

УДК 342.53:061.2](477)-021.62

**В.А. Гошовська**

доктор політичних наук, професор

**О.Р. Антонова**

аспірант

Національна академія державного управління при Президентові України

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ УМОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З НЕУРЯДОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

*У статті досліджено умови організації ефективної взаємодії Верховної Ради України з неурядовими організаціями в процесі прийняття рішень та запропоновано ресурси реалізації умов цих відносин.*

**Ключові слова:** суб'єкти взаємодії, рівність шансів, парламентська культура, репрезентативність парламенту, регулярність зібрання.

### I. Вступ

Головною причиною системної кризи, в якій опинилася Україна, є закритість державних органів. Цей негативний фактор загальмував процес глобальних перетворень у державі. Тому необхідно спрямувати зусилля вчених, науковців та практиків на вдосконалення концептуальних підходів, зокрема створення й дотримання умов організації ефективної взаємодії Верховної Ради України з неурядовими організаціями. Чим ширше коло неурядовців сприймають державу як свого партнера, тим краще відбувається процес узгодження державних інтересів із цілями й завданнями всієї громади. З іншого боку, чим сильніша зацікавленість державних органів, зокрема Верховної Ради, у відвертому діалозі з недержавними інституціями, тим швидше відбуваються позитивні зрушення в державі.

Більшість праць іноземних авторів (Е. Арато, Р. Арон, Д. Ашер, Ф. Бернард, Дж. Брендл, Я. Гонцяж, Р. Даль, Дж. Квіглей, Дж. Кін, Д. Козн, М. Кохен, Л. Райзелблаха, А. Розентал, Д. Ролз) присвячено вивченню ефективності конкретних галузевих програм стосовно взаємодії держави й громадськості, її формам і методам. Останні дослідження українських учених (В.Ю. Баркова, С.А. Баяхчева, К.В. Вінцукевич, О.В. Кислюк, Т.І. Ковальчука, В.Д. Новохацького, Л.І. Усаченко) зосереджені на питаннях соціально-політичного становлення громадянського суспільства, шляхах удосконалення відносин органів регіональної влади з громадськістю, залежності форм та змісту громадських відносин від культурного контексту, формах впливу громадських організацій на політичний процес у сучасній Україні.

Незважаючи на актуальність цього питання як для теорії, так і для практики державного управління, ступінь дослідження концептуальних умов взаємодії неурядових організацій із законодавчим органом є недостатнім. Не вирі-

шена досі проблема створила штучний бар'єр для здійснення належної взаємодії між Верховною Радою України та неурядовими організаціями, збільшила відстань між потребами й очікуваннями громадян, їх волевиявленням і діяльністю представницького органу [8].

На сьогодні наявний комплекс проблем у взаємодії Верховної Ради України з неурядовими організаціями, зокрема:

- відсутня послідовна робота щодо впровадження в діяльність Верховної Ради України принципів діалогічності та відкритості;
- не сформовані та не конкретизовані концептуальні умови організації взаємодії Верховної Ради України з неурядовими організаціями;
- відсутня науково обґрунтована програма виконання концептуальних умов організації взаємодії Верховної Ради України з неурядовими організаціями.

### II. Постановка завдання

Метою статті є науково-теоретичне обґрунтування концептуальних умов організації взаємодії парламенту з неурядовими організаціями.

### III. Результати

У результаті аналізу наукових праць та вивчення практики діяльності законодавчого органу нами сформульовані та науково обґрунтовані концептуальні умови, за яких взаємодія законодавчого органу з неурядовими організаціями на сучасному етапі є найбільш ефективною.

*Рівність шансів у суб'єктів взаємодії.* На нашу думку, ця умова найважливіша для прийняття Верховною Радою дійсно народних рішень. Ми переконані, що Верховна Рада України й неурядові організації як суб'єкти взаємодії повинні бути рівноправними в процесі вироблення рішень та прийняття законів, тобто їх думка повинна бути рівнозначною. Лише на таких засадах можна побудувати країну рівних можливостей, гарантуючи рівність шансів на успіх для кожного суб'єкта взаємодії. Сумарна ймовірність знайти компроміс при вирішенні

