іншими органами державної влади є контрольна функція, яка полягає у здійсненні парламентом юридично значущих діянь, спрямованих на визначення ступеня відповідності діяльності та правових актів підконтрольних суб'єктів законам, шляхом виявлення, отримання, аналізу, узагальнення отриманих даних, інформації з питань контролю, її оцінки на основі співставлення із приписами закону та, при виявленні порушень, - застосуванні встановлених у законодавстві санкцій та інших заходів впливу щодо усунення виявлених порушень і запобігання їх у майбутньому. Парламент здійснює контроль за урядом: може висловити недовіру уряду в цілому або окремому його члену, проводить слухання, розслідування стосовно діяльності уряду, має право звернутися із запитом тощо.

Особливе значення серед парламентських функцій мають судові та квазісудові функції, які в принципі не є характерними для парламентів, оскільки свідчать про відхід від системи поділу влади, згідно з якою судові функції належать до компетенції судових органів. Тим не менш у більшості країн парламенти виконують окремі судові функції. До них можна віднести:

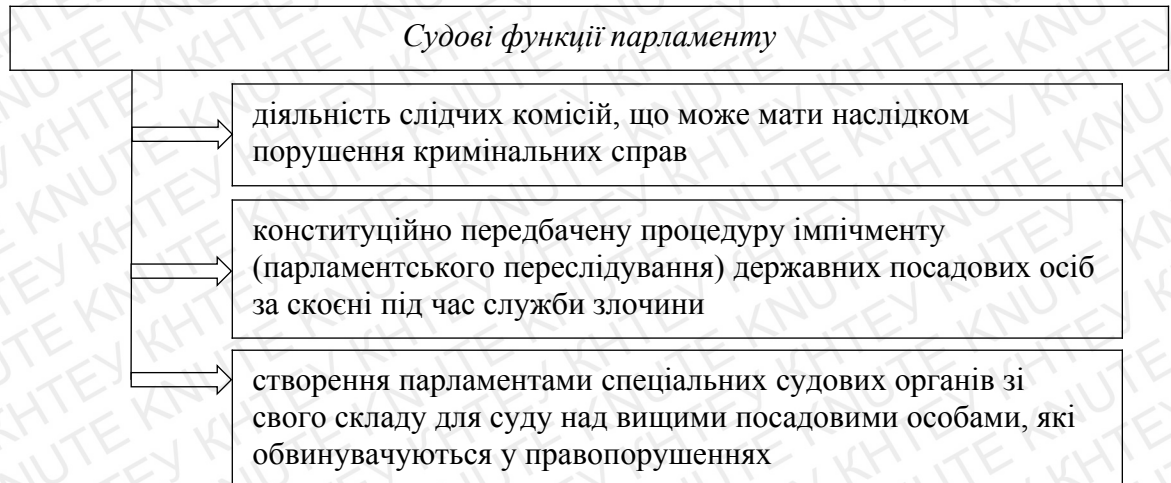


Рис. 1.2. Основні судові функції парламенту

*складено автором на основі [1, 26]

- діяльність слідчих комісій, що може мати наслідком порушення кримінальних справ;
- конституційно передбачену процедуру імпічменту (парламентського переслідування) державних посадових осіб за скоєні під час служби злочини;
- створення парламентами спеціальних судових органів зі свого складу для суду над вищими посадовими особами, які обвинувачуються у правопорушеннях.

Необхідно виокремлювати і такі функції парламенту, які раніше не виділялися, а саме інформаційно-комунікативну (координаційну) та функцію відповідальності. Перша забезпечує надання об'єктивної інформації про діяльність парламенту, налагодження комунікації з іншими органами державної влади, організаціями та громадянами в процесі виконання власних повноважень (публічність пленарних засідань Верховної Ради України, проведення парламентських слухань, "Години запитань до уряду", громадських слухань, виїзних засідань профільних комітетів тощо). Друга має гарантувати

відповідальність парламенту перед виборцями та іншими органами державної влади, в тому числі конституційну відповідальність.

Функції уряду як органу виконавчої влади є досить різноманітними, адже саме уряд є основним органом, що здійснює державно-управлінську діяльність. Серед функцій уряду, що пов'язані із законодавчою діяльністю, слід відзначити бюджетну функцію - підготовка проекту закону про бюджет і внесення його на розгляд парламенту, забезпечення виконання затвердженого парламентом державного бюджету та подання звіту про його виконання [47, с. 109].

Функція участі у законотворчій діяльності, до якої можна віднести право на законодавчу ініціативу, тобто подання урядових законопроектів до розгляду парламентом, проведення урядом експертизи законопроектів, внесених іншими суб'єктами законодавчої ініціативи. Функція виконання законів (виконавчо-розпорядча), яка фактично становить сутність усієї діяльності органів виконавчої влади, полягає у забезпеченні урядом реалізації правових норм, що містяться у законах та підзаконних актах, прийнятих законодавчою владою [47, с. 110].

В інших випадках уряд видає нормативні акти, втручаючись у компетенцію парламенту, однак це відбувається внаслідок того, що останній делегує власні повноваження уряду. Подібним нормативним актам у даному випадку не притаманний підзаконний характер, вони мають таку саму юридичну силу, як і парламентські акти.

Отже, серед державно-управлінських функцій парламенту, як органу законодавчої влади, є представницька функція, яка полягає в представництві народу при здійсненні законодавчої влади шляхом виявлення, узагальнення, узгодження, формування, реалізації та захисту його інтересів і реалізується у двох основних формах - організаційній та правотворчій. Організаційними формами є сесії, пленарні засідання, парламентські дебати, парламентські слухання з окремих питань та ін. Правотворчими формами реалізації представницької функції парламенту є прийняття законів, постанов, декларацій, звернень та інших актів.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ДЕПУТАТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ ТА ЇЇ ВПЛИВУ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

2.1. Оцінка роботи Верховної ради України

Відповідно до Закону України “Про державну службу”, встановлено дві особливості, які виокремлюють специфічні умови призначення державних службовців Апарату ВРУ [32]. По-перше, це порядок призначення Керівника Апарату ВРУ, який призначається не за конкурсом, а за поданням Голови ВРУ (згідно зі ст. 85 Конституції України [26] та ст. 8 Регламенту ВРУ [39]). По-друге, призначення на посади керівників секретаріатів комітетів ВРУ Завідувач секретаріату призначається на посаду та звільняється з посади розпорядженням Голови ВРУ за поданням комітету та за погодженням із Керівником Апарату ВРУ 9 (п. 1, ст. 55 Закону України “Про комітети Верховної Ради України” № 116/95 від 04.04.1995 р. [31]). Керівник секретаріату має заступників, які призначаються та звільняються за аналогічною процедурою. Керівники відділів та служб, інші працівники секретаріату комітету призначаються та звільняються Керівником Апарату за поданням комітету. Пропозиції щодо кандидатур на перелічені вище посади вносяться завідувачем секретаріату на розгляд комітету з дотриманням вимог Закону України “Про державну службу” [32] (п. 4 - 5, ст. 55 Закону України “Про комітети Верховної Ради України” № 116/95 від 04.04.1995 р. [31]). Тобто, на сьогодні така система подвійного підпорядкування забезпечується чинним законодавством та пов’язана з ризиками можливих конфліктних ситуацій та необхідністю пошуку компромісних рішень. Інші працівники Апарату ВРУ є державними службовцями категорій “Б” та “В”, призначаються на посаду та звільняються з посади відповідно до Закону України “Про державну службу” [32].

Для оцінки роботи Верховної Ради України скористаємося результатами опитування ПРООН, яке було проведене у 2018 р. дослідницькою компанією InMind Factum Group, показало, що 85% дорослих громадян отримують

інформацію про діяльність Верховної Ради України з телевізійних новин, 44% - з телевізійних ток-шоу, 23% - з новин Інтернет-медіа та по 13% - із соціальних мереж та друкованих медіа (можна було надати кілька відповідей) [63].

Основними джерелами новин про діяльність парламенту є телевізійні новини (85%) та ток-шоу (44%), де ньюзмейкерами з висвітлення роботи Верховної Ради України в українському медійному просторі є окремі «популярні» депутати від різних фракцій. При цьому у спілкуванні зі засобами масової інформації парламентарії лише зрідка керуються інтересами парламенту як державної інституції. Як наслідок, повідомлення парламентаріїв для широкої громадськості призводять до політичних маніпуляцій й поглиблюють у громадян відчуття розгубленості та недовіри до парламентських процесів [63].

Частка респондентів, які використовують офіційні джерела Верховної Ради України, є значною й становить 28%¹ (державне підприємство «Парламентський телеканал «Рада» - 21%, сторінка Верховної Ради України у Фейсбук - 6%, газета «Голос України» - 5%, офіційний веб-сайт Верховної Ради України - 4%, Twitter - 3%). Але координації зі створення повідомлень між офіційними каналами комунікації парламенту не відбувається.

Неузгоджена комунікація спотворює імідж парламенту України як державної інституції серед українських громадян та на міжнародному рівні. Згідно з результатами того самого опитування ПРООН довіра населення до парламенту перебуває на рівні 7% (73% - не довіряють), менше довіряють лише судам та політичним партіям - по 6%. При цьому, 71% опитаних вважає Верховну Раду України «зовсім неефективною» та «скоріш неефективною», лише 3% зазначили, що діяльність парламенту «скоріш ефективна». Водночас 49% зазначили, що Верховна Рада України знизила свою ефективність протягом останніх двох років, 40% не бачать жодних змін і лише 11% вважають, що Верховна Рада України дещо підвищила свою ефективність.

Вибірка складається з 2000 респондентів у віці 18 років та старше, метод - особисті формалізовані інтерв'ю, вибірка репрезентативна населенню України у даному віці, пропорційна за демографічними ознаками та місцем проживання,

відповідає пропорційному розподілу населення України за областю та типом населеного пункту (місто/село). Опитування InMind Factum Group на замовлення ПРООН, жовтень 2018 року [63].

На думку респондентів, Верховна Рада України виявила найбільшу ефективність у формуванні зовнішньої політики та призначенні Прем'єр-міністра разом із Кабінетом Міністрів (по 12% схвалюють діяльність Верховної Ради України за цими напрямками), але найгірше представляла інтереси своїх виборців та дотримувалася незалежності від інших гілок влади - по 4% респондентів дали ствердну відповідь (рис. 2.1).



Рис. 2.1. Схвальні (позитивні) оцінки окремими напрямкам роботи ВРУ (% схвальних оцінок від загальної кількості оцінок)

*складено автором за даними [63]

В цілому можна сказати, що на момент опитування рівень підтримки діяльності ВРУ з боку респондентів був дуже низьким. Максимальний % схвальних відповідей становив 12%. Важливо також відмітити, що найбільша частка схвальних (позитивних оцінок) окремим показникам роботи ВРУ була

характерна для Західних та Південних регіонів України, найменша – для Центральних та Східних (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Основні результати опитування щодо ефективності роботи ВРУ
(2018р.)

