



НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

МЕХАНІЗМИ ЗАПОБІГАННЯ ПОЛІТИЧНІЙ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

МОНОГРАФІЯ

Київ – 2021

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

Наукова школа вітчизняного парламентаризму
Серія «Бібліотека народного депутата»

**МЕХАНІЗМИ ЗАПОБІГАННЯ
ПОЛІТИЧНІЙ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ
ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ**

МОНОГРАФІЯ

За редакцією В. А. Гошовської

Київ – 2021

УДК 351:343.35:328.185 (072)

M55

*Схвалено Вченою радою Національної академії
державного управління при Президентові України
(протокол № 294/04-6 від 27 травня 2021 р.)*

Авторський колектив:

В. А. Гошовська (вступ, 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 3.1–3.5, 4.3, висновки), *Л. І. Даниленко* (4.1, 4.2, 4.4.), *В. С. Гошовський* (3.2.5, 4.2), *Р. П. Марчук* (3.1), *П. В. Качанова* (3.1.1, 3.2.3), *В. В. Крейденко* (3.1.2), *Л. М. Дубчак* (2.1, 3.4), *В. М. Гурієвська* (2.2), *Н. О. Максименцева* (3.1.3, 3.1.4), *І. М. Плотницька* (1.1, 2.2), *Т. В. Сивак* (1.1, 3.5.2), *А. М. Гандзюк* (3.2.5), *О. В. Аліксійчук* (4.1), *М. М. Тищенко* (3.2.2), *Н. О. Баласинович* (3.3.4), *О. В. Кирилук* (3.1.4), *Т. К. Полякова* (2.2, 3.3, висновки).

Рецензенти:

Н. С. Юзікова, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного і кримінального права Дніпропетровського Національного університету імені Олеся Гончара;

Т. В. Процюк, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач центру підвищення кваліфікації працівників державних органів та міжнародного співробітництва Академії фінансового моніторингу.

Механізми запобігання політичній корупції в органах
M55 представницької влади України : монографія / авт. кол. :
В. А. Гошовська [та ін.] ; за ред. В. А. Гошовської. Київ :
НАДУ, 2021. 300 с. (Наукова школа вітчизняного парламен-
таризму. Серія «Бібліотека народного депутата»).

ISBN 978-966-619-437-7.

У монографії здійснено теоретико-методологічне обґрунтування засад дослідження причин появи та підстав для відтворення політичної корупції в органах представницької влади, висвітлено сукупність механізмів запобігання цьому явищу. Запропоновано інструменти для оцінювання діяльності представницьких органів влади різних рівнів.

Розрахована на наукових та науково-педагогічних працівників, здобувачів освітніх та освітньо-наукових програм підготовки магістрів та докторів філософії зі спеціальностей (281) «Публічне управління та адміністрування» та (052) «Політологія», народних депутатів України, депутатів місцевих рад, інших зацікавлених осіб у розвитку представницької влади в Україні. Може бути використана при розробці єдиного кваліфікаційного іспиту з підготовки магістрів зі спеціальності (281) «Публічне управління та адміністрування».

УДК 351:343.35:328.185 (072)

*Монографія видана за підтримки народних депутатів України IX скликання
Олега Арсенюка та Романи Іванісова*

