ACREC
ANTI-CORRUPTION
RESEARCH & EDUCATION
CENTRE

ACRECREVIEW №1/2019

ЧИ СПІВВІДНОСИТЬСЯ ПРОЗОРІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ З ЕФЕКТИВНІСТЮ: АНАЛІЗУЄМО РОБОТУ ПАРЛАМЕНТУ

Без перебільшення можна сказати, що прозорість стає трендом і це стосується не лише українського суспільства. Прозорість у бізнесі є інструментом побудови позитивної репутації. Прозорість у врядуванні розглядається як стандарт правової та демократичної держави, а можливість моніторингу її діяльності з боку суспільства дає можливість критично поставитися до ефективності публічної влади. Але чи є прозорість органів публічної влади запорукою їх ефективності?

Автори:
Тетяна Хутор -
Голова аналітичного центру «Інститут законодавчих ідей»,
юрист у сфері протидії корупції та законодавчих процедур.
Артур Карвацький -
Експерт-аналітик аналітичного центру
«Інститут законодавчих ідей»

Редакційна колегія:
О.В. Нестеренко, М.В. Чабанна, А.В. Білецький

Швеція Sverige

МІЖНАРОДНИЙ ФОНД ВІДРОДЖЕННЯ

Публікація видана в межах Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні, яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні.
Думки та позиції викладені у цій публікації є позицією автора та не обов'язково відображають позицію Посольства Швеції в Україні, Міжнародного фонду «Відродження» та Ініціативи відкритого суспільства для Європи (OSIFE).

ЗМІСТ

Аналітична проблема 4

Ступінь наукової розробки 5

Методи, які ми використовуємо 6

Виклад основної частини 7

Ефективність парламенту 7

Критерії нашої оцінки 9

Прозорість та відкритість 12

Прозорість та відкритість парламентських комітетів 14

Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування 17

Комітет з питань європейської інтеграції 21

Висновки 25

Список джерел та літератури 27

АНАЛІТИЧНА ПРОБЛЕМА

Парламент будь-якої демократичної країни, в тому числі й України, вважається центральним інститутом демократії, від ефективності діяльності якого залежить левова частка успіху державного управління. Адже саме парламент є органом, який встановлює правила, які в подальшому застосовують судова та виконавча гілки влади, та за якими живуть усі українці. Проте саме ефективність діяльності цього органу є об'єктом критики громадського та експертного середовища [1; 2; 3], що корелюється із низькою довірою українців до Верховної Ради України (довіряють лише 5,3%[4]).

Офіційна оцінка ефективності законодавчого органу не передбачена, а громадські експерти в переважній більшості використовують звужені критерії оцінки, а саме – кількість законопроектів, які стали законами. Такий підхід не можна вважати достатнім, адже кількість не дорівнює якості.

Місце прозорості в оцінюванні ефективності недостатньо добре досліджено, хоча, здебільшого, визнається необхідним. Та наскільки виправдані затрати на прозорість діяльності?

Оцінка ефективності парламенту, безумовно, є складним завданням, і дуже залежить від вибору відповідних стандартів якості. Проте шляхом порівняльного аналізу наукових підходів, аналітичних матеріалів, відкритих даних та проведених опитувань, ми сформували ширші критерії оцінки діяльності парламенту, які передбачають не лише кількісні, а й якісні підходи.

Місце прозорості в оцінці ефективності досить добре досліджено і переважно сприймається необхідним, але з огляду на значні ресурси, направлені на прозорість, пропонуємо перевірити, як забезпечення прозорості впливає на пряму функцію парламентів.

Значні ресурси залучені для максимального розкриття інформації про результати діяльності законодавців (інформаційний портал "Рада", Е-парламент, програма "Відкритий парламент" тощо). Проте довіра до парламенту від цього не зросла (з 8,5% [4] за 2016 рік до 5,3% за 2017), а місце прозорості в ефективності діяльності парламенту досі не визначене - частина вважає її ключовою, інша частина експертів - другорядною. Ми проаналізували діяльність діяльність найбільш та найменш прозорих Комітетів Верховної Ради України (з урахуванням рейтингу прозорості [5]) на предмет їх ефективності відповідно до визначених нами критеріїв, та з'ясували характер зв'язку між цими двома поняттями.

Таким чином, метою дослідження є визначення кореляції між прозорістю у роботі українського парламенту (його окремих комітетів) з одного боку та ефективністю цієї роботи - з іншого.

СТУПІНЬ НАУКОВОЇ РОЗРОБКИ

Безпосередньо питання, яке розробляли автори цього policy study, не було предметом дослідження аналітиків раніше. Зазвичай дослідники у своїх роботах піднімали проблему прозорості, відкритості та ефективності парламентів або депутатів, не вивчаючи питання кореляції таких показників стосовно оцінювання роботи парламентських комітетів.

Істотний внесок у концептуалізацію понять прозорості, відкритості та ефективності здійснили цілий ряд вчених у галузі державного управління. Однак усі вони розглядають ці категорії у власних дослідженнях окремо, не згадуючи про можливість взаємозв'язків між ними. Так, О. Ткачова у своїх дослідженнях розглядає ефективність органів влади як соціально значущі результати їх діяльності. О.Батіщева [18] наголошує на потребі у винайденні та подальшому науковому обґрунтуванні методів визначення ефективності парламенту. А. Фенґлер, Л. Приходченко [13, 14] ведуть мову про ціннісно-орієнтаційні парадигми відкритості. Н. Тимошенко [23] досліджує відкритість органів влади саму по собі як інструмент, який налаштовує двосторонній зв'язок між публічною владою та громадянським суспільством. В. Нестерович [20] схожим чином говорить про відкритість, називаючи її ключовою передумовою утвердження демократії участі. Д. Дзвінчук, В. Венгер [21, 28] зі свого боку наголошують на важливості відкритості органів влади з метою наслідування найкращих західних практик. Д. Бакуменко [9] вказує, що прозорість є складовою формування довіри до влади. Ю. Сурмін [9] здійснює спробу термінологічного визначення цих понять, однак, знову ж таки, не досліджує, чи можливий релевантний зв'язок між ними. Ці роботи не можуть у чистому вигляді бути застосовані до питання, яке піднято у даному policy study, оскільки, як бачимо, вони розкривають сутність відкритості, прозорості, ефективності, підкреслюють їх значення та важливість, однак випускають з уваги кореляцію між ними.

АНАЛІТИЧНЕ ПИТАННЯ

Яким чином прозорість діяльності парламенту (на прикладі двох парламентських комітетів) співвідноситься з її ефективністю?

МЕТОДИ, ЯКІ МИ ВИКОРИСТОВУЄМО

Методи збору інформації - опитування у формі інтерв'ю окремих представників секретаріатів та членів Комітетів, їх помічників. Поскільки ці особи, з одного боку, виконують різні функції, з іншого - залучені у процес роботи комітету та зацікавлені в її позитивних результатах; контент-аналіз - під час розгляду положень про роботу парламентських комітетів (Закон України "Про комітети Верховної Ради України", "Про регламент Верховної Ради України", протоколи засідань, звіти діяльності, аналітичні дослідження та результати соціологічних досліджень).

Крім того, в даному дослідженні відображені єдині аналітичні звіти за результатами моніторингу роботи парламентських комітетів, які проводилися за останні три роки неурядовими інституціями.

ВИКЛАД ОСНОВНОЇ ЧАСТИНИ

Задля того, аби оцінити взаємозв'язок прозорості діяльності парламенту та його ефективності, слід визначити ці поняття.

ЕФЕКТИВНІСТЬ ПАРЛАМЕНТУ

ЩО ЦЕ?

У практиці досліджень, пов'язаних з питаннями ефективності управління, як правило, застосовуються два основних терміни: «efficiency» (ефективність) та «effectiveness» (результативність) [6].