Напрямки роботи ВРУ	Захід	Південь	Центр	Схід
Формування зовнішньої політики України	14%	11%	11%	9%
Призначення Прем'єр-міністра та КМ	14%	15%	10%	11%
Інформування суспільства про свою діяльність	13%	9%	8%	11%
Формування внутрішньої політики України	12%	9%	7%	11%
Підготовка та прийняття законів	11%	11%	6%	11%
Забезпечення відкритості законотворчого процесу	8%	5%	10%	10%
Формування коаліції парламентських фракцій	5%	8%	5%	7%
Підтримка традицій та розбудова парламенту	3%	8%	5%	9%
Контроль і нагляд за роботою Уряду	5%	7%	5%	7%
Слугування платформою для суспільного діалогу	4%	6%	3%	6%
Дотримання незалежності від інших гілок влади	5%	5%	4%	5%
Представництво інтересів виборців - народу України	4%	6%	3%	5%

*складено автором за даними [63]

Характеризуючи діяльність Верховної Ради України, респонденти частіше погоджувались з негативними твердженнями: корумпована (93%), конфліктна (90%) інституція, що керується своїми інтересами (84%), для якої властива демагогія (83%) та зайва бюрократія (84%) і яка виглядає як закритий клуб (78%). Верховній Раді України найменш притаманні такі характеристики, як чесність (12%), ефективність (16%), прозорість (18%) та здатність вирішувати суспільні проблеми (21%) (рис. 2.2).

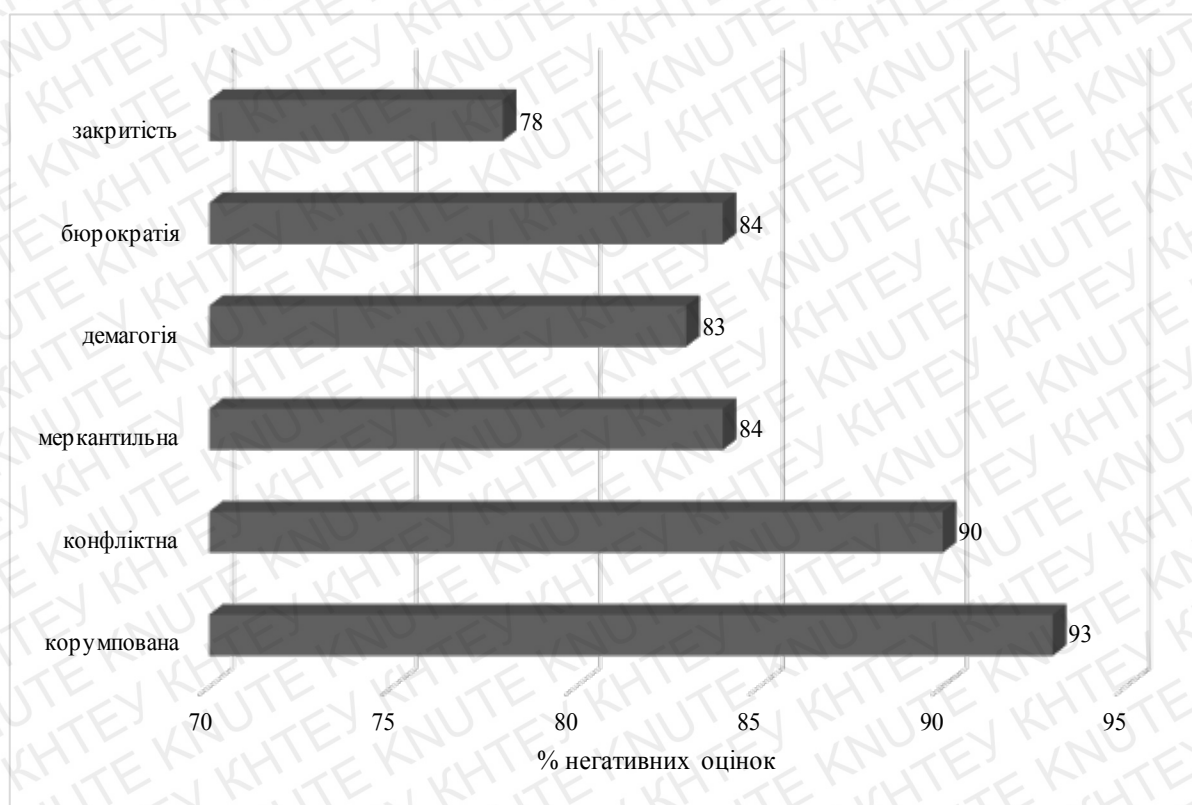


Рис. 2.2. Негативні оцінки якісних характеристик роботи ВРУ (% схвальних оцінок від загальної кількості оцінок)

*складено автором за даними [63]

Однак громадяни висловлюють доволі високу зацікавленість роботою парламенту - на рівні 35%. Серед різних аспектів діяльності Верховної Ради України найбільший інтерес респондентів привертає бюджет на утримання Верховної Ради України (53%), прийняті закони (52%) та доходи депутатів (51%). Найменший інтерес респонденти висловлюють до переліку комітетів Верховної Ради України (14%), доступу до архівної інформації (15%) та структури та правил роботи Верховної Ради України (16%) (рис. 2.3).

Майже половина опитаних не знає жодних можливих засобів для отримання інформації від Верховної Ради (46%), при цьому цей показник набагато вищий на сході країни - 54%. Лише 6% дорослих громадян мали досвід комунікації з Верховною Радою України, більше - мешканці центральних та східних регіонів (8% та 10% відповідно).

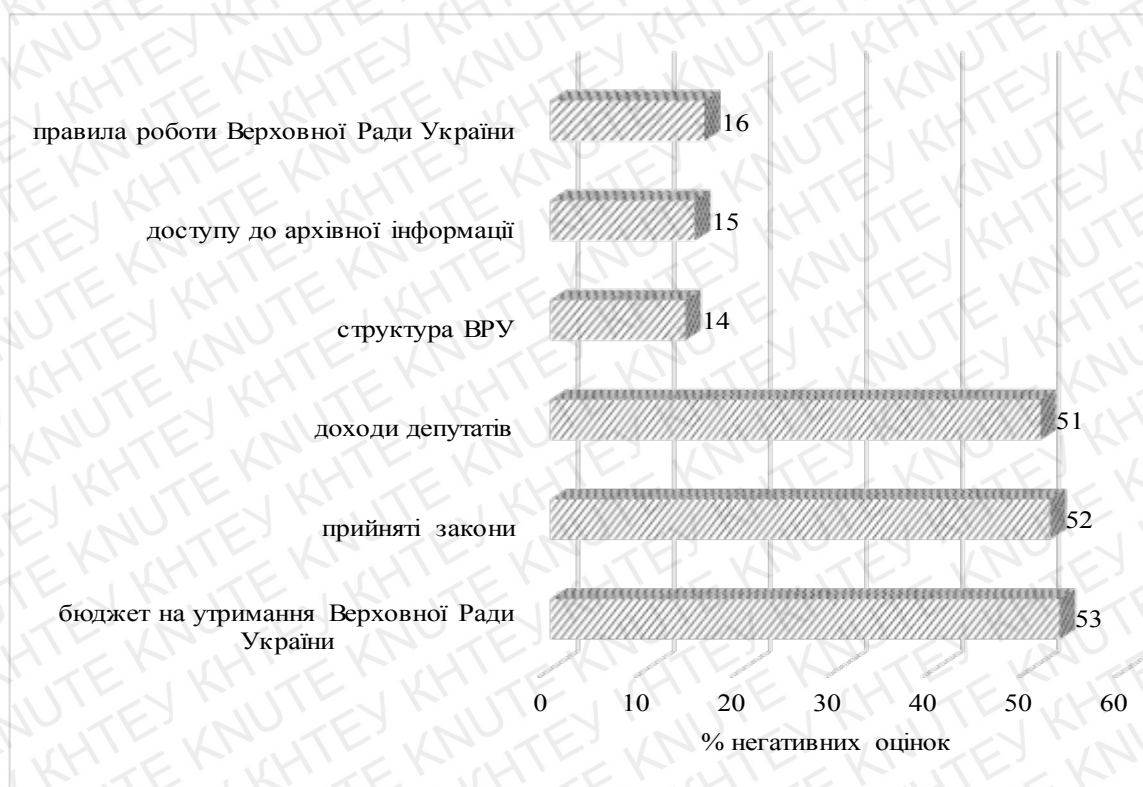


Рис. 2.3. Негативні оцінки якісних характеристик роботи ВРУ (% схвальних оцінок від загальної кількості оцінок)

*складено автором за даними [63]

Фокус-групи та глибинні інтерв'ю з представниками експертного середовища з числа організацій громадянського суспільства, бізнес-кіл, консультантів та працівників Апарату Верховної Ради України та народних депутатів показали високу зацікавленість у підвищенні прозорості законотворчої діяльності.

Серед позитивних змін у роботі парламенту експерти називали, зокрема, такі:

1. Комплектування Апарату Верховної Ради України висококваліфікованими кадрами (з акцентом на склад Головного-науково експертного управління, Головного юридичного управління та секретаріатів окремих комітетів).
2. Збільшення кількості та підвищення якості контенту в традиційних парламентських засобах масової інформації та у соціальних мережах - зросла

якість аналітики, більше використовується наочних матеріалів (інфографік), з'явилося більше інформативних програм на «Парламентському телеканалі «Рада»».

3. Загальна тенденція на відкритість з боку Верховної Ради України. Незважаючи на велику кількість народних депутатів України, діяльність яких не відповідає очікуванням громадян, позитивно сприймається зростання відкритої та конструктивної співпраці з новими народними депутатами України для розв'язання нагальних проблем.

Попри ці позитивні зміни в інформуванні про діяльність Верховної Ради України, сприйняття Верховної Ради України як інституції залишається вкрай негативним в експертному середовищі. Основними факторами негативного сприйняття Верховної Ради України називаються:

1. Недостатня комунікація між структурними підрозділами самої Верховної Ради України, що призводить до сприймання цього органу як розрізненого, занадто великого, внутрішньо неузгодженого, такого, що продукує бюрократію і перешкоди у вирішенні необхідних питань.

2. Істотний брак системних реформ у функціонуванні Верховної Ради України і повільний темп упровадження вже започаткованих змін, починаючи з прозорості висвітлення діяльності і закінчуючи прикладними аспектами її роботи, наприклад, відсутність електронного документообігу.

3. Зміщений фокус підвищеної уваги українського інформаційного простору з фахового обговорення парламентських процесів на другорядні аспекти, великий обсяг скандальної інформації, що нівелює раціональне сприйняття відповідних ініціатив звичайними громадянами, виокремлення ризиків і переваг.