ISBN 978-966-619-437-7

© Національна академія
державного управління
при Президентові України, 2021

ЗМІСТ

ВСТУП	5
Розділ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ КОРУПЦІЇ В СУЧАСНІЙ НАУЦІ	7
1.1. Категоріально-понятійні інтерпретації розуміння політичної корупції	7
1.2. Методологічна основа сучасних наукових досліджень політичної корупції	17
Розділ 2. ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ В ОРГАНАХ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ	30
2.1. Типології та прояви політичної корупції в органах представницької влади в Україні	30
2.2. Причини та підгрунтя відтворення політичної корупції в Україні	40
Розділ 3. МЕХАНІЗМИ ЗАПОБІГАННЯ ПОЛІТИЧНІЙ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ	55
3.1. Політико-правовий механізм	55
3.1.1. Специфіка проявів корупції в органах представницької влади	55
3.1.2. Правові заходи щодо запобігання політичній корупції	60
3.1.3. Антикорупційна стратегія України та проблема політичної корупції в органах представницької влади	68
3.1.4. Перспективи імплементації міжнародного правового досвіду запобігання політичній корупції в українську реальність	75
3.2. Управлінський механізм	83
3.2.1. Діяльність органів державної влади та інститутів громадянського суспільства у сфері запобігання корупції	83
3.2.2. Діяльність Верховної Ради України у сфері законодавчого регулювання антикорупційної діяльності	89
3.2.3. Посилення контролю суб'єктів державного регулювання за фінансовим забезпеченням діяльності політичних партій	95
3.2.4. Громадський контроль у сфері запобігання політичній корупції	101
3.2.5. Дієвість протидії політичній корупції в ОПВ України: реакції та перспективи	110

3.3. Кадровий механізм	122
3.3.1. Розвиток державницького мислення політико-управлінської еліти	122
3.3.2. Підвищення іміджу народних депутатів України	131
3.3.3. Діалогізація взаємодії представницьких органів влади з органами виконавчої влади	144
3.3.4. Розвиток представницької влади в умовах становлення гендерної демократії	153
3.4. Організаційний механізм	163
3.4.1. Удосконалення законотворчого процесу	163
3.4.2. Упровадження цивілізованого лобіювання в парламентську діяльність	169
3.4.3. Упровадження сучасних управлінських технологій у парламентську діяльність	178
3.4.4. Реалізація принципу транспарентності в діяльності Верховної Ради України	188
3.5. Інформаційно-комунікаційний механізм	199
3.5.1. Удосконалення комунікаційної діяльності Верховної Ради України	199
3.5.2. Інформаційне забезпечення реформування парламенту України	208
3.5.3. Інформаційно-комунікаційне забезпечення взаємодії Верховної Ради України з місцевими радамиц	219
3.5.4. Забезпечення присутності парламенту в інформаційному просторі	229
Розділ 4. ІНСТРУМЕНТИ ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ	242
4.1. Оцінювання діяльності органів представницької влади	242
4.2. Оцінювання парламентської діяльності	251
4.3. Оцінювання діяльності народних депутатів України	257
4.4. Визначення індексу протидії політичній корупції в представницьких органах влади в Україні	265
ВИСНОВКИ	277
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	279

ВСТУП

Безперечно, в сучасному світі корупція отримала визначення явища, яке потребує зусиль щодо боротьби проти неї на тлі практичної безперспективності цих дій. Проте Україна не є винятком, оскільки корупція в нашій країні перетворилася на системне явище, що засвідчує множина соціально-економічних та політичних чинників, а саме: 1) залежність державної політики від інтересів осіб (які перебувають або при владі, або в тіні), що здатні впливати на процес прийняття ключових рішень для суспільства; 2) перевага тіньових доходів чиновників над зарплатою та державними винагородами за сумлінну працю; 3) причини, що породжують корупцію, переплітаються з «неефективністю влади» та «неефективністю економіки»; 4) створення широких і потужних корупційних мереж, які не просто отримували прибуток від своєї протиправної діяльності, а й інвестували її в розвиток самої корупції; 5) найтісніше поєднання корупційних відносин з іншими соціальними відносинами; 6) потенційна небезпека від ліквідації корупційних відносин, що спричинить економічний і соціальний колапс.