Ефективність державного управління (за Ф. Котлером та Н. Лі [7, с. 18]) характеризується певними особливостями, які відрізняють способи її оцінки від оцінки ефективності приватного сектору, найголовнішим з яких є служіння інтересам громадян на противагу служінню інтересам акціонерів та максимізації прибутку. З цього випливає, що ефективність державного сектору через кількісний показник у вигляді прибутку застосовувати недоцільно (якщо це не стосується державних підприємств).

Наступний підхід до визначення ефективності – співставлення результатів управління і ресурсів, витрачених на їх досягнення [8, с. 32]. В багатьох випадках він допустимий і щодо управління в державному секторі, і в приватному (зокрема в процесі надання адміністративних послуг). Проте є випадки, коли і цей підхід не є достатнім, адже результати управління бувають не лише економічними, але й соціальними, політичними, соціально–психологічними [9]. Яскравим прикладом може бути робота парламенту, адже під ефективністю його роботи ми розуміємо досконалість та якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства.

ЯК МИ ЇЇ ВИМІРЮЄМО?

Кого оцінюємо? У цьому дослідженні мова йтиме про ефективність діяльності окремих комітетів парламенту, а не окремих депутатів, фракцій, груп або парламенту в цілому. Таке рішення обумовлене тим, що основним місцем роботи депутата є Комітет, адже саме комітет – орган Верховної Ради України, який утворюється з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямами законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій. Окремі депутати, реєструючи законопроект не завжди є агентами дій (не є авторами, не займаються адвокацією, не працюють над доопрацюванням закону тощо). Парламент зі свого боку приймає рішення на основі проведеної роботи над законопроектом в головному комітеті. Таким чином, від якості підготовки законопроекту в Комітеті залежить проходження того чи іншого законопроекту безпосередньо в залі голосувань.

Як оцінюємо? Комітети Верховної Ради відповідно до Закону України "Про комітети Верховної Ради України" мають три основних функції: законопроектна, організаційна та контрольна.

Зважаючи на: а) обмежений обсяг для такого формату роботи; б) основну специфіку роботи парламенту як законодавчого органу; та в) найбільш популяризований у суспільстві аспект роботи Верховної Ради, - ми зупинимося на першій функції та окремих аспектах другої та третьої лише в частинах, що впливають законотворчу.

Аналіз журналістських матеріалів, виступів представників парламенту та досліджень аналітичних центрів ілюструє спрямування більшою мірою на кількісний аспект роботи парламенту: скільки законопроектів було зареєстровано, проголосовано, відкликано; наявну присутність депутатів, скільки законопроектів подало до свого комітету, до іншого комітету тощо.

Наприклад, вебпортал "Сьогодні" [10] наводить кількість законопроектів за певний проміжок часу і відсоток тих, які стали законами. Те саме стосується проектів постанов. Представники парламенту у своїх аналізах також посилаються саме на кількісні дані. Причому кількісний аналіз проводиться у різних варіантах - як загалом, так і щодо кожного окремого комітету [11]. Крім того, багато уваги присвячено відвідуваності депутатами засідань, найчастіше – у відсотковому вираженні. [12]

Не відкидаючи, що за більшістю прийнятих законів стоїть колосальна робота законодавчого органу, на нашу думку, цей критерій не є основним. Американське дослідження А. Фенґлера щодо зв'язку продуктивності роботи законодавців та їх віку показало, що старші парламентарі вдвічі рідше реєструють законопроекти, однак ефективніше працюють у розробці законопроектів, що мають більше шансів бути прийнятими, і які в кінцевому результаті стають законами. [13]

Це ще раз підтверджує, що кількість має значення лише тоді, коли за нею слідує якість: можливість практичної реалізації прийнятих законів і найважливіше - суспільна користь та затребуваність. Саме тому сконцентруємося на аналізі якісної складової роботи Комітету.

Підхід оцінки управління якістю передбачає дві важливі складові:

1) управлінець повинен постійно здійснювати моніторинг і контроль актуальних потреб громадянина та забезпечувати їх якісне та своєчасне задоволення;

2) в основі системи управління якістю – "процесний підхід", під яким розуміють застосування у межах організації системи процесів разом з їх визначенням та взаємодіями, а також управління ними [14, с. 80–85].

КРИТЕРІЇ НАШОЇ ОЦІНКИ

Для того щоб оцінити ефективність роботи комітетів в якісному аспекті, ми дослідили як наукові підходи, так і практичні, і сконцентрувалися на процесі (хто? що? як? за яких умов?) прийняття законодавчих рішень. Під час визначення критеріїв для аналізу ми використали наукові позиції, аналітичні документи профільних асоціацій та громадських організацій [15;16;18], а також - шляхом опитування (інтерв'ювання) як представників секретаріатів окремих комітетів, так і членів комітетів та їх помічників. Наші критерії ефективності виглядають наступним чином:

1) Належне виконання **законопроектної та контрольної функцій комітету.**

Йдеться, насамперед, про вчасний аналіз законопроектів, в яких комітет визначений головним, а також інших законопроектів, якщо цього вимагає Регламент ВРУ; здійснення аналізу практики застосування законодавчих актів, підготовка пропозицій щодо їх систематизації; вивчення громадської думки, яка свідчить про потребу в прийнятті нових законодавчих актів і, в разі необхідності, розробка таких ініціатив. Відповідно до вимог Регламенту, головний комітет повинен надати висновок на кожен законопроект протягом тридцяти днів. Комітети, які не є профільними при розгляді законопроекту, але які повинні надати свій висновок, мають встигнути надати – за двадцять один день. Усвідомлюючи проблему "законодавчого спаму" або "законодавчого цунамі", як цю проблему назвав Пет Кокс [28], незначний вихід за рамки цих строків ми не оцінюємо як прояв неефективності.

Контрольна функція не менш важлива. Хороший закон – це закон, ефективно реалізований у спосіб, очікуваний законодавцями. Тому нагляд за виконанням законодавства повинен бути одним із головних завдань комітетів. Таким чином, «слухання» та поїздки «на місця» для вивчення певної ситуації або для перевірки роботи державних служб є необхідним механізмом. [50] Американський учений Ден Ашер, досліджуючи, чи економічна ефективність законодавства пов'язана з ефективністю роботи парламенту чи судових органів, які покликані стежити за виконанням законів, прийшов до висновку, що ефективність законів залежить більшою мірою від законодавчого органу [20]. І теоретичний, і практичний метод аналізу показав, що саме ця функція комітету забезпечує: по-перше, контроль над реалізацією прийнятого законодавства, що дає можливість зрозуміти його прогалини, які слід виправити, по-друге, стимулювати органи виконавчої влади імплементовувати вже прийняті зміни.

2) **Співпраця членів комітетів.** Як теорія (дослідження К. Гаванде і Т. Уіллера [17]), так і практика показали, що на продуктивність роботи в органах державної влади, особливо у законодавчих, суттєво впливають такі важливі чинники як мораль та співпраця [19].

Саме від цього критерію у великій мірі залежить реалізація більшості інших. Проте вважаємо наївним вірити, що усі члени комітету будуть відповідати цим вимогам. Більш того, якщо співпрацю нам вдалося оцінити, то мораль - ні.

3) **Плюралістичність представництва.** Створення парламентських комітетів із урахуванням пропорційного співвідношення між представниками партій коаліції та опозиції і відображенням усього партійного складу парламенту покликане не допускати прийняття рішень відповідно до окремих партійних інтересів. Не виключаємо, що рішення можуть відображати партійний компроміс чи домовленості «за бартером». Але у будь-якому разі, ефективна реалізація цього критерію здатна забезпечити стабільну та позапартійну процедуру прийняття рішень, та шансів на перевагу однієї політичної сили може бути менше.