Таким чином, аналіз зовнішніх та внутрішніх факторів ставить за мету виявити сильні та слабкі сторони Верховної Ради України як інституції, що здійснюватиме комунікаційну стратегію, а також спланувати можливості для покращення роботи парламенту. У Додатку Б наведено матрицю SWOT-аналізу результативності роботи Верховної Ради України. Виходячи з проведеного аналізу,

ВРУ має докласти зусиль до використання сильних сторін інституції (strengths) й посилення слабких сторін (weaknesses) для запобігання виникненню внутрішніх ризиків, що можуть призвести до невиконання стратегії. При аналізі можливостей (opportunities) інституція визначає зовнішні фактори, що здатні сприяти посиленню спроможності парламенту здійснювати системні ефективні комунікації. Особливу увагу варто приділити зовнішнім ризикам невиконання стратегії, що зазначені в розділі «загрози» (threats), й враховувати їх при плануванні комунікаційної діяльності.

Вивчення питань відповідальності депутата парламенту свідчить про потребу подальшого вдосконалення законодавства у напрямках:

- правового забезпечення реального народного волевиявлення через неухильне додержання його конституційних принципів;
- встановлення у Конституції України та відповідному законі засад, форм, засобів здійснення народного контролю за діяльністю народних депутатів України, владних структур, посадових і службових осіб як обов'язкового складника народовладдя та народного волевиявлення;
- поліпшення практики застосування виборчого законодавства через забезпечення невідворотності застосування заходів відповідальності за порушення його норм;
- чіткого встановлення у законодавстві підстав, форм і процедур дострокового позбавлення народного депутата мандата за ініціативою громадян України;
- законодавчого урегулювання процедури припинення повноважень народного депутата, обраного за партійними списками.

Слід зазначити, що досі не вироблено оптимальної системи законодавчої діяльності Верховної Ради України. Оскільки серед функцій Верховної Ради України важливе місце займає саме законодавча, то виявлення недоліків та визначення перспективних напрямів її здійснення є нині актуальним. Аналізуючи стан законодавства, можна сказати, що для нього характерні нестабільність і внутрішня суперечливість законодавчих актів, окремих їх норм щодо

врегулювання певних суспільних відносин, недостатня наукова обґрунтованість частини законодавчих актів, їх декларативність, несформованість механізму реалізації тощо. Спонтанний розвиток законодавства України значною мірою зумовлений безплановістю законодавчої діяльності. Для виправлення становища доцільно було б перевести цю діяльність на рейки державної програми законодавчих робіт України, яка б відображала як загальні напрями розвитку законодавства (стратегію законотворчості), так і напрями розвитку його окремих галузей. Державна програма законодавчих робіт має стати методологічною основою для складання Верховною Радою України поточних і перспективних планів у сфері законодавчої діяльності. Окрім того, рік-у-рік збільшується кількість законодавчих ініціатив, внесених на розгляд Верховної Ради України, половину з яких парламент не встигає розглянути, чим порушує конституційне право суб'єктів законодавчої ініціативи. До речі, схожа ситуація складається у США, де необмежене право членів Конгресу США вносити законопроекти спричиняє появу тисяч законопроектів — до 20 000 — за один дворічний період. Члени шведського парламенту так само можуть вносити «пропозиції» без формального дозволу, але тільки на початку сесії [3]. Більше того, законодавчі процедури в парламенті України не містять конкретно визначених строків проходження законопроектів через його органи. У зв'язку з цим необхідно визначити порядок надходження пропозицій, їхню черговість, оскільки ні чинний регламент, ні законопроекти про організацію роботи Верховної Ради України цього не визначають.

До речі, Конституції країн світу визначають різних суб'єктів законодавчої ініціативи. У Японії, наприклад, провідна роль у законодавчому процесі належить уряду. Законопроекти до парламенту подаються урядом і Дослідницькою радою керівної партії. У Конгресі США це право належить лише конгресменам і сенаторам [7].

Щоб законодавство було дієвим, необхідно, щоб воно відповідало основній меті – вирішувало економічні, соціальні, політичні та інші завдання, визначені Конституцією України, відповідало сучасним вимогам, дійсності та ефективно

працювало. Для цього можна визначити пріоритетні напрями законодавчої діяльності Верховної Ради України, зокрема, прийняття конституційних законів, що стосуються удосконалення всіх гілок державної влади і місцевого самоврядування, реформування системи правоохоронних органів; ратифікація міжнародних договорів та приведення українського законодавства у відповідність до загальновизнаних норм міжнародного права, європейських конвенцій; законів екологічного спрямування, що забезпечують правовий режим використання природних ресурсів; законів у соціальній сфері тощо.

Крім того, існує низка проблем, пов'язана з удосконаленням повноважень Верховної Ради України. Наприклад, для підвищення відповідальності членів Кабінету Міністрів України за результати їх діяльності не лише перед Президентом, а і перед Верховною Радою України можна внести зміни до ст. 87 Конституції України, що дало б змогу Верховній Раді України розглянути питання про відповідальність чи недовіру не лише Кабінету Міністрів в цілому, а й щодо окремих його членів, що спричиняє припинення їх повноважень [4].

Отже, особливо варто наголосити, що конституційно-правовий статус народного депутата України як представника народу у парламенті зумовлює необхідність встановити в законодавстві такий порядок проведення виборів депутатів, який би забезпечував обрання депутатами осіб принципових, відданих інтересам українського народу, нашої держави, здатних за своїм освітнім рівнем, моральними й іншими якостями бути гідними високого звання парламентарія, здатних ефективно здійснювати законотворчу, контрольну й інші функції парламенту. Великою мірою це залежить від якості виборчого законодавства і особливо - від практики його застосування, які мають гарантувати невідворотність відповідальності державних і самоврядних структур, посадових осіб за зловживання ними владними повноваженнями для здійснення тиску на виборців, на виборчі комісії з метою досягнення кланових, корпоративних чи інших інтересів. Отже, формування якісного депутатського складу парламенту України вимагає подальшого вдосконалення виборчого законодавства, практики

його застосування у розумінні забезпечення реального народного волевиявлення під час виборів депутатів.

2.2. Розвиток комунікаційної складової в діяльності народних депутатів

Ефективна комунікація у Верховній Раді - це передумова якісної та продуктивної взаємодії влади і громадськості у законотворчому процесі. Консерватизм у зміні й налагодженні нових каналів комунікації породжує уповільнення та затримування, несприйняття на офіційному рівні інформації, що призводить до колапсу інформаційно-комунікаційного процесу загалом. У комунікаційному трикутнику «Верховна Рада-громадські організації-ЗМІ» існують суттєві перепони на шляху до ефективної комунікації [10, с. 40].

Безумовно, усі суб'єкти парламентської комунікації в той чи інший спосіб підтримують зв'язки між собою, однак протягом двох десятиліть комунікація між згаданими трьома суб'єктами суспільно-політичного процесу відбувається переважно за допомогою традиційних каналів - письмових звернень, листів, запитів, телефонного зв'язку, особистих зустрічей тощо. Тоді як досвід європейського парламентаризму актуалізує проблему інформаційно-комунікаційного забезпечення діяльності вітчизняного парламенту, зокрема таких функцій, як законодавча, контрольна, установча, фінансова (бюджетна). Аналіз механізмів та парламентських функцій з каналами політичної комунікації дає можливість виокремити інформаційну складову в парламентській практиці, якій підпорядковані всі комунікативні ресурси Верховної Ради України [13, с. 25].

Конкретизація інформаційної діяльності парламенту направлена на виконання двох основних завдань [63]:

- перше - забезпечення парламентарів інформаційним матеріалом, необхідним для прийняття політичних рішень;
- друге - формування каналів отримання об'єктивної інформації щодо державних і суспільних інтересів у контексті постановки проблеми виводить

інформаційну складову за межі механізму парламентського контролю [1, с. 48-49].

Здійснення парламентом інших функцій, передовсім законодавчої, реалізується каналами політичної комунікації, що можливе за умов інформаційно-комунікаційного забезпечення. Тому правомірним є розглядати інформаційну діяльність у її широкому тлумаченні. Інформаційна складова парламенту в широкому тлумаченні визначає інформаційне забезпечення його роботи, поширення інформації про парламентську діяльність через інформаційні служби і системи.

Інформаційна діяльність парламенту посилює вплив політичної комунікації на мотивацію поведінки громадян, дії народних депутатів, представників владних структур, політичних партій та громадянських об'єднань, які беруть участь у законотворчому процесі, у формі парламентсько- президентського правління [13, с. 26].

Таким чином, здійснення оцінки ефективності виконання парламентом своїх конституційних повноважень можливе лише через інформаційно-комунікаційні ресурси, що забезпечують функціонування політичних інститутів і зв'язок складових політичної системи в цілому. Це водночас сприяє реалізації соціальних проектів, які ініційовані Президентом України, парламентськими фракціями, групами та урядом.

Одним із визначальних напрямів є створення умов для поступу України до інформаційного суспільства. Одним із чинників реалізації комунікацій ВРУ є Програма інформатизації законотворчого процесу у парламенті, яка окреслила пріоритетність науково-технічного та інноваційного розвитку держави, її інформаційної інфраструктури, що сприяло збільшенню різноманітності та кількості електронних послуг, впровадженню інформаційно-комунікаційних технологій у всі сфери суспільного життя та забезпечило максимальний доступ громадян до інформаційних ресурсів і телекомунікаційних послуг [33].

Пріоритетними завданнями Програми було створення інтегрованої електронної інформаційно-аналітичної системи «Електронний парламент» (далі -

Система) та її центральних підсистем: «Електронний офіс народного депутата України»; «Електронний Комітет»; «Електронна погоджувальна рада»; «Електронна бібліотека і архів»; «Система електронного голосування та підрахунку голосів» [35].

Таким чином, створення Системи забезпечує законодавчому органу більшу ефективність, прозорість, доступність та звітність у його діяльності. Зокрема, «Електронний парламент» - це не лише повна автоматизація етапів законотворчого процесу, а й інформаційна взаємодія Верховної Ради України з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, громадянами, юридичними особами. Це один із способів інформування громадськості про парламентську роботу, шляхів забезпечення зворотного зв'язку, а також особливостей і каналів внутрішньої парламентської комунікації з метою пошуку напрямів підвищення якості здійснення парламентом його функцій за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій із застосуванням високих стандартів доступу до інформаційних ресурсів парламенту. Усі ці заходи сприяють [35]:

- реалізації конституційних повноважень Верховної Ради України;
- збільшенню відкритості і прозорості її діяльності, утвердженню конституційних прав громадян, у тому числі в соціальній сфері;
- забезпеченню ефективної роботи парламенту, всезагального доступу інформації парламенту для громадян, незважаючи на їхні особисті ресурси чи можливості;
- поліпшенню механізмів звітності парламенту та його членів своєму електорату;
- налагодженню діалогу між парламентом, його членами та громадянами;
- гарантуванню безпеки інформації і конфіденційності особистої інформації;
- участі в глобальному інформаційному суспільстві.