проблеми чи прийнятті рішення є константою та повинна дорівнювати одиниці. Тому зменшення її для одного із суб'єктів взаємодії автоматично означає збільшення для іншого. У такому разі баланс можливостей виконує стабілізаційну функцію, тобто в неурядовців і законодавчого органу зникає необхідність вдаватися до використання сили [10, с. 685–715]. Як тільки ця умова перестає бути першочерговою або виконується неурядовцями формально, приймаються квазінародні, невиважені рішення. На жаль, таких випадків у практиці українського парламенту не мало. Вони виникають, перш за все, тому, що ця умова на законодавчому рівні окремо не закріплена. Позитивним прикладом у цьому плані для України є Молдова, парламент якої нещодавно ухвалив закон про рівність шансів. Цей закон передбачає дотримання не тільки рівних можливостей між неурядовими та урядовими інституціями, а й захист прав релігійних, національних меншин, викоринювання насильства в сім'ї, захищає права інших категорій громадян [4].

*Заборона необмеженої реалізації власних позицій.* Поки в експертних колах тривають дискусії про правові теорії та обмеження власних позицій суб'єктів взаємодії, громадяни страждають як від натиску держави, так і від влади більшості. Для захисту своїх прав від свавілля держави звичайні українці схиляються до вуличної демократії, організовуючи в середньому щодня дев'ять мирних протестів. Це акції спротиву проти ухвалення нових Трудового та Житлового кодексів, блокування прийняття законопроекту 2450, протести в межах кампанії “Проти деградації освіти!”, “Помста за розкол країни!” та податковий майдан [7].

У свою чергу, державні органи для заборони необмеженої реалізації позицій неурядових організацій і відповідності їх дій європейським стандартам проводять публічні дебати, круглі столи, експертні обговорення, семінари та інші заходи. Такий підхід позитивно впливає як на українське суспільство, так і на авторитет України на міжнародній арені.

*Парламентська культура.* Дотримання цієї умови є вирішальним чинником політичної стабільності суспільства. Хоча Регламентом встановлений чіткий порядок ведення засідань представницького органу, оратори систематично порушують правила депутатської етики, вживаючи грубі, образливі вирази, що зачіпають честь і гідність колег, висловлюють необгрунтовані звинувачення, використовують завідомо неправдиву інформацію, закликають до незаконних дій. На жаль, заходи, що застосовуються до таких депутатів, мають не юридичний, а морально-етичний характер. Мабуть, тому скандали в парламентських лавах не зупиняються. Останніми з них були: завзятий захист законопроекту “Про засади державної мовної політики”; спілкування російською мовою; інцидент з активістками Femem; співавторство

законопроекту про моніторинг фінансування неурядових організацій. У перший же день депутати VII скликання влаштували бійку у Верховній Раді з причини голосування за відсутніх у залі депутатів [2; 6].

*Відповідність стандарту репрезентативності парламенту.* Верховна Рада характеризується нестабільністю поглядів її обранців. Від цього страждає її репрезентативність, адже склад Верховної Ради на кінець каденції мало нагадує той, що був на його початку. Так, у Верховній Раді VII скликання на момент оголошення результатів виборів нараховувалося на одномандатних округах 43 особи. Після двох місяців своєї роботи із 43 депутатів-самовисуванців позафракційними залишилося лише 17 осіб [5].

Розбіжності в поглядах Верховної Ради й неурядовців підтверджують результати голосування учасників е-парламенту за законопроекти, що голосуються Верховною Радою за часом пізніше. Це свідчить про те, що склад Верховної Ради не репрезентує народ України. Звичайно, подібне відбувається й у державах з розвинутою демократією, однак там для виправлення негативної ситуації негайно імплементуються в життя рішення, прийняті на сайтах [11]. В Україні ж на результати голосування на сайті, мало хто звертає увагу. Як наслідок – воля народу не має сили закону, тобто те, що приймається за результатами голосування учасників е-парламенту, не має імперативного характеру та в кінцевому підсумку не виконується.

*Регулярність та тривалість зібрань.* У більшості країн світу ця умова чітко прописана в конституції. Так, у Японії парламентська сесія триває 150 днів, у Пакистані таких сесій три, що в сукупності не перевищує 120 днів. Серед науковців та практиків законодавчого процесу немає узгодженості в думці стосовно обмежень терміну виконання законодавчих функцій. Вважається, що оптимальний термін парламентської сесії повинен відображати потребу у відповідальності представників перед своїми виборцями за виконану роботу, якість і кількість прийнятих рішень.