4) **Регулярність зібрань комітету.** Не може бути ефективним той комітет, члени якого не відвідують засідання, і через відсутність кворуму прийняття рішень гальмується. Практика показує, що забезпечення двох останніх критеріїв гарантує дотримання і наступного: регулярність зібрань комітету повинна забезпечити вчасні опрацювання та розгляд усіх профільних законопроектів.

5) Дотримання законодавчих процедур прийняття рішень. Йдеться про дотримання вимог Закону України "Про Комітети Верховної Ради України" та Закону України "Про Регламент Верховної Ради України", в тому числі відкритість засідань, інформації про роботу комітету.

6) **Незалежний професійний апарат комітету.** По-перше, має значення аполітичність та неупередженість, наявність важелів уникнення тиску зі сторони політиків. По-друге, ресурсна забезпеченість комітету. Йдеться про матеріально-технічне, фінансове та кадрове забезпечення. Неможливо забезпечити належну якість роботи комітету, якщо працівників секретаріату недостатньо, а ресурсів для найму інших, в тому числі більш професійних, немає. Залучення молоді до роботи апарату, зокрема, через програми стажування (з реальним доступом до законотворчого процесу) та потенційним працевлаштуванням може стати фактором покращення ефективності роботи.

7) Існування належного рівня **експертизи законопроектів** перед їх розглядом та **участь стейкхолдерів і громадськості** у законотворчому процесі.

Експертний розгляд прямо впливає на якість прийнятого законодавства. Для цього, окрім професійного апарату, необхідно залучати зовнішніх, в тому числі міжнародних, експертів.

Цей критерій надзвичайно впливає на якість прийняття рішень, адже за відсутності ґрунтовної експертизи, комунікації з громадськістю та основними стейкхолдерами пропонованих змін, законопроект має надзвичайно низькі шанси "досягнути соціально значущих результатів", проте великі шанси - ство-

рити ще більше проблем. Ефективним процесом є прийняття рішень не шляхом формального дотримання процедур, а запрошення незалежних експертів, проведення реальних дискусій, дослідження практики. На наше чітке переконання, саме обізнаність та підтримка стейкхолдерів опрацьованих та переданих на голосування у парламенті законопроектів є найважливішим показником якості законотворчих продуктів (як самих законопроектів, так і соціальних наслідків від їх прийняття), незалежно від їх кількості.

8) **Обгрунтування рішень.** Підготовка рішень комітету щодо кожного законопроекту з наведенням належного обґрунтування прийнятого рішення. Саме це забезпечить розуміння і депутатів, і суспільства на підставі чого відповідні рішення приймаються і які проблеми вони покликані вирішити.

Цікавими, при цьому, є рекомендації Делькампа [50] щодо підвищення ефективності роботи парламентських комітетів на основі міжнародного досвіду. Інтерес полягає у тому, що через них можна простежити, які критерії, на думку дослідника, визначають ефективність парламентських комітетів взагалі. Так він наголошує на врахуванні важливості та специфіки комітетів порівняно з парламентськими фракціями: інституційної важливості та важливості робочої поведінки (комітет – це місце, де дотримання технічних формальностей іноді є настільки ж важливим, або навіть більш важливим, ніж партійна приналежність). Крім того, він звертає увагу на необхідність заохочувати комітети стати місцями синтезу різних законопроектів, щоб звести порядок денний пленарних засідань до основних питань. Також Делькамп у своєму дослідженні говорить про важливість професійної допомоги, принаймні, забезпечення належної роботи секретаріату. Важливого значення автор надає контрольній функції парламенту та можливості її поєднання із законодавчою.

ПРОЗОРІСТЬ ТА ВІДКРИТІСТЬ

ЩО ТАКЕ ПРОЗОРІСТЬ?

Прозорість та відкритість часто взагалі не розмежовують у дослідженнях [21]. Прозорість визначається через доступність інформації про діяльність державного органу. Основні стандарти реалізації принципу прозорості та вимоги щодо відкритості даних, які є у розпорядженні органів державної влади, досить комплексно викладено у Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи №R(2002)2 «Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002 р. [17]

При цьому, хоча в Рекомендаціях говориться про доступ до документів органів державної влади, однак вважаємо, що прозорість варто розуміти ширше, а саме як принцип роботи органів публічної влади загалом і українського парламенту - зокрема. [22]

Цей принцип, на нашу думку, повинен базуватися не виключно на певному порядку доступу до документів (навіть і з проведенням службовими особами трискладового тесту в кожному конкретному випадку запиту), розміщенням інформації в передбачені законом строки на офіційних веб-порталах. Прозорість має бути свого роду "філософією роботи" публічного органу, яка передбачає, що він керується не лише існуючими приписами законів та підзаконних актів, а й сам орган є ініціатором інноваційних змін у роботі, які полегшують доступ до публічної інформації без застосування направлення запиту на доступ.

Таким чином, прозорість - це ступінь забезпечення доступу громадян до публічної інформації, яка знаходиться у їх розпорядженні (як за запитами, так і за власною ініціативою).

Потрібно зауважити, що всі офіційні веб-сайти комітетів українського парламенту схожі між собою за веб-дизайном та способом розміщення інформації для користувачів, оскільки розроблені за уніфікованим шаблоном. Однак рівень наповнення інформацією на офіційних веб-сайтах комітетів відрізняються між собою.

Так, Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування на своєму офіційному веб-сайті [52] уже при переході на головну сторінку у помітному для користувача місці пропонує підменю із завантаженими даними про діяльність комітету, а саме - матеріали засідань та новини про слухання і проведення "круглих столів". Щодо матеріалів засідань, то користувач має цілий ряд можливостей як-то: ознайомитися та завантажити порядок денний засідання, прослухати аудіозапис засідання комітету, проглянути відеозапис цього засідання, завантажити стенограму, протокол засідання, а також завантажити додаткові матеріали, які були ви-

користані під час засідання комітету. Прикладом таких додаткових матеріалів є презентація аналізу використання коштів державного бюджету України на оплату праці працівників органів державного управління, яка була продемонстрована членам вищевказаного комітету на засіданні 15 травня 2019 року і яку можна завантажити усім охочим для ознайомлення [53].

Водночас, інша ситуація спостерігається, наприклад, на офіційному веб-сайті комітету з питань податкової та митної політики [54]. Зокрема, про засідання комітету від 16.05.2019 користувач не знайде ні відео-, ні аудіозапису, а станом на 24.05.2019 на сайті не було навіть стенограми цього засідання.

ЩО ТАКЕ ВІДКРИТІСТЬ?

Відкритість знаходить своє вираження у наступному:

- ступінь безпосередньої участі громадян у діяльності органів публічної влади;
- активність суспільного контролю над діяльністю цих органів;
- ступінь забезпечення реального впливу громадян та їх об'єднань на зміст публічно-управлінської діяльності через постановку вимог;
- забезпечення політичної участі, вільного та конкурентного вибору. [23]

Виходячи з вищевикладеного, **відкритість** - це функціональна характеристика діяльності парламенту, яка визначає рівень реалізації демократії участі, тобто залучення громадян до вирішення законодавчого процесу.

Окрім того, недооцінювання важливості проведення слухань у комітетах, а таким чином - зміщення уваги громадян переважно на роботу в сесійній залі, зменшують залучення громадськості в політичному житті, де вона позиціонується здебільшого як глядач. Також посилення участі громадськості у слуханнях, які проводяться комітетами можна розглядати, на нашу думку, як фактор активізації контролю виборців за депутатами.

ПРОЗОРІСТЬ ТА ВІДКРИТІСТЬ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОМІТЕТІВ

РІВЕНЬ ВІДКРИТОСТІ РОБОТИ КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ.

Якщо йдеться про відкритість, то насамперед – це залучення громадян до процесу прийняття рішень. Починаючи від вільного доступу до засідань парламенту громадян та представників ЗМІ (за простою процедурою) до врахування позиції громадськості (громадських організацій, незалежних експертів, бізнес-асоціацій, профільних установ тощо) під час законодавчого процесу. Ця участь можлива за умови, якщо громадськість розумітиме специфіку роботи комітету, а це, так само, забезпечується за умови прозорості роботи парламенту.