Отже, без перебільшення політична корупція є викликом для української державності, оскільки її поширення ставить під сумнів здатність до розвитку й відтворення політичної системи. Це пов'язано з тим, що політична корупція набула ознак чинника, що руйнує функціональність демократичних інституцій, ставлячи під сумнів пріоритетність втілення суспільних інтересів над приватними. Особливо руйнівними є наслідки системного поширення політичної корупції для органів представницької влади. По-перше, це пов'язано з виборністю їх формування й колегіальністю здійснення повноважень. По-друге, поширення політичної корупції в органах представницької влади спотворює ідею делегування народом повноважень своїм обранцям, що в результаті виборчих перегонів отримують можливість об'єднуватися в колегіальні установи (парламент, муніципальна рада) на визначений у законодавстві термін.

Унаслідок поширення «політичної корупції» створюється ситуація, за якої інститути представницької влади фактично експлуатуються в інтересах окремих осіб і певних політичних сил без урахування інтересів громадян через відсутність як зворотного зв'язку між владою та суспільством, так й виокремлене від уявлень правлячої еліти щодо свого власного народу.

Усе наведене вище актуалізує необхідність науково-теоретичного обґрунтування механізмів запобігання політичній корупції в органах представницької влади на підставі важливості представницької демократії в контексті вирішення суспільних і державних питань виборними представниками громадян. Так, масштаби поширення політичної корупції в українському соціально-політичному бутті вказують на потребу наукового дослідження політичної корупції як явища, феномену, процесу. У свою чергу, узагальнення наукових напрацювань дасть змогу їй не тільки обґрунтувати дієві механізми, інструменти, засоби запобігання політичній корупції, а й виявити особливості їх застосування в органах представницької влади та акцентувати на них увагу.

У цьому сенсі запобігання політичній корупції можна дорівняти умові успішності стратегічного розвитку Української держави, а наукова верифікація механізмів запобігання політичній корупції в подальшому слугуватиме підґрунтям для підвищення результативності діяльності органів представницької влади.

Розділ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ КОРУПЦІЇ В СУЧАСНІЙ НАУЦІ

1.1. Категоріально-понятійні інтерпретації розуміння політичної корупції

Питання корупції досить розроблялися і розробляються в різних галузях науки: політичної, економічної, юридичної, науки державного управління, психології, соціології тощо. Кожна з них акцентує увагу на певних аспектах корупційних правопорушень з погляду свого предмета дослідження. Міждисциплінарність зазначеної проблематики можна простежити виходячи з аналізу джерельної бази, зокрема юридичних, економічних, історичних, філософських, соціологічних, політичних та управлінських аспектів. Отже, для детального аналізу поняття «політична корупція» важливе застосування саме міждисциплінарного підходу, що ґрунтується на врахуванні різних соціокультурних вимірів і можливості різних дослідницьких методів.

Поняття «корупція» (лат. *corruptio*) має такі значення: спокушання, підкуп; псування, занепад; збоченість, мінливість; розлад, розхитаність, поганий стан [21, с. 266]. Діапазон тлумачень свідчить про неоднозначність його розуміння і сприйняття.

На думку А. Михненка, який на підставі аналізу визначення цього терміна вітчизняними і зарубіжними науковцями сформулював його універсальне наукове значення, корупція – це корисливе використання посадовою особою державних органів влади свого службового становища для власного збагачення; дисфункція бюрократичного апарату, обстоювання посадовими особами групових та корпоративних інтересів [9, с. 47].

Серед дослідників корупції заслуговує на увагу формула, запропонована Р. Клітгаардом [1], який характеризує її як наслідок неефективної діяльності інститутів суспільства і дорівнює сумі: монополії владних повноважень, свободи в ухваленні рішень, півзвітності (рис. 1.1).

$$\text{КОРУПЦІЯ} = \begin{array}{c} \text{Монополія владних повноважень} \\ + \\ \text{Свобода в ухваленні рішень} \\ \text{Півзвітність} \end{array}$$

Рис. 1.1. Формула корупції Р. Клітгаарда

Характеризуючи наведені вище визначення корупції, можна класифікувати її за такими критеріями:

- *суб'єкти взаємодії*: громадяни – державні службовці, приватні компанії – чиновники: громадськість – політичне керівництво;
- *види вигоди*: отримання прибутку – зменшення витрат;
- *спрямованість*: внутрішня – зовнішня.