Експертами Лабораторії законодавчих ініціатив проведено кількісний і якісний аналіз прийнятих Верховною Радою України законів. На основі інформаційних та аналітичних звітів про підсумки законодавчої роботи депутатів, які оприлюднено на сайті: <http://www.parlament.org.ua>, нами зроблено висновок, що в діяльності Верховної Ради VI скликання домінувала політична доцільність над правом та процедурою. Це підтверджують щорічні дискусії про доцільність продовження мораторію на продаж землі, Угода між Україною й Російською Федерацією з питань перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України (Харківський пакт), постійне скорочення чисельності Збройних сил. Безумовно, були й позитивні ініціативи, зокре-

ма Закони “Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України”, “Про доступ до публічної інформації” та законодавство про громадські об’єднання, підвищені ставки акцизів на алкоголь і тютюн, обмежена реклама сигаретних марок, заборона паління в публічних місцях.

Отже, причиною недосконалості законотворчого процесу є, перш за все, нестабільна робота законодавчого органу.

*Відповідальність парламентарів перед неурядовими організаціями та громадськістю за якість прийнятих законів.* Це основна умова демократичного парламенту. Вона забезпечує два види відповідальності: відповідальність парламентського органу чи кожного окремого депутата перед громадськістю й відповідальність депутата перед парламентом. Перша відповідальність є більше політичною, ніж юридичною, оскільки її не можна формалізувати через неможливість встановлення чітких юридичних підстав притягнення депутата до відповідальності. Парламентська ж відповідальність має дисциплінарний характер, оскільки для депутата представницький орган є місцем його постійної роботи, і він отримує винагороду за здійснення функцій парламентарія. Однак практика показує, що за недотримання цієї умови депутати не несуть жодної відповідальності.

Керуючись Регламентом Верховної Ради, інформацією сайту Верховної Ради [8], відомостями про роботу її комітетів, нами здійснений аналіз рівня дисциплінованості та активності депутатів VI скликання. За письмовою реєстрацією народних депутатів на сесійних засіданнях, найдисциплінованішими виявилися ті, що

пропустили роботу від 7 до 14 разів. Є й такі, у яких найбільша кількість пропусків – із 553 засідань – 552 пропущено. За кількістю виступів у сесійній залі, у тому числі з місця, визначений найактивніший депутат. Кількість його виступів – 3659. Жодного разу на засіданнях Верховної Ради України не виступив 21 депутат. Найактивніші депутати не увійшли до трійки найпродуктивніших депутатів, чії законодавчі акти стали чинними в період VI скликання. Хоча з 1785 законотворчих ініціатив найпродуктивніших депутатів, всього 552 законопроекти стали чинними, тобто коефіцієнт чинності становить 3,5%. Більшість депутатів були членами одночасно 23, 14, 12 комітетів, підкомітетів та депутатських груп. Ці аналітичні дані підтверджують формальне ставлення депутатів до своїх обов’язків, на утримання яких щорічно з бюджету витрачається за рахунок платників податків десятки мільйонів гривень, тобто більше ніж один мільйон доларів за рік.

*Прозорість і відкритість роботи парламенту.* Ця умова істотно впливає на ефективність роботи парламенту, дає можливість громадянам не тільки споглядати за діяльністю Верховної Ради, а й результативно впливати на неї.

Правове регулювання прозорості та відкритості парламенту, перш за все, закріплено в ч. 3 ст. 32 та ч. 2 ст. 57 Основного Закону України [3]. Незважаючи на правову захищеність цієї умови, діяльність українського парламенту з роками стає менш прозорою [9].

Цей факт підтверджують відвідувачі сайту Верховної Ради України. Результати опитування відображено в таблиці.

Таблиця

#### Прозорість Верховної Ради

Ступінь прозорості	2012 рік		2011 рік		2007 рік	
Прозора	10%	5 тис. 762 осіб	10%	2 тис. 810 осіб	12%	2 тис. 284 осіб
Непрозора	69%	41 тис. 861 осіб	70%	20 тис. 851 осіб	64%	12 тис. 182 осіб
Не зовсім прозора	21%	12 тис. 924 осіб	20%	5 тис. 776 осіб	24%	4 тис. 568 осіб
Всього осіб	60 тис. 547 осіб		29 тис. 437 осіб		19 тис. 34 осіб	

Традиційно інформаційну відкритість парламенту прийнято пов’язувати з його взаємодією із засобами масової інформації. Кількісні показники свідчать, що з кожним скликанням парламенту помітно зростають масштаби цієї взаємодії. На жаль, є депутати, для яких важлива не якість подачі власної інформації, точність фактів, прозорість роботи, а їх власна публічність. Найактивнішим протягом 2012 р. був народний депутат, який згадувався в друкованих та Інтернет ЗМІ 31 897 разів. Вісім народних обранців за вказаний період згадувалися менше ніж 10 разів, що також є негативним з погляду їх активності й прозорості роботи. Щодо медіа-активності, то 270 депутатів VI скликання не презентували свою роботу в жодній соціальній мережі [9].