Незалежні моніторинги відкритості парламентських комітетів вказують на досить поширену практику недопущення представників громадськості та ЗМІ на засідання або створення довгих бюрократичних перепон[26] (це більшою мірою стосується не самих комітетів, а застарілої процедури проходу до парламенту в цілому). Під час прийняття рішень, позиція громадськості не враховувалася - мало місце відхилення (іноді "значне" за оцінкою спостерігачів) від порядку денного, розгляд законопроектів порівнювався спостерігачами із приготуванням фастфуду. Тобто лише за кілька хвилин комітет вирішує, чи підтримувати певний законопроект. Без дискусій серед членів комітету, без залучення експертів та громадських представників, без розгляду зауважень та висновків експертних управлінь парламенту. [27]

Проте це характерно не для всіх комітетів. Так, у багатьох активних громадських організаціях склалися партнерські відносини з профільними комітетами через працівників секретаріатів. Завдяки цьому, комітетські слухання (чи будь-які інші заходи у комітетах – круглі столи, конференції) часто організовуються спільно з відповідними інституціями громадянського суспільства. Подекуди має місце і зворотній зв'язок, коли сам комітет виступав ініціатором такого партнерства. Поштовхом до цього стало "законодавче цунамі".

ДО ПИТАННЯ ПРОЗОРОСТІ РОБОТИ КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ.

Неурядові громадські організації пропонують власні підходи щодо оцінки прозорості роботи парламентських комітетів. Так, громадянська мережа "Опора", громадська організація "Ліга інтернів", представництво Світового банку в різний час після 2015 року проводили власні дослідження прозорості роботи парламентських комітетів.

Експертами "Опори" було оцінено та проаналізовано двадцять сім парламентських комітетів. Розроблена ними методологія застосовує тридцять чотири індикатори. При їх формуванні враховані Положення про веб-ресурси Верховної Ради України, затверджене Розпорядженням Голови Верховної Ради України №699 від 19 травня 2015 року, де визначений перелік інформації, яка повинна оприлюднюватися на веб-сайтах комітетів. Інша частина індикаторів сформована на основі переліку інформації, яку, на думку "Опори", доцільно оприлюднювати на веб-сайтах комітетів.

Так, у вищевказаному Положенні, серед інших, наявні такі індикатори як наявність інформації про склад та структуру комітетів, доступ до протоколів засідань та їх аудіозаписів, розміщення планів роботи, форма для зворотнього зв'язку та взагалі наявність контактної інформації. Сама ж організація пропонувала додавати інформацію про нормативно-правові акти, які регулюють діяльність комітету, відеозаписи засідання, статистику відвідуваності депутатами засідань комітету, результати законопроектної роботи на рівні комітету тощо. При цьому "Опора" намагалася показати числове вираження такої інформації (даних), в тому числі - відсоткові значення.

Методологія моніторингу відкритості та прозорості комітетів парламенту, розроблялася також **ГО «Ліга інтернів»** на основі того ж вищевказаного Положення. Інші критерії у розробленій методології не застосовувалися з метою уникнення дискримінації в оцінці (наводиться приклад, що технічне устаткування для проведення відеотрансляції не однаково доступне усім комітетам). [23]. "Ліга" аналізує та оцінює балами наявність переліків даних у відкритому доступі на веб-порталах комітету, враховуючи те, як вчасно такі дані (інформація) там з'являються.

Найкращими у «відкритості» інформації про свою діяльність є Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин. Найгірші показники демонструють Комітет з питань національної безпеки і оборони, Комітет з питань євроінтеграції.

Прозорість роботи парламентських комітетів вивчало також **представництво Світового банку.** [25] Утім, їхнє дослідження унікальне тим, що за його основу була взята думка регіональних ЗМІ. Дослідження проводилося в мережі Інтернет впродовж липня-серпня 2016 року серед представників традиційних та електронних засобів масової інформації по всій території України. Оскільки офіційний сайт Верховної Ради України є основним джерелом інформації про роботу ВР, оцінювання своєчасності подання на ньому інформації для поширення та використання ЗМІ займало чинне місце у проведеному опитуванні.

До основних проблем реалізації інституційного механізму співпраці ВР і ЗМІ представники останніх із числа опитаних віднесли наступні: старий бюрократичний апарат; нерозуміння необхідності співпраці зі ЗМІ; відсутність потрібних навичок та знань у депутатів та співробітників ВРУ; недовіра до невеликих регіональних ЗМІ.

То яке ж співвідношення між прозорістю та відкритістю з одного боку та ефективністю діяльності комітету з іншого?

Навівши критерії ефективності роботи парламентських комітетів та визначивши їх природу, ми вже можемо стверджувати, що в теорії принаймні один з десяти критеріїв ефективності передбачає прозорість, натомість третина критеріїв ефективності залежить від відкритості. Крім того, практика показує, що без реалізації прозорості комітет без своєї ініціативи не може бути відкритим, адже громадськість просто не має шансу впливати на розгляд питань через відсутність інформації про діяльність комітету (питання, що розглядаються, час засідань, процедура можливої участі тощо).

Відповідно до всіх наведених нами рейтингів прозорості та відкритості, пропонуємо проаналізувати ефективність двох комітетів:

1) Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, який постійно входить в топ-трійку лідерів. Відповідно до моніторингових ініціатив відкритості, цей комітет не показав жодних порушень.

2) Комітет з питань євроінтеграції, який посідає останні сходинки рейтингу прозорості та відкритості.

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА, РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Почнімо з перевірки ефективності діяльності незмінного лідера рейтингу прозорості та відкритості.

Протягом восьмого скликання Комітет здійснив чимало реформаторських поступів у сферах: реформи державної служби завдяки підготовкці та прийняттю нового Закону про державну службу, що стало першим серйозним політичним кроком на цьому шляху з 1993 року [49]; децентралізації через прийняття Закону про добровільне об'єднання територіальних громад; регіональній політиці завдяки прийняттю Закону про засади державної регіональної політики, який надав можливість реалізовувати програми та проекти на місцевому рівні і не тільки.

1) **Законопроектна функція комітету.** Станом на квітень 2019 року, протягом восьмого скликання Верховна Рада України прийняла шістнадцять проектів Законів, які підготував Комітет. Проте востаннє парламент прийняв законопроект, головним комітетом якого був комітет з питань державного будівництва, ще в листопаді 2017 року.

- Всього зареєстровано сто тринадцять законопроектів, в розгляді яких комітет визначений головним. Верховна Рада України ще не розглянула сорок вісім законопроектів, які вже підготовані Комітетом до першого читання і три законопроекти до другого. Водночас, Комітет не надав висновки на п'ятдесят п'ять законопроектів до першого читання та один законопроект до другого, в розгляді яких він визначений головним. Чимало з цих законопроектів датуються ще 2014, 2015, 2016 та 2017 роками. Як свідчать результати роботи підкомітетів [34], їх розгляд застряг саме там. Представники комітету стверджують, що усі основні законопроекти до розгляду в парламенті готові.
- Станом на кінець квітня 2019 року Комітетом не надано висновків на жоден законопроект, зареєстрований під час дев'ятої сесії (зареєстровані з 03.09.2018 по 31.01.2019).
- Комітетом (від імені більшості членів комітету) з 2017 по 2019 роки подано 5 законопроектів [47] у частині регулювання державної служби та місцевого самоврядування.