Основними тенденціями розвитку сучасного демократичного парламенту є реалізація принципів відкритості, прозорості, гласності.

Відкритість парламенту передбачає доступність інформації про його процедури для громадськості. Незважаючи на актуальність питання безпеки у цьому контексті, більшість демократичних парламентів знаходять шляхи балансувати між відкритістю та захистом внутрішньої інформації. Саме так вони утверджуються як інститути громадянського суспільства, які відображають інтереси всього населення, а не лише власних членів. Інформаційна діяльність парламенту полягає у його визначенні як єдиного комунікатора ключових складових інформаційного суспільства [14]. Сучасне українське інформаційне законодавство характеризується розгалуженістю нормативно- правових актів, яких, за підрахунками експертів, діє понад дві тисячі. Інформаційному законодавству України властиві фрагментарність, дублювання, наявність протиріч в окремих нормативно- правових актах. Недосконалість інформаційного законодавства пояснюється розпорошеністю у предметах відання суб'єктів законодавчої ініціативи та недосконалістю інформаційно-фахового супроводу відповідних законопроектів, відсутністю належного механізму узгодженості у визначенні ключових понять під час кодифікації тематично споріднених законодавчих актів, що їх приймає парламент різних каденцій.

Розв'язання зазначених проблем в контексті інформаційної діяльності парламенту передбачає окреслення витоків її реалізації у напрямі планування і здійснення законодавчої функції Верховної Ради України. Проте тлумачення самого процесу законотворення як механізму створення відповідних передумов висуває на порядок денний комунікативну структурування єдиного законодавчого органу, який виписаний у Регламенті Верховної Ради України [10, с. 40].

Предметна основа парламентських комунікацій тісно пов'язана з характеристиками суб'єктів, які передають та споживають інформацію. Суб'єкти парламентських комунікацій розподіляються залежно від спрямованості інформаційних зв'язків [10, с. 42]:

- з одного боку, - це парламент у цілому, парламентські фракції, інші політичні угруповання в парламенті, комітети та комісії, окремі депутати (тобто суб'єкти політичних комунікацій в парламенті);

- з другого боку, - це громадськість у цілому, політичні партії, інститути самоорганізації населення (групи інтересів, групи тиску, групи підтримки тощо), окремі громадяни (тобто позапарламентські суб'єкти політичних комунікацій).

Комунікативні ресурси таких суб'єктів залежать від етапів організації роботи парламенту, зокрема [10, с. 40]:

1) у циркуляції в інформаційному просторі, що є неодмінною складовою виборів до Верховної Ради України (нав'язування думки виборцеві щодо необхідності електоральної підтримки певної конкретної політичної сили чи конкретного кандидата в депутати);

2) у структуризації парламенту (формування складу комітетів, визначення предметів відання профільних комітетів та їх оптимальної кількості, формування коаліції депутатських фракцій, про-цедура обрання керівництва парламенту, налагодження відносин між представниками більшості та опозиції);

3) у забезпеченні комунікативних мереж політичною інформацією, передовсім, законодавчого характеру (процес створення, поширення та інтерпретації в системі причинно-наслідкового зв'язку, коли мотивація законодавчих ініціатив, перетворюючись на носій відтворення соціальної потреби у формі законодавчих актів, повертається до парламенту на рівні електоральної поведінки, оціночних суджень, громадської думки тощо).

Проблеми зростання інформаційного обсягу парламентської практики актуалізують комунікативні можливості виконанням Верховною Радою України своїх повноважень у підрозділах парламенту, зокрема порядок діяльності депутатських фракцій. Упорядкування кількості фракцій у парламенті відповідно до змішаної системи виборів народних депутатів обмежила комунікативні функції органів парламенту. Практика утворення різних депутатських об'єднань залишає депутатам можливість корпоративного обговорення законопроектів, інших питань

діяльності парламенту. Депутатський корпус продукує інші канали комунікації за рахунок утворення депутатських об'єднань і підвищення комунікативної ефективності парламентських фракцій.

Комунікативна місткість інформаційної діяльності парламенту не обмежується викладеним вище переліком, а конкретизує її напрями в частині забезпечення конституційних повноважень. На рис. 1 зображено інфраструктуру парламентської комунікації. Пріоритетність інформаційної діяльності парламенту полягає в реалізації публічних форм парламентської комунікації в сесійній залі [8].

На відміну від пленарних засідань, модель публічної форми роботи парламенту як представницького органу помітно матеріалізується у форматі проведення парламентських слухань. Однією з найсуттєвіших рис парламентських слухань є доволі широке залучення громадськості до обговорення питань, засобів масової інформації для їх висвітлення, коментування та інтерпретації. У такому ракурсі зникає комунікативний бар'єр між проведенням парламентських слухань у Верховній Раді України і комітетах. У першому варіанті слухання проводяться з метою вивчення питань внутрішньої та зовнішньої політики держави, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання, стану виконання Кабінетом Міністрів Конституції України, законів України та постанов Верховної Ради із залученням представників органів державної влади, місцевого самоврядування, політичних партій, інших об'єднань громадян, наукових установ, представників громадськості. У другому - слухання проводяться з метою обговорення проектів найбільш важливих законодавчих актів, з'ясування ефективності реалізації прийнятих законів та інших рішень Верховної Ради України.

Метою слухань є отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядаються комітетом Верховної Ради України, їх детальне вивчення та обговорення, залучення широких кіл громадськості до участі у визначенні політики держави, розбудови демократичного суспільства. Інформаційна складова слухання в комітетах дає змогу підвищити професійність проведення всієї форми

парламентського контролю, розвантажити роботу самого парламенту, зосередитися на розв'язанні законодавчих питань, підвищити оперативність під час підготовки та проведення слухань. Проте експерти Програми сприяння парламенту України II висловили сумнів щодо повноцінного проведення зазначених заходів та цивілізованого розв'язання конфліктних ситуацій при обговоренні спірних питань за умов великої аудиторії [12; 14]. У цьому випадку різнопланово тлумачиться сутність інформаційної діяльності парламенту на стадії підготовки рішень та їхнього прийняття на рівні депутатського корпусу.

Отже, у внутрішньопарламентських комунікативних зв'язках виразно спостерігається непримиренність опонентів та бажання за будь-яких обставин нав'язати свою точку зору опонентам. Почасти це пояснюється об'єктивними причинами, відстоюванням власної позиції та бажанням «проштовхнути» бажаний проект рішення. За таких умов різко знижується можливість конструктивної співпраці парламентарів, які «а priori» надміру критично ставляться до опонентів. Так званий «імперативний» тип парламентського дискурсу, який відзначається схильністю до методів емоційно-експресивного тиску (а також гіперболізації, категоричності суджень, некоректної метафоричності), заважає налагодженню плідної роботи вітчизняного парламенту.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕПУТАТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

3.1. Зарубіжний досвід регулювання статусу та привілеїв народних депутатів

Законодавство різних країн містить відповідні норми, визначає органи та регламентує процедури захисту членів парламенту. Загалом, незалежно від теоретичної концепції, визнаної у певній країні, парламентські привілеї спрямовані на захист представників народу від свавілля влади - як виконавчої, так і судової. Тобто, парламентські привілеї гарантують колективні права парламенту як органу, а також захист прав та дій депутатів, як членів парламенту [43, с. 67]. Таке дворівневе функціонування інституту парламентських привілеїв зумовлене природою парламенту як представницького органу: з одного боку, він утворений з депутатів, які покликані репрезентувати та захищати інтереси різних електоральних, а отже, і соціальних груп; з іншого - основне призначення парламенту полягає у формуванні „спільної волі” та подальшому втіленні її в законах держави. Таким чином, неможливо відокремити індивідуальні привілеї від колективних, оскільки модель взаємодії двох рівнів спрямована на вирішення спільного головного завдання - створення умов для виконання законотворчих функцій. Підвищення статусу парламенту та його членів у порівнянні з іншими інституціями та особами є другорядним завданням [43, с. 68].

Основний сенс колективних привілеїв депутатів зводиться до можливості захистити свою спроможність ефективно здійснювати функції, а також притягнути до відповідальності тих, хто перешкоджає цьому. Інакше кажучи, парламент володіє широким спектром можливостей забезпечення власної авторитетності. Це надає гнучкості внутрішній організації діяльності законодавчого органу та дозволяє адекватно реагувати на нові ситуації.

Загальне право визначати основи внутрішньої організаційної діяльності передбачає можливості парламенту визначати порядок денний власної роботи, а також підтримувати та контролювати внутрішню дисципліну. Реалізація першої з названих можливостей базується на таких принципах [48. с. 33]:

- заборона суддям та іншим органам втручатися у справи парламенту, навіть якщо це здійснюється в інтересах правосуддя;
- відсутність необхідності обмежувати діяльність парламенту з метою її узгодження з інтересами правосуддя;
- відсутність юридичної перевірки рішень парламенту, якщо вони були прийняті відповідно до встановленої законом процедури та у відповідності до конституції.

Що ж до права контролю внутрішньої дисципліни, то воно, фактично, є базисом організаційної автономії парламенту, а тому включає в себе цілий ряд можливостей [43, с. 67].

По-перше, йдеться про контроль присутності депутатів на засіданнях парламенту та його органів. Однією з підстав виділення колективного рівня існування парламентських привілеїв є принцип, відповідно до якого депутати мають не лише права та свободи (серед яких - привілеї), а й обов'язки. Головний з них - обов'язок брати участь у роботі парламенту та його органів. Якщо участь у парламентській роботі є основним обов'язком депутатів, то парламент є провідним суб'єктом здійснення контролю його виконання. Найчастіше обов'язок контролю присутності депутатів належить або голові фракції, або є справою персональної відповідальності. Однак, право парламенту самостійно визначати внутрішні організаційні основи передбачає існування механізмів притягнення депутата до дисциплінарної відповідальності за прогул законодавчим органом як колективним суб'єктом.

По-друге, парламент може ініціювати розслідування, яке потребує виклику свідків та запиту документів. Дане право має фундаментальне значення для реалізації функцій парламенту, зокрема - його комітетів, які не могли б результативно виконувати покладені на них функції у разі необов'язковості,

оскільки ефективна парламентська діяльність потребує високого рівня інформаційного забезпечення. Кожна ініціатива розслідування повинна стосуватися законодавчих компетенцій парламенту та передбачати можливість притягнення до відповідальності. Особа, яку було викликано, повинна з'явитися, а документ, щодо якого було зроблено запит, повинен бути наданий на законних підставах. Невиконання цих вимог є порушенням дисципліни та може тягти передбачену законом відповідальність. Право викликати осіб та вимагати документи зазвичай здійснює Голова парламенту на вимогу комітету після перевірки, чи є даний крок необхідним, та чи були докладені всі зусилля для того, щоб обійтися без такого виклику [55].