Важливим, з погляду прозорості роботи парламенту, є те, що від першого дня свого існування Верховна Рада своєю постановою за-

провадила демократичний порядок висвітлення пленарних засідань сесій по радіо та телебаченню, детальні стенограми щоденних пленарних засідань та слухань у комітетах, а також результатів голосувань в електронній формі, створила веб-сайт, організувала Дні відкритих дверей. Ця вимога продиктована правом громадян на повну та достовірну інформацію про роботу законодавчого органу [1]. Однак збільшення методів доступу до інформації та її обсягу не покращили ставлення громадськості до парламенту й розуміння його діяльності, а лише розширили його аудиторію.

*Професіоналізм та компетенція працівників апарату, народних депутатів, їх помічників і представників неурядових організацій.* Держслужбовці апарату Верховної Ради – це професійна група, що працює в інтересах держави. Унаслідок хибного розуміння ролі держслужбовців як політичного ресурсу в системі

влади постраждали тисячі професіоналів. Їх публічно звільняли, перекреслюючи всю подальшу кар'єру. На зміну звільненим посадовцям найчастіше запрошували людей, не готових виконувати державні повноваження, без досвіду роботи, належної освіти й підготовки. Адже щоб стати гарним держслужбовцем, потрібно постійно вчитися, підвищувати свою кваліфікацію, володіти значно більшим багажем професійних якостей, ніж передбачає посада. В Україні держава створила належні умови для їх навчання в Національній академії державного управління при Президенті України. Щороку в Національній академії близько 20 тис. управлінців підвищують свою кваліфікацію. Усього за час її функціонування захищено 677 дисертацій, із них 94 – на здобуття наукового ступеня доктора наук та 583 – кандидата наук з державного управління. Серед випускників Національної академії 42 народних депутати України, з них 23 – народних депутати України V скликання, 3 міністри, 5 заступників міністрів, 5 голів і заступників у Державних комітетах України, 18 заступників голів облдержадміністрацій; 3 заступники Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, 5 міністрів, 14 заступників, 3 голови та 8 заступників голів комітетів Автономної Республіки Крим.

Тож професіоналізм і компетентність народних обранців, їх представників, держслужбовців апарату Верховної Ради – запорука ефективної державної політики, основна умова ефективної взаємодії Верховної Ради України з неурядовими організаціями. Це підтверджують відповіді опитаних нами громадян у жовтні 2012 р. щодо професійності народних обранців. Переважна більшість із них відповіла, що виключно від професіоналізму депутатів залежить якість прийнятих законів, рівень нашого життя. Непрофесіоналізм народних депутатів, працівників апарату та неурядовців заважає злагодженій роботі влади й реалізації передвиборчих обіцянок народних обранців. Інші опитані були переконані, що професійні якості народних обранців не є першочерговими. Вони вважають, що народні депутати, перш за все, повинні бути чесними й відповідальними, мають знати державну мову, шанувати культуру та бути патріотами України. Наступна група опитаних вважала, що депутатам не завадило б бути професіоналами, однак це не є обов'язковим критерієм. А ось команда депутата, зокрема їх помічники, мають бути професіоналами, тому що саме вони повинні втілювати думку народу в життя.

#### IV. Висновки

Успіх взаємодії парламенту з неурядовими організаціями залежить виключно від солідарного вирішення глобальних державних проблем, спільно продуманих соціально популярних законів, які можна привести в дію лише в разі дотримання визначених у статті концептуальних умов. Для цього нами визначені ресурси реалізації умов взаємодії Верховної Ради України з неурядовими організаціями, зокрема:

1. Упровадження обов'язкового навчання для депутатів з метою отримання ними знань з теорії прийняття ефективних рішень, системного аналізу, інноваційного, інвестиційного та проектного менеджменту.
2. Запровадження іменних законопроектів, щоб виборці знали, хто з депутатів чи групи депутатів є ініціатором того чи іншого рішення.
3. Застосування окремого кодексу етичної поведінки, що визначає основу відносин між депутатами, представниками громадськості та апаратом Верховної Ради.
4. Забезпечення прозорості процедури прийняття рішень завдяки спрощеній системі запиту інформації.
5. Розроблення дієвої узгоджувальної процедури прийняття державних програм і рішень.
6. Проведення щорічного оцінювання ефективності взаємодії законодавчого органу з неурядовими організаціями з подальшим оприлюдненням його результатів та широким обговоренням у суспільстві.
7. Підвищення інтересу громадян до діяльності законодавчого органу, законів шляхом їх звернення до інтернет-зв'язку, зокрема вебсторінки парламенту чи альтернативних джерел законодавчих актів.