2) Регулярна реалізація контрольної функції комітету. Аналіз звітів [35] та протоколів комітету вказали на те, що контрольна функція виконується досить регулярно: надсилаються запити до КМУ про стан реалізації профільних законів, запити до місцевих та правоохоронних органів про факти порушення вимог закону; відбувається заслуховування профільних міністерств та агентств щодо стану виконання прийнятого законодавства; аналіз звітності Рахункової палати про використання бюджетних коштів на здійснення профільних реформ; здійснюється контроль за призначенням місцевих виборів; проводиться контроль стану об'єднання територіальних громад. Крім аналізу звітності державних структур, Комітет був бенефіціаром "тіньових звітів" від незалежних громадських організацій щодо реформи державної служби [40] та децентралізації [41], соціологічних опитувань щодо ставлення суспільства до профільних реформ комітету. Аналіз звітів (VI–IX сесій) вказує на виконання контрольних повноважень та аналізу практики застосування законів чи не щомісяця. Комітет періодично проводить виїзні семінари, круглі столи та тренінги за участі членів комітету в різних регіонах Україні, зокрема задля роз'яснення законодавства місцевим громадам в контексті децентралізації.

За період 2017–2019 років (VII–IX сесії) контрольну функцію було реалізовано п'ятдесят вісім разів. При комітеті за період 2017–2019 років (VI–IX сесій) було створено вісім робочих груп, основною темою яких був розвиток локальних демократій. У переважній більшості випадків робочі групи розглядали існуючі законодавчі ініціативи та відхиляли або відправляли їх на доопрацювання.

3) Комітет складається з сімнадцяти членів, вісім з яких є представниками коаліції (представники Політичної партії «Народний Фронт» та «Партія «Блок Петра Порошенка»). Зважаючи на те, що три опозиційних депутати (Балога І.І., Добкін М.М., Матвійчук Е.Л.) не відвідують абсолютну більшість засідань (за даними протоколів засідань комітету [32]), фактичних членів комітету – чотирнадцять. Таким чином, склад комітету, де-юре, є плюралістичним, де-факто - більшість є членами коаліції. Втім, голова комітету (який має значні повноваження та важелі впливу на роботу комітету) є представником опозиції - представник партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»». Отже, робимо висновок, що **плюралістичність представництва забезпечена.**

4) Аналіз протоколів засідань комітету [32] та результати внутрішнього анонімного опитування вказують на те, що співпраця членів комітету має місце - засідання комітету не блокуються через окремі питання, участь у роботі комітетів є активною та продуктивною. Частково це пояснюється специфікою діяльності комітету - децентралізація (об'єднані територіальні громади). Половина членів комітету обрані в округах. Тому під час зустрічей з виборцями питання об'єднання територіальних

громад (яке є одним з центральних в діяльності комітету) стоїть надзвичайно гостро. **Таким чином, оцінюємо співпрацю членів комітету на високому рівні.**

5) **Комітет збирається регулярно,** випадки неможливості прийняття рішення через відсутність кворуму не простежуються навіть під час виборчого процесу [33]. За період 2017-2019 років (VI–IX сесій) було проведено сорок одне засідання. Але усі засідання проходили під час пленарних тижнів, а під час тижнів роботи в комітетах не проводились.

6) **У комітеті активно працюють підкомітети** [34]. Усі законопроекти перед розглядом в комітеті розподіляються між підкомітетами для попередньої підготовки [37]. Без такого попереднього аналізу, за словами представників комітету, рішення на засідання комітету щодо законопроектів, в яких комітет є головним, не виносяться, що додатково підтверджує інформація зі звітів комітету.

7) **Дотримання законодавчих процедур прийняття рішень.** Комітетом дотримуються вимоги Закону України "Про Комітети Верховної Ради України" та Закону України "Про Регламент Верховної Ради України". Натомість, за інформацією представників комітету, члени комітету в окремих випадках спекулюють прогалинами в процедурних питаннях діяльності підкомітетів (необхідна кількість для кворуму, можливість прийняття рішень без кворуму тощо). Зважаючи на те, що фінальне рішення приймається комітетом, а не підкомітетом, ми це порушенням не вважаємо.

8) **У комітеті існує належний рівень експертизи законопроектів** перед їх розглядом та прослідковується ефективна участь громадськості у законотворчому процесі, що підтверджується результатами інтерв'ювання представників комітету, експертів, які співпрацюють комітетом та аналізом протоколів. Ба більше, матеріали розміщені на сайті комітету вказують на часті запити від комітету як до національних, так і до міжнародних інституцій для надання правових висновків. Без таких висновків рішення не приймається. Центральні законопроекти профільних реформ (децентралізація, реформа держслужби, декомунізація) розроблялися в робочих групах до п'ятидесяти профільних експертів.

У висновках до більшості законопроектів наводиться не лише те, що вимагає закон - позиція Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України, висновки інших комітетів, а й позиції Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України», інших асоціацій. Втім висновки до законопроектів не містять широкого обґрунтування прийнятого рішення. У важливих випадках до аналізу залучають міжнародних експертів, асоціації, наукові установи (зокрема, Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України №8051, Проект Закону про внесення змін до Закону

України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (№8369) тощо). Це підтверджує й аналіз протоколів - надзвичайно високий рівень залучення стейкхолдерів до обговорення питань - комітет запрошує від десяти до шестидесяти експертів як від державних органів, так і від громадськості. Комітет за 2017-2019 роки отримав чотирнадцять висновків та досліджень Ради Європи, висновки на тридцять законопроектів від українських експертів.

9) **Наявний незалежний професійний апарат комітету.** По-перше, завідувач секретаріату комітету є незмінним з 2008 року [36], що свідчить про сталість роботи апарату та незалежність від змін політичних сил в комітеті. По-друге, комітет бере на стажування найбільшу кількість інтернів, а успішних навіть приймає до складу секретаріату. Два молодих представники секретаріату станом на дату проведення дослідження навчаються за кордоном і опрацьовують нові концепції роботи із зверненнями громадян. Це свідчить про спрямування на професійність та розвиток апарату.

Отже, аналіз діяльності Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування підтвердив, в цілому, ефективну діяльність комітету: 1) регулярні зібрання; 2) активно працюють підкомітети, що дозволяє ефективніше приймати рішення на основному засіданні Комітету; він активно опрацьовує законопроекти і водночас неодноразово сам ставав ініціатором законопроектів; 3) контрольна функція виходить за межі заслуховування офіційних звітів державних органів, використовуючи звіти громадськості у форматі "тіньових звітів"; 4) експертиза Комітету відповідає високому рівню завдяки професійному апарату, залученню міжнародних експертів та активному залученню громадськості.

Більшість інформації було отримано за рахунок відкритих даних комітету. Комітетом створені умови для реалізації своїх функцій, зокрема через високу якість управління та його відповідність потребам та інтересам суспільства за його участі.

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Комітет функціонує ще з 2002 року, проте після Революції гідності набув ще більшого значення. Сьогодні, в стані війни, євроінтеграція - це економіка, це шлях її модернізації, подолання технологічної відсталості, залучення іноземних інвестицій і новітніх технологій, вихід на ринки ЄС. Фактично, йдеться про можливість залучення діючої в провідних європейських країнах моделі соціально-економічного розвитку [42]. Більш того, стратегічний євроінтеграційний курс закріплено в Конституції.

Задля пришвидшення цих процесів, Україна створила структуру, яка відповідає за євроінтеграцію: уряд, міністерства та парламент в структурі аналізованого нами комітету. Відповідно до позиції уряду [44] основною функцією комітету у реформі євроінтеграції є парламентський нагляд. Компетенція комітету [43] має чітку спрямованість, зокрема:

- адаптація українського законодавства до законодавства Європейського Союзу (ЄС), забезпечення його відповідності зобов'язанням України у рамках Ради Європи (РЄ);
- оцінка відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції;
- державна політика у сфері європейської інтеграції.

У зв'язку з цим, ми дослідимо реалізацію комітетом зазначених функцій та відповідність критеріям ефективності, визначеними нами.

1) Законодавча функція комітету.