Застосування депутатського імунітету є не таким поширеним у Європі, як правила індемнітету. У деяких країнах імунітет не передбачений (Нідерланди, Малайзія). Парламентський імунітет у більшості країн не надає депутату абсолютної недоторканості від усіх видів юридичної відповідальності. У більшості країн імунітетом не можуть скористатись депутати, які вчинили адміністративні або цивільні правопорушення.

Таблиця 3.1

Особливості реалізації імунітету в різних країнах

Ознаки імунітету	Особливості реалізації в різних країнах
1	2
Межі дії індемнітету	Включає захист від кримінального та адміністративного покарання за дії, вчинені під час виконання парламентських обов'язків (здебільшого за висловлювання власної позиції, голосування тощо). Так, наприклад у <i>Бельгії, Канаді, Данії, Німеччині, Угорщині, Франції, Італії, Португалії, Великобританії, Швейцарії</i> індемнітет передбачає захист від усіх видів переслідування; у <i>Новій Зеландії</i> - від цивільного, але не кримінального; у <i>Словенії</i> - від кримінального, але не цивільного переслідування.
Дія щодо кола осіб	1. Члени парламенту, включаючи міністрів у країнах, де депутати можуть поєднувати роботу в уряді та депутатський мандат (<i>Велика Британія</i>) 2. Члени палати (наприклад, у <i>Німеччині</i> лише члени нижньої палати, <i>Бундестагу</i> , мають індемнітет) 3. У багатьох країнах індемнітет поширюється не лише на депутатів, а й на всіх осіб, що беруть участь у парламентських дебатах та процедурах, зокрема співробітників парламенту, свідків, що дають свідчення перед парламентськими комітетами, осіб, запрошених для виступу у парламенті

	тощо.
--	-------

продовження табл. 3.1

1	2
Процедура зняття	Процедура передбачає необхідність ініціативи від особи або компетентного органу, за поданням якої слідує прийняття рішення парламентом на підставі голосування.

*складено на основі [30]

Для вирішення проблеми щодо визначення організаційно-правових форм відповідальності народного депутата за неналежне здійснення депутатських повноважень доцільно скористатися досвідом інших країн. Зокрема, становлять інтерес такі країни, як Литва, Японія, ФРН, Австрія, Фінляндія, Аргентина, Ізраїль й ін., де право давати оцінку рівня кваліфікації парламентарія, рівня ефективності та результативності його діяльності віднесено до компетенції парламентів, які за процедурою імпічменту чи іншим способом поряд із оцінкою мають визначати види і міри стягнень щодо депутата, аж до позбавлення його депутатського мандата [30]. Обсяг парламентського імунітету в різних зарубіжних країнах наведено у табл. 3.2.

Таблиця 3.2

Порівняльна характеристика парламентського імунітету в різних зарубіжних країнах та в Україні

Країна	Характеристика
1	2
Україна	• право народного депутата брати участь у дебатах, ставити запитання доповідачам і голові на засіданні; висловлювати свою думку щодо кожного питання, яке розглядається на засіданні; • народний депутат не несе юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп; • голосування та позиція, висловлені народним депутатом у роботі Верховної Ради України та її органів, не можуть бути предметом розгляду в парламенті та його органах; • народний депутат не зобов'язаний розголошувати джерело інформації, якою послуговується

Австрія	Члени Національної Ради можуть бути заарештовані тільки за згодою Національної Ради, за винятком затримання депутата на місці скоєння злочину. Згода Національної Ради також необхідна для проведення домашнього обшуку. Депутати можуть переслідуватись без згоди Національної Ради лише у тому випадку, якщо їхні неправомірні дії не мають жодного відношення до політичної діяльності
---------	---

продовження табл. 3.2

1	2
Бельгія	Для арешту депутата або його переслідування в порядку цивільного судочинства необхідно отримати згоду парламенту. Обшук житла члена парламенту здійснюється в присутності спікера парламенту. У період сесії тільки чиновники прокуратури і компетентні органи можуть почати кримінальне переслідування відносно депутата
Болгарія	Член Національних зборів не може бути заарештований або підданий кримінальному переслідуванню без згоди парламенту, крім випадку затримання на місці вчинення тяжкого злочину. Якщо парламент у даний момент не має пленарних засідань, то дозвіл на відкриття проти депутата кримінальної справи приймається його главою
Естонія	Депутат може бути притягнутий до кримінальної відповідальності тільки за поданням канцлера юстиції та за згодою більшості складу парламенту
Латвія	заарештований, підданий обшуку або іншим обмеженням особистої свободи без згоди Сейму (крім випадків, коли його було затримано на місці вчинення злочину). Без згоди Сейму проти депутата не може бути порушено кримінальне переслідування або накладено адміністративний штраф
Литва	Депутат не може бути притягнений до кримінальної відповідальності, заарештований або підданий іншим обмеженням свободи без згоди Сейму
Німеччина	Депутат не може бути заарештований, притягнений до кримінальної відповідальності, іншим чином обмежений в свободі без згоди Бундестагу, крім випадку затримання його на місці вчинення злочину або затримання протягом наступного дня після його вчинення
Нідерланди	Імунітет відсутній
Польща	Депутат не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності в період дії депутатського мандата. Депутат не може бути затриманий чи заарештований без згоди Сейму, за винятком затримання на місці злочину

*складено на основі [30]

Так, наприклад, у Конституції Японії (ст. 55) вказано, що кожна палата парламенту вирішує суперечки, які пов'язані із кваліфікацією її членів. Для того щоб позбавити кого-небудь депутатських повноважень, необхідно прийняти резолюції про це більшістю (не менше 2/3) голосів присутніх членів. Член Сейму Литви може бути позбавлений його мандата Сеймом у порядку процедури

імпічменту (п. 5 ст. 63 Конституції Литви). Відповідно до Конституції ФРН (ст. 41) Бундестаг вирішує питання про втрату депутатом членства в Бундестазі.

Викладене приводить до висновку про необхідність законодавчо встановити в Україні:

а) чіткі правові форми відповідальності парламентарія перед виборцями і всім українським народом за результативність виконання встановлених у законодавстві повноважень та взятих у передвиборних програмах (особистих і партійних) зобов'язань;

б) конкретні заходи впливу з боку виборців щодо депутатів, які неналежним чином виконують депутатські обов'язки, припускають порушення вимог законів [15].

Узагальнено завданням права внутрішнього контролю дисципліни є захист парламентом власної авторитетності. Одним із способів зазіхання на неї є неповага до парламенту. Наука конституційного права не має універсального бачення того, що є неповагою. Однак аналіз законодавства та практики країн світу дозволяє говорити про те, що її проявами можуть бути: відмова з'явитися до парламенту або надати затребувані документи, введення парламентарів в оману, перешкоджання викликаному свідку з'явитися до комітету тощо. Отже, можна зробити висновок, що право парламенту контролювати внутрішню дисципліну має загальний характер та є дотичним до ряду інших парламентських привілеїв [15].

Існує зв'язок між парламентськими привілеями та правом парламенту притягати до відповідальності за неповагу. Парламент має право накладати певні стягнення за вчинення дій, які:

- уповільнюють або перешкоджають здійсненню законодавчих функцій;
- паплюжать честь та гідність членів парламенту;
- ставлять під сумнів авторитет парламенту (непідкорення розпорядженням, наклеп тощо).

Законодавство може містити норми, які передбачають необхідність щорічного оновлення порядку фінансового забезпечення депутатів (наприклад, Болгарія) та визначення загальної суми коштів, яку виплачують депутатам (наприклад, Іспанія); встановлюють, що зміни розміру заробітної плати депутатів вступають в силу з дня наступного обрання парламенту (наприклад, Литва); передбачають можливість зменшення основної заробітної плати та винагороди за кожен день роботи постановою парламенту у відповідності (наприклад, Молдова) (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

Адміністрування фінансових виплат депутатам: приклади регулювання

Країна	Характеристика виплат
Болгарія	1) Будь-які витрати, спрямовані на забезпечення роботи Національної Асамблеї та її членів, включені у бюджет Національної асамблеї; 2) Нарахування фінансової винагороди депутату починається з дня оголошення його обраним Центральним Виборчим Комітетом; 3) Порядок фінансового забезпечення депутатів Національної Асамблеї повинен оновлюватися щорічно.
Великобританія	Розмір депутатської винагороди встановлюється Резолюцією Палати та підвищується щорічно 1-го квітня разом з оплатою праці цивільних службовців.
Іспанія	1) Бюро Конгресу виконує такі обов'язки: - ухвалення рішень та вжиття заходів для організації функціонування та внутрішньої регуляції Парламенту; - визначає щорічну суму, яку отримують депутати, та форму здійснення платежів; - готує проект бюджету парламенту, контролює його виконання та звітує щодо результатів роботи протягом року; 2) Усі виплати, що отримують депутати, підпадають під загальне оподаткування.
Латвія	1) Схему та процедуру виплати депутатам заробітної плати визначає Президіум Сейму; 2) Усі виплати депутатам здійснюються з бюджету Сейму та оподатковуються на загальних підставах; 3) Інформація про загальні суми, виплачені членам Сейму, повинна бути доступною громадськості; 4) Депутат отримує зарплатню, починаючи з дня обрання Сейму або дня обрання його конкретно; Депутати отримують гроші на представницькі витрати, суми яких вираховуються на основі офіційного звіту Центрального Статистичного Бюро з урахуванням коефіцієнту 0.35.

Литва	1) Оплата роботи членів Сейму та витрати, пов'язані із виконанням їхніх службових обов'язків, відшкодовуються з державного бюджету; 2) Зарплатня депутатів та процедура її виплати встановлюється Сеймом; 3) Законодавство, що передбачає зміни у розмірі зарплатні членів Сейму, вступає в силу з дня наступного обрання Сейму.
Молдова	Основна заробітна платня та винагорода за кожен день роботи можуть бути зменшені постановою Парламенту у відповідності до Регламенту.

про до вження табл. 3.3

Росія	1) Щомісячна грошова винагорода виплачується депутату з дня вступу в силу рішення про його обрання, але не раніше дати звільнення з попереднього місця роботи або призупинення служби; 2) Витрати, пов'язані з матеріальним забезпеченням діяльності Державної Думи, здійснюються за рахунок коштів, передбачених федеральним законом про федеральний бюджет на відповідний рік.
Угорщина	1) З моменту обрання до моменту припинення повноважень депутати мають право на фінансову винагороду; 2) Депутат повинен сплачувати податок на прибуток; 3) На основі винагороди депутата вираховується пенсійне забезпечення; 4) Винагорода повинна перераховуватися на персональний банківський рахунок депутата або за його відсутності - поштою; 5) Фінансове забезпечення для працівників, службовців парламенту та асистентів, що працюють у фракціях, повинно покриватися бюджету парламенту.