Відтак, для подальшого дослідження важливим є досконале вивчення міжнародної практики участі неурядових організацій у роботі парламенту, зокрема в процесі консультацій.

#### Список використаної літератури

1. Акт Сполучених Штатів Америки про відкриті засідання: Титул 5 Кодексу США, § 5526. – К.: Консорціум "Верховенство права", 1996. – 12 с.
2. Ефективність роботи Верховної Ради України III–VI скликання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://polityka.in.ua/info>.
3. Конституція України // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – 141 с.
4. Молдова ухвалила закон про рівність шансів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrinform.ua/ukr/news/moldova>.
5. Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [Rada.Gov.Ua](http://Rada.Gov.Ua).
6. Події за темами: У ВР сталася сутичка під час розгляду законопроектів щодо можливості навчання в дошкільних закладах національними мовами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://photo.unian.net/ukr/themes>.
7. Позиція УГСПЛ відносно законопроектів про свободу мирних зібрань [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/index>.
8. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012 [Електро-

- ний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>.
9. Сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.net/news>.
10. Niou E. A Theory of the Balance of Power in International Systems / E. Niou, P. Orde-shook // Journal of Conflict Resolution. – 1986. – Vol. 30. – № 4. – P. 685–715.
11. 600 million messages sent to Congress Can anyone measure their impact? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.votetocracy.com>.

Стаття надійшла до редакції 16.05.2013.

---

**Гошовская В.А., Антонова Е.Р. Концептуальные условия взаимодействия Верховной Рады Украины с неправительственными организациями**

*В статье исследованы условия организации эффективного взаимодействия Верховной Рады Украины с неправительственными организациями в процессе принятия решений и предложены ресурсы реализации условий данных отношений.*

**Ключевые слова:** субъекты взаимодействия, равенство шансов, парламентская культура, репрезентативность парламента, регулярность собраний.

**Hoshovs'ka V., Antonova L. Conceptual conditions of interaction of ukrainian parliament with ngos**

*An article examines the conceptual criteria for organization of efficient cooperation between the Verkhovna Rada of Ukraine and non-governmental organizations in the course of decision-making process. The criteria include:*

1. Equality of opportunities for the actors of cooperation.
2. Prohibition of unconfined implementation of one's own stance.
3. Parliamentarian culture.
4. Correspondence to the standard of representativeness of parliament.
5. Frequency and duration of meetings.
6. Responsibility of members of parliament to the non-governmental organizations and to the community for the quality of passed laws.
7. Transparency and openness in work of the parliament.
8. Professionalism and competence of parliament staff, members of parliament, their assistants and representatives of non-governmental organizations.

*The article concludes that the defined conceptual criteria should be met in order for the cooperation between the parliament and non-governmental organizations to succeed. With this regard, we defined the resources for the implementation of conditions for cooperation with non-governmental organizations, inter alia:*

1. Implementation of obligatory study for the deputies in order for them to gain knowledge in decision theory, investment analysis, innovative, investment and project management.
2. Implementation of personalized drafts, for the electorates to know what deputy or group or deputies initiated this or that decision.
3. Application of a certain code of ethics, which would define the basis of intercourse among the deputies, community leaders and the administration of the Verkhovna Rada.
4. Implementation of transparency in the decision-making procedure by means of the simplified scheme of information request.
5. Development of the efficient conciliation procedure for the approval of the state programs and decisions.
6. Conduction of the annual assessment of the efficiency of cooperation between the legislative branch and non-governmental organizations with further public disclosure of its results and extensive discussion in the society.
7. Boost of public interest in the activity of the legislative branch and laws by means of Internet, inter alia, the parliament web page or alternative sources of legislation.

**Key words:** subjects of interaction, equality of opportunities, a parliamentary culture; representativeness of Parliament; regularity of meetings.