- **Адаптація українського законодавства до законодавства ЄС є центральною компетенцією.** Аналіз звітів комітету не надає жодної відповіді на результати її впровадження. Натомість Урядовий звіт [44] показує прогрес за останні роки і чітко вказує, що уся робота покладається на уряд, а не парламент. Так, у 2017 році було виконано сорок сім відсотків плану, у 2018 - вже п'ятдесят два. Проте окремо парламент спрацював на двадцять вісім відсотків від своїх зобов'язань (загальний прогрес) та на сорок (поточний процес за 2018 рік).

У лютому 2018 року було затверджено список пріоритетних євроінтеграційних законопроектів для розгляду парламентом, які увійшли до «Дорожньої карти» 2018-2019 рр [55].

Документ складається з трьох блоків: законопроекти, які опрацьовані і готові до розгляду у сесійній залі; законопроекти, які потребують додатко-

вого опрацювання; та законопроекти, щодо яких тривають політичні консультації.

В рамках Дорожньої карти, ВР України прийнято одинадцять євроінтеграційних законопроектів у другому читанні та десять – у першому. Проте це відповідальність парламенту в цілому, а не комітету.

Що ж до роботи Комітету - аналіз карток законопроектів, перелічених в першому та другому блоці вказав, що з тих двадцяти законопроектів, які готові до розгляду - п'ятнадцять не має висновку Комітету з євроінтеграції на картках законопроектів. З тих, що потребують додаткового опрацювання - тринадцять з двадцяти чотирьох так само не мають висновку цього комітету на електронних картках законопроекту.

- **Оцінка відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції.** Відповідно до вимог Закону України "Про регламент Верховної Ради України", Комітет з питань євроінтеграції один із трьох, які в обов'язковому порядку розглядають кожен законопроект, зареєстрований в парламенті, до першого читання. З огляду на те, що станом на зараз у ВРУ зареєстровано сім тисяч п'ятсот законопроектів [45], через відсутність ресурсів комітет фактично відмовився від цієї функції і аналізує лише законопроекти, які так чи інакше випливають з Угоди про асоціацію. Щоб надолужити виконання цієї функції комітетом було створено дорадний орган "Парламентську експертну групу з європейської інтеграції" з незалежних експертів, які віддалено проводили експертизу законопроектів. Втім і їх зусиль було не достатньо, аби охопити усі законопроекти, зареєстровані в парламенті та підготовані до першого читання.

За рахунок цього, такі законопроекти як "Купуй українське, плати українцям" (№7206) та "Про внесення змін до деяких законів України щодо заборони використання пальмової олії у виробництві харчових продуктів" (№3871) були прийняті в першому читанні без рішення цього Комітету, хоча потенційно містять положення, які суперечать нашим міжнародним зобов'язанням України.

- **Контрольна функція Комітету.** Аналіз звітів Комітету за 2017–2019 роки (VI–IX сесій) вказує на те, що ним було розглянуто лише дванадцять питань по контролю за виконанням законів і постанов. Аналіз протоколів свідчить, що основним видом контрольної функції під час засідань комітету є заслуховування звітів про стан реалізації Дорожньої карти законодавчого забезпечення виконання Угоди про асоціацію. Аналіз

застосування прийнятого законодавства Комітетом майже не проводиться. З доступної інформації єдиним за останні два роки заходом, який мав на меті аналізу практики застосування прийнятого законодавства була зустріч-обговорення поточного стану імплементації проектів законів у сфері транспорту, спрямованих на виконання зобов'язань відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС від 18.02.2018 року [51].

2) Плюралістичність представництва.

З дев'яти членів комітету - формально представлені п'ятеро з фракції партії «Блок Петра Порошенка», фактично – четверо , бо один представник подав заяву на вихід з фракції. Секретарем комітету є представник опозиційної партії "Самопоміч".

3) Співпраця членів комітету оцінюється на високому рівні.

Аналіз протоколів вказує на відсутність проблем з кворумом - засідання відбуваються регулярно. Хоча й відбуваються лише на пленарних тижнях, під час тижнів роботи в комітетах засідання не проводяться. Так, майже завжди присутні п'ятеро або шестеро депутатів, що дає можливість приймати рішення.

4) Підкомітети не функціонують.

У Комітеті наявні підкомітети, проте засідань вони не проводять. Жодної інформації про діяльність підкомітетів ні на сайті, ні в протоколах нам знайти не вдалося. Інтерв'ювання представників Комітету також вказало, що підкомітети не здійснюють свою діяльність та представників секретаріату для матеріально-технічного забезпечення залучено не було.

5) Дотримання законодавчих процедур прийняття рішень. **Комітет в цілому дотримується вимог Закону** України "Про Комітети Верховної Ради України" та Закону України "Про Регламент Верховної Ради України" в процесі прийняття рішень, проте, як вже було зазначено, не виконує функцію щодо аналізу всіх законопроектів на відповідність європейського законодавства та не має функціонуючі підкомітети. Засідання часто проводяться в кулуарах парламенту, а не в залі засідань приміщення Комітету, у зв'язку з чим відсутні стенограми засідань.

6) Експертиза на відповідність праву ЄС вимагає спеціальних знань та часових ресурсів. Ті законопроекти, на які Комітет дає висновки, мають **серйозне обгрунтування.** Секретаріат не має достатньо кадрового забезпечення для проведення усієї експертизи, яка передбачена законом. Натомість, завдяки підтримці міжнародних партнерів вдалося створити Парламентську експертну групу з європейської інтеграції (ПЕГ), яка протягом 2015-2017 років допомагала Комітету проводити таку експертизу. Втім, без такої групи та належної роботи підкомітетів, з п'ятьма чи шістьма регулярно присутніми члена-

ми Комітету та шістьма спеціалістами (та трьома керівниками) секретаріату фізично не можливо опрацювати усі законопроекти, експертиза яких передбачена законом. У зв'яку з цим та з огляду на міжнародний досвід роботи подібних комітетів критично необхідно посилити склад членів комітету з питань європейської інтеграції, аби до нього також входили високопосадові та мотивовані депутати, які представляють різні фракції в парламенті, а також, можливо, різні галузеві комітети [46].

Аналіз протоколів Комітету вказує, що кількість запрошених зазвичай не перевищує трьох–десяти осіб, які є або народними депутатами, ініціаторами законопроектів, або представниками міністерств, які відповідають за євроінтеграційний напрям. Це підтверджує тісну співпрацю з урядом. За 2017-2019 роки нами зафіксовано **лише два засідання** (від 12 квітня 2017 року та від 6 лютого 2019 року), куди були **запрошені представники громадських організацій** та експерти міжнародних проектів.

7) Наявний незалежний та професійний секретаріат.

Керівник секретаріату працює в комітеті з 2002 року, з 2008 він очолює секретаріат, що свідчить про стабільність роботи апарату та незалежність від змін політичних сил в комітеті. Інтерв'ювання представників комітету підтвердили високий рівень компетентності експертів секретаріату. Водночас, було наголошено на відсутності організаційної та мотиваційної спроможності проводити аналіз більшої кількості законопроектів, як це передбачено законом.

Аналіз діяльності Комітету з питань європейської інтеграції підтвердив, з одного боку, високу пріоритетність сфери діяльності комітету - адаптації українського законодавства до норм ЄС та професійність спеціалістів, які здійснюють таку експертизу. Водночас, аналіз карток законопроектів, які входять до "Дорожньої карти" найпріоритетніших законопроектів для євроінтеграції (на сайті комітету, до речі, про карту як таку не згадується) та ряду інших законопроектів, які потенційно можуть бути прийнятими, вказує на відсутність експертизи тієї кількості законопроектів, як того вимагає закон. Контрольні функції комітету виконуються не часто (згідно зі звітами, в яких зазначається лише їх кількість - дванадцять за весь період від VI до IX сесії). Більшість інформації для аналізу було отримано не за рахунок відкритих даних Комітету, а за рахунок аналізу звітів уряду, електронних карток законопроектів, веб-порталів партнерських організацій та інтерв'ювання представників Комітету.