*складено на основі [15]

В багатьох державах-членах ЄС на законодавчому рівні обмежено можливість поєднання депутатського мандата з членством у керівних органах державних компаній, юридичних осіб публічного права. Серед таких країн, зокрема, - Болгарія, Естонія, Іспанія, Португалія, Словенія та деякі інші.

Зокрема, згідно із статтею 115 Регламенту Народних Зборів Болгарії, депутати упродовж періоду здійснення своїх повноважень можуть обіймати управлінські посади в компаніях, в яких частка держави або органів місцевого самоврядування у статутному капіталі перевищує 50%, лише за умови виходу в неоплачувану відпустку до завершення строку здійснення депутатських повноважень [15].

Параграф 22 Закону Естонії про статус члена Ріігікогу забороняє депутатам входити до складу керівних органів юридичних осіб публічного права, компаній з часткою держави у статному капіталі або заснованих державою фондів [30].

Загальним виборчим законом Іспанії депутатам заборонено входити до складу ради директорів Корпорації іспанського телебачення і радіомовлення, обіймати посади голів рад директорів, радників та інші керівні посади в державних монополіях, компаніях з часткою державною власності більшою за 50%, державних ощадних банках.

В Португалії депутати не можуть бути працівниками державних або інших публічних юридичних осіб, обіймати посади членів колегіальних органів юридичних осіб публічного права, компаній з часткою державної власності у статутному капіталі понад 50%, а також незалежних державних інститутів (це обмеження не поширюється на обіймання посад в консультативних, наукових та педагогічних колегіальних органах відповідних юридичних осіб).

В Словенії член парламенту не може обіймати посади чи бути членом державних установ, фондів, агентств, брати участь в управлінні ними, нагляді за їхньою діяльністю (це обмеження не поширюється на членство в політичних партіях та громадських організаціях).

Статтею 5 чеського Закону про конфлікт інтересів депутатам і сенаторам, які представляють інтереси держави в керівних та наглядових органах юридичних осіб, що повністю чи частково контролюються державою або Національним банком Чехії, заборонено отримувати винагороду за здійснення функцій представництва

Таким чином, обмеження щодо обіймання керівних посад в комерційних компаніях. Законодавством низки країн ЄС (Австрії, Болгарії, Італії, Словаччини, Словенії, Франції) встановлено обмеження щодо обіймання депутатами керівних посад або в усіх комерційних компаніях, або лише у тих з них, які працюють у певних секторах економіки – сфері фінансових послуг, будівництва, нерухомості, транспорту тощо. Наприклад, відповідно до статті 6 Закону Австрії про несумісність, якщо парламентар обіймає керівну посаду в акціонерній компанії

або товаристві з обмеженою відповідальністю, які здійснюють діяльність у банківській сфері, сфері транспорту, промисловості чи торгівлі, він повинен повідомити Президента відповідної палати про зайняття такої посади протягом одного місяця з дня призначення. Питання про те, чи може депутат обіймати відповідну посаду, вирішується Комітетом з питань несумісності, утвореним відповідною палатою, протягом 3 місяців з дня отримання повідомлення. Залежно від прийнятого комітетом рішення, член парламенту повинен або скласти свої повноваження, або звільнитись з посади в компанії.

3.2. Напрямки удосконалення депутатської діяльності в Україні

Питання відкритості та підзвітності Верховної Ради України набули особливої суспільної значущості у процесі реформування Української держави після Революції Гідності 2013-2014 років. Найбільшим стимулом та джерелом можливостей для розробки та проведення інформаційних кампаній Верховної Ради України є надзвичайно високий рівень зацікавленості суспільства у політичних питаннях. Очікування реформаційних змін після років стагнації, динаміка політичного життя, а також широкий спектр покладених на українських парламентаріїв повноважень зумовлюють постійну увагу до діяльності Верховної Ради України з боку української та міжнародної громадськості [1].

У липні 2015 року Голова Верховної Ради України Володимир Гройсман та Президент Європейського парламенту Мартін Шульц підписали Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Одним з пріоритетів партнерства зазначено підвищення прозорості, передбачуваності, ефективності та відкритості процесу роботи Верховної Ради України.

У лютому 2016 року Місія Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Президента Європейського парламенту Пета Кокса (20022004 pp.) розробила і презентувала «Доповідь та Дорожню карту щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України». Місія Пета Кокса наголосила на необхідності підвищувати комунікаційну спроможність

Верховної Ради України для забезпечення відкритості, прозорості парламенту та підзвітності громадянам.

Відповідним Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 5 лютого 2016 року № 47 «Про деякі заходи щодо забезпечення відкритості процесу роботи Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України та Апарату Верховної Ради України» було затверджено План дій з реалізації Декларації відкритості парламенту, склад Моніторингового комітету Ініціативи «Відкритий парламент» для виконання Плану та зобов'язано Апарат Верховної Ради України забезпечити виконання цього Плану.

Згідно з Планом основними пріоритетами на шляху до всебічної прозорості парламентської діяльності є: 1) доступ громадськості до інформації про парламентські процеси; 2) залучення компетентних груп громадськості до законотворчої діяльності; 3) безумовна підзвітність та прозорість діяльності парламенту України.

Запропонована п'ятирічна комунікаційна стратегія Верховної Ради України доповнює План дій з реалізації відкритості парламенту і ставить за мету посилення інституційної спроможності Верховної Ради України, здійснення сучасного, повного та неупередженого інформування про діяльність Верховної Ради України у впровадженні демократичних перетворень та зміцнення позитивного іміджу парламенту [14].

Написанню комунікаційної стратегії передували стратегічні сесії, організовані Ініціативою «Відкритий парламент» за участю працівників Апарату Верховної Ради України, журналістів, народних депутатів України, міжнародних експертів, громадських об'єднань: Центру демократії та верховенства права (ЦЕДЕМ), Громадянської мережі «ОПОРА», Українського кризового медіа-центру (УКМЦ), Громадського руху «ЧЕСНО», Transparency International Україна тощо. Проводилися опитування громадської думки і фокус-групи за участю українських громадських організацій, що співпрацюють з парламентом, а також журналістів, які висвітлюють його діяльність. Програма розвитку ООН в Україні (UNDP)

забезпечила проведення громадських обговорень, зустрічей Моніторингового комітету, координацію з міжнародними експертами та опрацювання звіту [23, с. 8].

Іншим важливим напрямком є прийняття Кодексу професійної етики депутата. Розроблення та прийняття кодексу етики українського парламентарія є ключовим фактором, що впливатиме на дотримання принципів оновленого бренду Верховної Ради України та покращення її іміджу в цілому. Народні депутати мають брати участь в розробленні кодексу й після прийняття в сесійній залі дотримуватись його положень заради підвищення рівня поваги та довіри до діяльності народних депутатів з боку громадськості [5, с. 27].

Під час тренінгів, семінарів та особистого спілкування з народними депутатами проводитиметься роз'яснювальна робота щодо способів здійснення комунікації зі засобами масової інформації та громадськістю від імені парламенту як інституції. Для народних депутатів має бути підготовлений пакет з інструкціями, шаблонами документів та рекомендаціями щодо здійснення комунікації та звітування, в тому числі щодо законотворчої діяльності, представницьких функцій, міжнародних поїздок. Інструментарій має бути у вільному доступі для депутатів та їх помічників у мережі Інтранет [43, с. 67].

Окрема робота проводитиметься з депутатами та їх помічниками з навчання користуванням новітніми технологіями при здійсненні комунікацій, створення та публікації звітів про діяльність народного депутата - його законотворчості, представницьких функцій та міжнародної діяльності.

Грунтуючись на вище поданому матеріалі, пропонуємо етапи удосконалення діяльності народних депутатів України, які включають в себе розробку кодексу поведінки, що регулюватиме етичні стандарти для парламентарів України (рис. 3.1).

Розглянемо наведені етапи більш детально.

1. Оцінка наявних правил і ризиків. Особи, які здійснюють реформу, повинні в першу чергу вивчити існуючі правила і норми, засновані на конституції країни і національному законодавстві, а також неформальні норми, що діють в парламенті.

Повинні бути визначені найбільш гострі проблеми і найбільш серйозні ризики, для того щоб розробити реформу. Також слід вивчити досвід інших країн, в яких існує схожа ситуація. Відбір членів робочих груп, створених для проведення реформи, слід проводити в рамках справедливого та прозорого процесу. Робочі групи повинні подавати приклад іншим, забезпечуючи прозорість своєї діяльності та публікуючи інформацію про особливі інтереси своїх членів, навіть якщо така вимога не передбачена регламентом [47, с. 104-105].



Рис. 3.1. Етапи удосконалення діяльності народних депутатів України

*джерело: побудовано автором на основі [22]

2. Проведення консультацій з метою підготовки Кодексу професійної етики депутата. Реформа парламентських стандартів повинна ґрунтуватися на процесі широкомасштабних консультацій за участю парламентаріїв, співробітників апарату парламенту, політичних партій, ЗМІ і громадянського суспільства. Для того, щоб залучити більшу кількість учасників і зробити процес обговорення більш прозорим, можна використовувати соціальні мережі та форуми. Консультації повинні бути націлені на вироблення документа, в якому будуть визначені загальні цінності. Громадське обговорення допоможе закласти

базу для будь-яких наступних змін правил або реформування інститутів, які контролюють дотримання цих правил.

3. Реформа правил поведінки та етичних стандартів. При виявленні на перших двох етапах недоліків в діючих стандартах парламентської етики необхідно почати процес реформ. Реформування може торкнутися різних областей, включно з: деклараціями інтересів та майна; виплатами депутатам; відносинами з лобістами; поведінкою в залі засідань, використанням парламентської лексики; гендерною рівністю; терпимістю і недискримінацією; правилами відвідування засідань і голосування; використанням парламентського часу (і зловживання ним); кар'єрою після роботи в парламенті.

4. Реформа інститутів, відповідальних за контроль і дотримання стандартів. Необхідно мати відповідні інститути для контролю за дотриманням стандартів і розслідування передбачуваних порушень. Реформування інститутів спрямоване на виправлення недоліків, які були виявлені на перших двох етапах реформи стандартів. Важливо вирішити, чи будуть функції контролю за дотриманням правил сконцентровані всередині парламенту або ж їх слід передати зовнішньому органу, і чи мають наявні сьогодні інститути достатні повноваження і незалежність для дієвого виконання своїх обов'язків [47, с. 104-105].

5. Надання членам парламенту консультацій, навчання та підтримки. Члени парламенту протягом всього терміну їхніх повноважень потребують постійного консультування щодо нових або змінених парламентських правил і норм. Депутати також повинні періодично проходити навчання і оновлювати свої знання з найбільш складних етичних питань. У той же час необхідно інформувати громадськість, ЗМІ та громадянське суспільство про стандарти парламентської етики або про реформування вже наявних правил.

6. Підготовка звітів про оцінку результатів. В кінці кожного строку повноважень парламенту необхідно ретельно проаналізувати діючі етичні норми і оцінити їхній вплив на політичну діяльність парламентарів. Результати цієї оцінки повинні бути опубліковані і зіставлені з попереднім звітом.

Процес складання кодексу може стати дуже важливим етапом, що породжує обговорення і дискусії про те, якими мають бути правила для парламентаріїв. Він також допоможе подолати бар'єри між депутатами і суспільством і виробити спільне розуміння того, що таке правильне або неправильне поведіння.

Проведені поспіхом або нав'язані ззовні реформи стандартів, швидше за все, будуть постійно нашо́товхуватись на перешкоди. Навпаки, регулятивні системи, які отримали широку підтримку з боку парламентаріїв, будуть працювати навіть при невеликих зусиллях, оскільки вони створюють умови, в яких депутати готові діяти етично, а громадськість, як правило, вірить у етичність їхньої поведінки.

В рамках парламенту кодекс може бути складений одним з наступних органів: спеціально створеним комітетом; одним з наявних парламентських комітетів; робочою групою або підкомітетом органу управління парламентом.

Кодекс поведінки повинен містити правила поведінки депутатів [47, с. 104-105]:

- у сесійній залі парламенту;
- на засіданнях комітетів;
- у відносинах з третіми особами (наприклад з представниками ЗМІ).

Беручи до уваги іноземний досвід забезпечення правопорядку та дисципліни у парламенті, «Кодекс поведінки для депутатів ВРУ» повинен включати в себе такі певні норми поведінки, які наведено у Додатку В.

Процес перегляду та реформування стандартів професійної етики повинен відбуватися регулярно. Оскільки уявлення про те, як повинні поводитися парламентарії, змінюються з часом, з'являються нові проблеми, необхідно систематично переглядати правила поведінки і оцінювати їх дотримання. В ідеалі перегляд етичних стандартів на початку кожного терміну повноважень парламенту з метою їх дотримання протягом всього законодавчого періоду повинен стати частиною постійних обов'язків парламенту. Крім цього, в кінці кожного терміну повноважень парламенту необхідно готувати і публікувати вичерпний звіт про дотримання етичних норм. Це дасть парламентарям нового скликання цінну інформацію про те, з чого починати наступний перегляд правил і стандартів

професійної етики. Таким чином, перегляд етичних стандартів буде організаційно оформлений як завдання, яке необхідно виконувати для нормального функціонування парламенту та формування довіри до нього з боку суспільства.

Отже, основними пріоритетами на шляху до всебічної прозорості парламентської діяльності є: 1) доступ громадськості до інформації про парламентські процеси; 2) залучення компетентних груп громадськості до законотворчої діяльності; 3) безумовна підзвітність та прозорість діяльності парламенту України. Запропонована п'ятирічна комунікаційна стратегія Верховної Ради України доповнює План дій з реалізації відкритості парламенту і ставить за мету посилення інституційної спроможності Верховної Ради України, здійснення сучасного, повного та неупередженого інформування про діяльність Верховної Ради України у впровадженні демократичних перетворень та зміцнення позитивного іміджу парламенту. Прикладами необхідних змін є нормативне закріплення структурних змін в Апараті Верховної Ради України; застосування електронного документообігу із використанням електронного цифрового підпису; запровадження оновленої системи реєстрації та проходження документів як частини мережі Інтранет з використанням електронного цифрового підпису замість застарілої ЗакПро; затвердження способів донесення до відома депутатів висновків та законодавчої інформації в електронному вигляді й мінімізація паперового документообігу; дозвіл використовувати портативні комп'ютери для трансляції засідань в приміщеннях Верховної Ради України; дозвіл на розміщення BD-туру по Верховній Раді України на офіційному сайті Верховної Ради України; узгодження міжнародних комунікацій Верховної Ради України з протоколами Міністерства Закордонних Справ Адміністрації Президента та Кабінету Міністрів України тощо.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ:

Отже, за результатами проведеного дослідження можемо сформулювати такі висновки і пропозиції:

Проаналізувавши в цілому ступінь правової регламентації статусу народного депутата України можна стверджувати, з деякими застереженнями, що в Україні поступово формується власна, відповідно до міжнародних демократичних стандартів, законодавча база, яка регулює правове становище членів Верховної Ради України. На жаль, не всі питання, котрі стосуються способів набуття депутатського мандату, його характеру, несумісності статусу члена парламенту з будь-якою державною або іншою посадою, таких правових інститутів, як імунітет та індемнітет, парламентської винагороди народного депутата України, і деякі інші, врегульовані з належною повнотою. У цьому контексті на перший план висувається практична проблема створення стабільного законодавства, яке би регламентувало статус народного депутата України, адекватного правовому становищу члена парламенту в зарубіжних державах.

Серед державно-управлінських функцій парламенту, як органу законодавчої влади, є представницька функція, яка полягає в представництві народу при здійсненні законодавчої влади шляхом виявлення, узагальнення, узгодження, формування, реалізації та захисту його інтересів і реалізується у двох основних формах - організаційній та правотворчій. Організаційними формами є сесії, пленарні засідання, парламентські дебати, парламентські слухання з окремих питань та ін. Правотворчими формами реалізації представницької функції парламенту є прийняття законів, постанов, декларацій, звернень та інших актів.

Згідно з результатами того самого опитування ПРООН довіра населення до парламенту перебуває на рівні 7% (73% - не довіряють), менше довіряють лише судам та політичним партіям - по 6%. При цьому, 71% опитаних вважає Верховну Раду України «зовсім неефективною» та «скоріш неефективною», лише 3% зазначили, що діяльність парламенту «скоріш ефективна». Водночас 49%

зазначили, що Верховна Рада України знизилася свою ефективність протягом останніх двох років, 40% не бачать жодних змін і лише 11% вважають, що Верховна Рада України дещо підвищила свою ефективність. На думку респондентів, Верховна Рада України виявила найбільшу ефективність у формуванні зовнішньої політики та призначенні Прем'єр-міністра разом із Кабінетом Міністрів (по 12% схвалюють діяльність Верховної Ради України за цими напрямками), але найгірше представляла інтереси своїх виборців та дотримувалася незалежності від інших гілок влади - по 4% респондентів дали ствердну відповідь. Характеризуючи діяльність Верховної Ради України, респонденти частіше погоджувалися з негативними твердженнями: корумпована (93%), конфліктна (90%) інституція, що керується своїми інтересами (84%), для якої властива демагогія (83%) та зайва бюрократія (84%) і яка виглядає як закритий клуб (78%).

Особливо варто наголосити, що конституційно-правовий статус народного депутата України як представника народу у парламенті зумовлює необхідність встановити в законодавстві такий порядок проведення виборів депутатів, який би забезпечував обрання депутатами осіб принципових, відданих інтересам українського народу, нашої держави, здатних за своїм освітнім рівнем, моральними й іншими якостями бути гідними високого звання парламентарія, здатних ефективно здійснювати законотворчу, контрольну й інші функції парламенту. Великою мірою це залежить від якості виборчого законодавства і особливо - від практики його застосування, які мають гарантувати невідворотність відповідальності державних і самоврядних структур, посадових осіб за зловживання ними владними повноваженнями для здійснення тиску на виборців, на виборчі комісії з метою досягнення кланових, корпоративних чи інших інтересів. Отже, формування якісного депутатського складу парламенту України вимагає подальшого вдосконалення виборчого законодавства, практики його застосування у розумінні забезпечення реального народного волевиявлення під час виборів депутатів.

У внутрішньопарламентських комунікативних зв'язках виразно спостерігається непримиренність опонентів та бажання за будь-яких обставин нав'язати свою точку зору опонентам. Почасти це пояснюється об'єктивними причинами, відстоюванням власної позиції та бажанням «проштовхнути» бажаний проект рішення. За таких умов різко знижується можливість конструктивної співпраці парламентарів, які «а priori» надміру критично ставляться до опонентів. Так званий «імперативний» тип парламентського дискурсу, який відзначається схильністю до методів емоційно-експресивного тиску (а також гіперболізації, категоричності суджень, некоректної метафоричності), заважає налагодженню плідної роботи вітчизняного парламенту.

Основними пріоритетами на шляху до всебічної прозорості парламентської діяльності є: 1) доступ громадськості до інформації про парламентські процеси; 2) залучення компетентних груп громадськості до законотворчої діяльності; 3) безумовна підзвітність та прозорість діяльності парламенту України. Запропонована п'ятирічна комунікаційна стратегія Верховної Ради України доповнює План дій з реалізації відкритості парламенту і ставить за мету посилення інституційної спроможності Верховної Ради України, здійснення сучасного, повного та неупередженого інформування про діяльність Верховної Ради України у впровадженні демократичних перетворень та зміцнення позитивного іміджу парламенту. Прикладами необхідних змін є нормативне закріплення структурних змін в Апараті Верховної Ради України; застосування електронного документообігу із використанням електронного цифрового підпису; запровадження оновленої системи реєстрації та проходження документів як частини мережі Інтранет з використанням електронного цифрового підпису замість застарілої ЗакПро; затвердження способів донесення до відома депутатів висновків та законодавчої інформації в електронному вигляді й мінімізація паперового документообігу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адашис Л. І. Зв'язок депутатів із виборцями: політична відповідальність чи імперативний мандат? / Л. І. Адашис // Вісн. МСУ. Сер. Право». - № 2(13). - 2014. - С. 39 - 46.
2. Амоша О. І. Про фінансове забезпечення реалізації програм сталого соціально-економічного розвитку / О. І. Амоша, К. В. Міхальова. // Ефективна економіка. - 2018. - № 1. - Режим доступу: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek.2018.1.50>.
3. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект) / Ю. Г Барабаш. - Х. : Легас, 2004. - 190 с.
4. Бородін Є. І. Визначення відповідальності в місцевому самоврядуванні в Україні: законодавчий аспект / Є. І. Бородін, Т. М. Тарасенко // Аспекти публічного управління. - 2017. - Т. 5. - № 8 - 9. - С. 56 - 65.
5. Будакова В. І. Шляхи покращення функціонування парламенту України / В. І. Будакова // Державне будівництво та місцеве самоврядування, 2013. - №12. – С. 25-31
6. Василевська Т. Е. Кодекси поведінки депутатів як інструменти підтримки депутатської етики / Т. Е. Василевська // Державне управління: теорія та практика. - 2013. - №2. - С. 5-13.
7. Висновок щодо Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», м. Страсбург, 24 жовтня 2017 року CELGR/LEX(2017)2 / Центр експертизи реформ місцевого самоврядування. -2017. -29 с. - Режим доступу : [http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/40681 .pdf](http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/40681.pdf)30.03.2018.
8. Ворона П. В. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади : монографія / П. В. Ворона. - Полтава : ПУЕТ, 2012. - 187 с.
9. Галіахметов І. А. Основні засади та принципи відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування: муніципально-правовий аспект / І. А. Еаліахметов, С. І. Кожушко // Вісн. Вищої ради юстиції. - 2011. - № 2(6). - С. 135 - 147. - Режим доступу : http://www.vru.gov.ua/Docs/visnik06_13.pdf.