ВИСНОВКИ

Відповідаючи на аналітичне питання: "Яким чином прозорість діяльності парламенту (на прикладі парламентських комітетів) впливає на її ефективність?", можна стверджувати, що прозорість не впливає на ефективність, натомість ефективність впливає на прозорість.

Загалом аналіз показав, що Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування дотримується не лише високих стандартів прозорості та відкритості, а й високих стандартів ефективності:

1. висвітлення на веб-сайті Комітету усієї необхідної інформації про його діяльність;
2. висока якість та деталізація звітів Комітету (останній навіть був візуалізований в інфографіки) з метою глибшого та водночас легшого розуміння громадськістю роботи Комітету;
3. активна робота підкомітетів, без детального опрацювання яких питання не виноситься на розгляд Комітету;
4. залучення великої кількості стейкхолдерів та міжнародних експертів для підвищення якості аналізу.

Водночас Комітет з питань європейської інтеграції, забезпечуючи низький рівень прозорості своєї діяльності, одночасно не використовував усі можливості для ефективнішої реалізації своїх повноважень:

1. на веб-сайті висвітлена мінімально необхідна інформація, яка не демонструє роботу Комітету;
2. звіти на одну сторінку не дають розуміння, чим саме Комітет займався на поточній сесії;
3. Комітет не здійснює оцінку імплементації прийнятого законодавства;
4. підкомітети Комітету не працюють;
5. Комітет здійснює експертизу не усіх законопроектів, як це передбачено законом.

Обидва комітети відповідають за пріоритетні реформи країни. Обидва комітети займаються тим, що цікавить громадськість.

Аналіз показав, що забезпечення прозорості потребує значних ресурсів та принципової позиції керівництва, членів комітету та його секретаріату. Прозорість діяльності - це оприлюднення результатів спільної праці усього комітету. Відкритість діяльності допомагає шляхом залучення стейкхолдерів привести закон у відповідність із реальністю та її викликами. Якщо комітету є що показувати - він це показує. Таким чином, прозорість є звітом про власну ефективність.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Підсумки сесії Верховної Ради: ефективність українського парламенту не перевищує 10%/ Ілля Требор// «Сегодня», 2017 - [Електронний ресурс]: Режим доступу до ресурсу: https://ukr.segodnya.ua/politics/itogi-sessii-verhovnoy-rady-effektivnost-ukrainskogo-parl amenta-ne-prevyshaet-10-infografika-1041113.html

2. Чинна Верховна Рада демонструє вкрай невисоку законодавчу ефективність // УНІАН, 2016 - [Електронний ресурс]: https://www.unian.ua/politics/1650231-chinna-verhovna-rada-demonstrue-vkray-nevisoku-zakonodavchu-efektivnist-opora.html https://www.unian.ua/politics/1650231-chinna-ver hovna-rada-demonstrue-vkray-nevisoku-zakonodavchu-efektivnist-opora.html

3. Три роки роботи Верховної Ради: головні розчарування та досягнення// Слово і Діло, 2017 - [Електронний ресурс]: https://www.slovoidilo.ua/2017/11/27/pogljad/polityka/tryroky-roboty-verxovnoyi-rady-hol ovni-rozcharuvannya-ta-dosyahnennya

4. Соціологи виміряли рівень довіри українців до влади // Zik, 2017 - [Електронний ресурс]: https://zik.ua/news/2017/02/01/sotsiology_vymiryaly_riven_doviry_ukraintsiv_do_vlady_1035987

5. ЯКІ ПАРЛАМЕНТСЬКІ КОМІТЕТИ ПРАЦЮЮТЬ НАЙБІЛЬШ ПРОЗОРО // Опора, 2018 - [Електронний ресурс]: https://rada.oporaua.org/novyny/novini/19785-yaki-parlamentski-komitety-pratsiuiut-naibi lsh-prozoro

6. Оксана Ткачова. Ефективність державного управління: поняття та підходи до оцінювання / Оксана Ткачова // Вісник Національної академії державного управління, с. 30-37 - [Електронний ресурс]: http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2013-2-6.pdf

7. Kotler P. Social marketing: Influencing behaviors for good (3rd ad.) / Philip Kotler, Nancy R. Lee. – Thousand Oaks, CA : Sage Publications, 2008. – 520 p

8. ЛУГИНЯ МАРИНА ВІКТОРІВНА/ РОЗВИТОК КОНЦЕПЦІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ТЕОРЕТИКО–ПРИКЛАДНИЙ АСПЕКТ// - дис. УДК 35_021.21/.22:005..336.1 - Київ, 2016 - с 252

9. Словник системного аналізу в державному управлінні / Ю. П. Сурмін,Л. Г. Штика, В. Д. Бакуменко, Л. М. Гогіна. – К. : НАДУ, 2007. – с. 148

10. Підсумки сесії Верховної Ради: ефективність українського парламенту не перевищує 10% (інфографіка) [Електронний ресурс] Режим доступу: https://ukr.segodnya.ua/politics/itogi-sessii-verhovnoy-rady-effektivnost-ukrainskogo-parl amenta-ne-prevyshaet-10-infografika-1041113.html

11. Дрібніє з кожним скликанням: чого досягла Верховна Рада за половину своєї каденції [Електронний ресурс] Режим доступу: https://narodna-pravda.ua/2017/06/29/dribniye-z-kozhnym-sklykannyam-chogo-dosyagla -verhovna-rada-za-polovynu-svoyeyi-kadentsiyi/

12. ЕФЕКТИВНІСТЬ РОБОТИ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОМІТЕТІВ [Електронний ресурс] Режим доступу: https://rada.oporaua.org/analityka/zviti/13080-efektyvnist-roboty-parlamentskykh-komiteti v

13. Fengler, A.P. Legislative productivity of elderly legislators / A.P. Fengler // Polity.— 1980.—Vol.13.–No2.—P.327—333

14. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади : моногр. / Л. Л. Приходченко. – Одеса : Оптимум, 2009. – 300 с.

15. Benchmarks for democratic legislatures - [Електронний ресурс] Режим доступу:http://www.cpahq.org/cpahq/Main/Document_Library/Benchmarks_for_Democr atic_Legislatures/Recommended_Benchmarks_for_Democratic_Legislatures.aspx

16. Біла книга українського парламентаризму [Електронний ресурс] Режим доступу: http://parlament.org.ua/upload/docs/White%20Book%20-%20fin!!!.pdf

17. Gawande, K. Measures of effectiveness for governmental organizations / K. Gawande, T. Wheeller // Management Science. — 1999. — Vol. 45. — No 1. — P. 42 — 58. за 18

18. Батіщева, О.С. Зарубіжні стандарти оцінювання ефективності роботи законодавчих органів: методологічні аспекти / О.С. Батіщева // Перша міжнародна наукова конференція «Парламентські читання». – К., 2010. – С.16 – 22. - [Електронний ресурс] Режим доступу: http://eprints.oa.edu.ua/232/1/Efektyvnist.pdf

19. Usher, D. The colore of the judges eyes: Efficiency as a criterion for the legislature and for the courts / D. Usher // Public Choice. — 2001. — Vol. 107. — No3/4. — P. 333–357 за Батіщева, О.С. Зарубіжні стандарти оцінювання ефективності роботи законодавчих органів: методологічні аспекти / О.С. Батіщева // Перша міжнародна наукова конференція «Парламентські читання». – К., 2010. – С.16 – 22. [Електронний ресурс] Режим доступу: http://eprints.oa.edu.ua/232/1/Efektyvnist.pdf

20. Нестерович В. Ф. Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів державної влади як передумова утвердження демократії участі [Електронний ресурс] / В. Ф. Нестерович // Філософські та методологічні проблеми права. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: https://www.naiau.kiev.ua/philosophy/assets/files/ua/2-2016/5.pdf.