10. Ганжуров Ю. С. Місце парламенту України у політичній комунікації / Ю. С. Ганжуров // Шляхи забезпечення відкритості роботи Верховної Ради України : матеріали семінару завідувачів секретаріатів комітетів Верхов. Ради України. - К. : Парлам. вид- во, 2009. - С. 39-42.
11. Гецько В. В. Конституційно-правова відповідальність народних депутатів України та депутатів місцевих рад: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Гецько В. В. ; Ужгород. нац. ун-т. - Ужгород, 2015. - 19 с.
12. Горячук В. Ф. Цільовий підхід до формування цільових показників розвитку парламентського контролю / В. Ф. Горячук, Д. Ф. Дуков // Економіка: реалії часу. - 2018. - № 6. - С. 155-159.
13. Гошовська В. А., та ін. Взаємодія верховної ради України із суб'єктами державного управління: історія та сучасний стан / / В. А. Гошовська, Н. Б. Ларіна, Л. А. Пашко та ін. ; за заг. ред. В. А. Гошовської. - К. : НАДУ, 2013. - 48 с
14. Губанов О. Стандарти публічної служби, закріплені в законодавстві ЄС, як орієнти для розвитку публічної служби в Україні / О. Губанов // Visegrad Journal of Human Rights, 2018. - №1. – С.49-54 – [ЕЛЕКТРОННИЙ РЕСУРС] – РЕЖИМ ДОСТУПУ: <http://vjhr.sk/archive/2018.4/part.1/8.pdf>
15. Лабораторія законодавчих ініціатив / депутатські привілеї: зарубіжний досвід та пропозиції для України [ЕЛЕКТРОННИЙ РЕСУРС] – РЕЖИМ ДОСТУПУ: https://parlament.org.ua/docs/files/8/1174577340_ans.pdf
16. Доповідь про стан про стан інформатизації та інформаційного суспільства в Україні за 2014 рік [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.dknii.gov.ua/content/shchorichna-dopovid-pro-rozvytok-informaciynogo-suspilstva>
17. Електронний уряд [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://uk.wikipedia.org/wiki/Електронний_уряд
18. Етичне та правове регулювання поведінки парламентарів: міжнародний досвід та пропозиції для України / Європейський інформаційно-дослідницький

центр [Електронний ресурс] – режим доступу:
<http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28800.pdf>

19. Європейська інституціональна розбудова в Україні: звіт / Національне агентство України з питань державної служби – [ЕЛЕКТРОННИЙ РЕСУРС] – РЕЖИМ ДОСТУПУ: <http://eap-csf.org.ua/wp-content/uploads/2017/03/report.pdf>

20. Європейський кодекс поведінки з політичної доброчесності народних обранців місцевого та регіонального рівнів. Обговорений та прийнятий Конгресом 17 черв. 1999 р. / Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи, березень 2016. - 134 с.

21. Законодавство України про інформацію [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12/ed20110113>

22. Зубчик О. А. Індекс інклюзивного розвитку як сучасний інструмент аналізу державної політики / О. А. Зубчик // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління. - 2018. - Т. 29(68), № 1. - С. 86-91

23. Зубчик О. А. Хронополітика: методологічні аспекти дослідження публічної політики [Електронний ресурс] / О. А. Зубчик // Аспекти публічного управління. - 2016. - № 35-36. - С. 16-24.

24. Каплан Ю. Б. Механізми дострокового відкликання депутатів місцевих рад: європейський досвід для України : аналіт. зап. / Нац. ін-т стратег. дослідж. - Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1897/>, 05.04.2018.

25. Квак М. В. Стратегічне планування відтворення національного багатства як резерву для реалізації цільових програм розвитку держави та забезпечення національної економічної безпеки / М. В. Квак // Вісник економіки транспорту і промисловості, 2016. - № 38 - С. 28-31.

26. Конституція України: 28 черв. 1996 р. : із змінами. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254K/96-Вр/page2>.

27. Контрольна діяльність в органах державної служби / Національне агентство України з питань державної служби – [ЕЛЕКТРОННИЙ РЕСУРС] – РЕЖИМ ДОСТУПУ: <https://nads.gov.ua/diyalnist/kontrolna-diyalnist/>

28. Кохан С.О. Демократичні стандарти державної служби: нові підходи державного менеджменту з урахуванням зарубіжного досвіду / С.О. Кохан // Державне управління, 2018 - [ЕЛЕКТРОННИЙ РЕСУРС] – РЕЖИМ ДОСТУПУ: <http://academy.gov.ua/ej/ej8/doc.pdf/kohan.pdf>

29. Кульчицький Я. В., та ін. Інституційні засади трактування економічних систем в умовах посилення їх екологізації та глобалізації / [Я. В. Кульчицький, Б. В. Кульчицький, М. В. Маліновська, Н. В. Джигора // Науковий вісник НЛТУУ. - 2016. - №27. - С. 7-13.

30. Майданник О.О. Вдосконалення правового регулювання відповідальності депутата парламенту України // Порівняльно-аналітичне право, 2017. - №7. – С. 62-68

31. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>

32. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

33. Про деякі заходи щодо забезпечення відкритості процесу роботи Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України та Апарату Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України; План, Склад колегіального органу від 05.02.2016 № 47 [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/16-%D1%80%D0%B3>

34. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 5 серп. 2016 р. № 158. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.

35. Про затвердження програми інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України на 2010-2015 роки [Електронний ресурс] : Проект Постанови Верховної Ради України // Ліга Закон. Головний правовий портал України. - Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DF54900A.html

36. Про затвердження Програми інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України на 2012-2017 роки: Постанова Верховної Ради України; Програма, План, Заходи від 05.07.2012 № 5096-VI [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5096-17>

37. Про місцеві вибори : Закон України від 14 лип. 2015 р. № 595-VIII. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.

38. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки [Електронний ресурс] : Закон України від 9 січ. 2007 р. № 537-V. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/537-16>

39. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI. [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>

40. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>

41. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 лип. 2002 р. № 93-IV. - Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.

42. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 трав. 2013 р. № 386-р. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>

43. Прудиус Л.В. Європейські стандарти доброчесної державної служби / Л.В. Прудиус // Кадрова політика та публічна служба, 2016. - № 8(34). - С. 65–74.

44. Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року (Проект) [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. - Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art.id=249629697&cat.id=246711250>.

45. Слухання у комітетах Верховної Ради України : практ. посіб. / відп. ред. Л. А. Андрієвська, Е. Р. Рахімкулов. - 2-ге вид., допов. - К. : К.І.С., 2012. - 210 с.

46. Сухінін Д.І. Контроль в органах державної влади та органах місцевого самоврядування: порівняльний аналіз / Д.І. Сухінін // Державне управління та місцеве самоврядування, 2016. - №3. – С. 282-287
47. Тарасенко Т.М. Відповідальність депутатів місцевих рад в Україні в контексті розвитку місцевої та регіональної демократії / Т.М. Тарасенко // Публічне адміністрування: теорія та практика. - 2018. - №1(19). – С. 101-110
48. Ткачова О. Ефективність державного управління: поняття та підходи до оцінювання / О. Ткачова // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. - 2017. - № 2. - С. 30-37.
49. Топузов В. І. Конституційно-правова відповідальність органів місцевого самоврядування / В. І. Топузов // Вісн. Маріуп. держ. ун-ту. Сер. «Право». - Маріуполь, 2013. - Вип. 5. - С. 245 - 250.
50. Хомишин І.Ю. Контроль у системі державної служби / І.Ю. Хомишин // Форум права, 2015. - №4. – С. 291-295
51. Чаплай І. В. Організаційно-правові аспекти адаптації механізму державного управління в Україні до європейських стандартів / І. В. Чаплай // Інвестиції: практика та досвід, 2018. - №16. – С. 154-156
52. Чехоева Н.М. Стандарти державної служби України: сучасний рівень та потреба в запозиченні європейського досвіду / Н.М. Чехоева // Юридичний вісник, 2017. - № 2(29). - С. 74–78.
53. Шашина М. В. Еволюція поняття ефективності державного управління / М. В. Шашина // Інвестиції: практика та досвід. - 2015. - № 4. - С. 39-42.
54. Шелеметьєва Т.В. Використання програмно-цільового методу управління розвитком публічного управління / Економіка та управління національним господарством, 2018. - №6. – С. 48-53
55. Benchmarks and Self-Assessment Frameworks for Democratic parliaments: A Background Publication prepared for the International Conference on Benchmarking and Self-Assessment for Democratic Parliaments (UNDP, 2010), http://www.agora-parl.org/sites/default/files/Background_Publication_Final_0.pdf

56. European Commission. Green Paper on Innovation. COM (95) 688. - Brussels, 2015.

57. Frank Johnson Goodnow. Politics and Administration: A Study in Government. New York: The Macmillan company; London: Macmillan & co., ltd. 302 p. (P. 20). [ЕЛЕКТРОННИЙ РЕСУРС] – РЕЖИМ ДОСТУПУ: <https://ia800304.us.archive.org/29/>

58. Guidance The 7 principles of public life. Published 31 May 1995 / Committee on Standards in Public Life. - Access mode : <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life/the-7-principles-of-public-life--2>, 28.03.2018.

59. Open consultation Local government ethical standards: stakeholder consultation. Published 29 January 2018, Committee on Standards in Public Life. - Access mode: <https://www.gov.uk/government/consultations/local-government-ethical-standards-stakeholder-consultation>.

60. Review of Local Government Ethical Standards: Stakeholder Consultation. - Access mode: <https://www.gov.uk/government/consultations/local-government-ethical-standards-stakeholder-consultation>, 28.03.2018.

61. Rio+20 : Corporate Sustainability Forum [Electronic resource]. - Available at: <http://csf.compact4rio.org/events/rio-20-corporate-sustainability-forum/event-summary-251b87a2deaa4e56a3e00ca1d66e5bfd.aspx>.

62. World e-Parliament Report 2018 / Inter-Parliamentary Union, 2018 – [ЕЛЕКТРОННИЙ РЕСУРС] – РЕЖИМ ДОСТУПУ: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2018-11/world-e-parliament-report-2018>

63. Результати дослідження роботи ВРУ / <https://iportal.rada.gov.ua/uploads/documents/44841.pdf>