21. Венгер В. М. Прозорість як принцип діяльності органів публічної влади [Електронний ресурс] / В. М. Венгер // Наукові записки НаУКМА. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/12547/Venher_Prozorist_yak_pr yntsyp.pdf?sequence=1.

22. Пухкал О. Прозорість як важливий чинник модернізації державного управління [Електронний ресурс] / О. Пухкал // Вісник Національної академії державного управління. – 2010. – Режим доступу до ресурсу: http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-1-4.pdf.

23. Тимошенко Н. Співвідношення принципів відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування: "сіамські близнюки" чи узгоджена пара? [Електронний ресурс] / Н. Тимошенко // Collection of scientific works. Issue 44 "EFFICACY PUBLIC ADMINISTRATION". – 2015. – Режим доступу до ресурсу: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_44/fail/ch_1/17.pdf.

24. Прозорі та відкриті комітети Верховної Ради. Методологія моніторингу [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://drive.google.com/file/d/1UY9iHhi_9n_M9pOEAsePHXCbmVfhsi5G/view.

25. Рейтинг найбільш відкритих та прозорих комітетів ВРУ [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://www.interns.org.ua/uk/content/prezentovano-reytyng-naybilsh-vidkrytyh-ta-prozory h-komitetiv-vru.

26. Прозорість роботи Верховної Ради України: думка регіональних ЗМІ [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://iportal.rada.gov.ua/uploads/documents/39344.pdf.

27. Моніторинг відкрито: перші порушники та законотворчий фастфуд [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://blogs.pravda.com.ua/authors/bratushchak/54d96291a00c6/view_print/.

28. Дзвінчук Д. І. Механізми демократії участі [Електронний ресурс] / Д. І. Дзвінчук // Theory and Practice of Public Administration. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-1/doc/1/02.pdf

29. Участь громадськості у законотворчому процесі [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://academy.gov.ua/doc/mijnar_spivrob/mizhnar_proekt/pdf/psp2/gromada.pdf.

30. У Європарламенті дали рекомендації щодо покращення роботи Ради [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://nv.ua/ukr/ukraine/events/u-jevroparlamenti-dali-rekomendatsiji-shchodo-pokrashchennja-roboti-radi-100631.html

31. Рейтинг найбільш відкритих та прозорих комітетів ВРУ [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://aspi.com.ua/news/politika/reyting-naybilsh-vidkritikh-ta-prozorikh-komitetiv-vru?page=45

32. Реєстрація народних депутатів на засіданнях комітету [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_komitet_h?idk=4.

33. Протоколи засідання Комітету з питань державного будівництва [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://komsamovr.rada.gov.ua/news/Protokoly_all/8_sklykannya_pr/10_cesiya_8_sklykannya_pr/.

34. Результати законопроектної роботи комітетів восьмого скликання [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://komsamovr.rada.gov.ua/documents/rez_zkpr/79337.html

35. Звіти про роботу Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування за восьмого скликання [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://komsamovr.rada.gov.ua/documents/reestr_publinf/zvity/79069.html

36. Довідка про працівника секретаріату [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://dovidka.com.ua/user/?code=449561

37. Інформаційна довідка Комітету з питань державного будівництва [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/41193.pdf

38. Законотворча діяльність в комітетах Верховної Ради України. Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc6_current_main?id=&pid069=193

39. ПРИЙНЯТІ ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ VIII СКЛИКАННЯ ЗАКОНОПРОЕКТИ, ПІДГОТОВКУ ЯКИХ ЗАБЕЗПЕЧУВАВ КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА,

РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/40622.pdf

40. Презентація Тіньового аналітичного звіту від громадськості (Shadow Report) на тему «Реформа державної служби та державного управління в Україні у 2017 році» [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://parlament.org.ua/2018/05/16/prezentatsiya-tinovogo-analitychnogo-zvitu-vid-gromadskosti-shadow-report-na-temu-reforma-derzhavnoyi-sluzhby-ta-derzhavnogo-upravlinnya-v-ukrayini-u-2017-rotsi/

41.Презентація Тіньового аналітичного звіту від громадськості (Shadow Report) на тему «Створення об'єднаних територіальних громад в Україні» [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://parlament.org.ua/2018/04/19/stvorennya-ob-yednanyh-terytorialnyh-gromad-v-ukrayini-2015-2017-shadow-report/

42. Сучасний стан і перспективи української євроінтеграції [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу:

http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1209:suchasnij-stan-i-perspektivi-ukrajinskoji-evrointegratsiji&catid=8&Itemid=35043.

43. Постанова Верховної Ради України "Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання" [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://zakon1.rada.gov.ua/rada/show/22-viii

44. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://eu-ua.org/sites/default/files/inline/files/association-agreement-implementation-report-2018.pdf

45. Проекти, зареєстровані за всі сесії VIII скликання [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2_5_1_J?ses=10009&num_s=2&num=&date1=&date2=&name_zp=&av_nd=&prof_kom=0&is_gol_kom=0&dep_fr=0&stan_zp=0&date3=&is_zakon=0&n_act=&gneu_decision_present=&sub_zak=0&type_doc=1&type_zp=0&vid_zp=0&edition_zp=0&is_urgent=0&ur_rubr=0&sort=0&out_type=&id=&page=375&zp_cnt=20

46.Функціонування комітетів у європейських справах у парламентах держав-членів ЄС: досвід для України [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/Rada%20for%20Europe/R4E%20May%2022%20Комітети%20у%20справах%20ЄС%20у%20парламентах.pdf

47. Проекти законів, зареєстровані С. Власенком за всі сесії восьмого скликання [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2_5_1_J?ses=10009&num_s=2&num=&date1=&date2=&name_zp=&av_nd=%C2%EB%E0%F1%E5%ED%EA%EE+%D1%E5%F0%E3%B3%E9+%C2%EE%EB%EE%E4%E8%EC%E8%F0%EE%E2%E8%F7&prof_kom=2623&is_gol_kom=1&dep_fr=0&stan_zp=0&date3=&is_zakon=0&n_act=&gneu_decision_present=&sub_zak=0&type_doc=1&type_zp=0&vid_zp=0&edition_zp=0&is_urgent=0&ur_rubr=0&sort=0&out_type=&id=

48. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=63508

49. Реформа державної служби України: Реалізація профільного закону 2016-2017 (Shadow Report) [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/05/SHADOW_report_ALI.pdf

50. Алан Д. Як підвищити ефективність парламентських комітетів? [Електронний ресурс] / Делькамп Алан – Режим доступу до ресурсу: https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/Rada%20for%20Europe/Delcamp_committees%20UA.pdf.

51. Інформація про зустрічі з питань Комітету ВРУ з питань європейської інтеграції [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://comeuroint.rada.gov.ua/news/activity/events/meetings/72804.html

52. Офіційний сайт Комітету ВРУ з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: http://komsamovr.rada.gov.ua/

53. Презентація від Рахункової палати України на тему "Аналіз використання коштів державного бюджету України на оплату праці працівників органів державного управління", яка була продемонстрована на засіданні Комітету ВРУ з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування 15.05.2019 [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/41274.pdf

54. Офіційний сайт Комітету ВРУ з питань податкової та митної політики [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: http://kompmp.rada.gov.ua/

55. Дорожня карта законодавчого забезпечення виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони на 2018–2019 роки [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/karta-prioritetnikh-zakonoproektiv-u-sferi-evropeyskoi-integratsii.pdf

Посилання для завантаження електронної версії:

ТОВ «РЕД ЗЕТ»
Офіс: Київ, вул. Новокостянтинівська, 1В, оф. 10
Підписано в друк 27/08/2019 р.
Наклад 50 шт.; друк цифровий; обсяг 2,6 ум. друк. арк.

acrec.org.ua