Ще однією класифікацією корупції є за способом взаємодії суб'єктів, ступенем ієрархічності, передбачуваності, за методом отримання неправомірних переваг.

Сутність корупції можна розкрити на підставі аналізу її складових, зокрема:

- *суб'єкта*: державна (державний службовець, посадова особа місцевого самоврядування, чиновник, посадовець) або приватна особа, офіційно наділена владними повноваженнями, статусом, авторитетом чи будь-якою монополією на діяльність, що дає їй можливість задовольняти власні інтереси за рахунок інтересів держави і суспільства, тобто особа, яка добровільно або примусово сприяє задоволенню інтересів корупціонера;

- *мети корупційного діяння*: пряма матеріальна і/або нематеріальна вигода, перевага в чому-небудь;

- *способу реалізації*: використання службового повноваження, авторитету, статусу;

- *сфери поширення*: державний, громадський, приватний сектори в усіх сферах суспільного життя та менталітет;

- *об'єкта*: суспільні відносини, що призводять до корупційних правопорушень;

- *форми*: хабар, чинення тиску, примусу, здирицтво, зловживання службовим становищем, непотизм, кримінальний лобізм тощо;

- *сутність*: конфлікт інтересів, суперечність між приватними інтересами особи та її службовими повноваженнями, які вона використовує для прийняття необ'єктивного або упередженого рішення [9, с. 48–49].

Найбільш поширені класифікаційні ознаки, що дають змогу типологізувати корупційні відносини, наведені в табл. 1.1.

Таблиця 1.1. Типологізація корупційних відносин

Класифікаційна ознака	Вид корупції
За суб'єктами одержання хабарів	Міжнародна (службовці міжнародних чи наднаціональних організацій), державна (чиновники), комерційна (менеджери підприємств), політична (публічні діячі)
За суб'єктами давання хабарів	Індивідуальний, підприємницький хабар та кримінальний підкуп
За ініціаторами корупційних діянь	«Прохання» (вимагання) хабара за ініціативою керівної особи та підкуп за ініціативою «прохача»
За формою одержуваної вигоди від корупції	Грошові, натуральні, сурогатні (нематеріальні активи, права, цінні папери) хабарі та сервіс-орієнтовані хабарі (патронат)
За метою корупції	Пришвидшувальна (за пришвидшення процесу виконання службових обов'язків), гальмуюча (за уповільнення процесу виконання службових обов'язків) та лояльна (за лояльне ставлення)
За рівнем централізації	Децентралізована (кожен хабарадавець або хабарник є ініціатором корупційних діянь) та централізована (вертикальна) «знизу догори»
За рівнем поширення корупційних відносин	Низова корупція (у нижньому та середньому ешелонах влади), верхова (у верхніх ешелонах влади), міжнародна (у сфері наднаціональних світогосподарських зв'язків)
За рівнем регулярності корупційних зв'язків	Епізодична, систематична (інституційна), клептократія (корупція як невід'ємний компонент відносин у владі)

Як видно із запропонованих визначень поняття «корупція» та її класифікацій, обов'язковою умовою корупційних діянь є наявність як однієї зі сторін держави або її представників (державних службовців, політиків, чиновників та ін.). Інакше кажучи, корупція охоплює вищий (елітарний), середній і низовий рівні публічного управління, проникаючи в усі сфери і підсистеми суспільного життя, порушує права, зачіпає інтереси всіх соціальних груп і прошарків суспільства, вражає політику, економіку, соціальну сферу, культуру тощо. Сучасний глобальний мегатренд корупційної діяльності можна охарактеризувати словосполученням «скуповування держави». Суть цього можна звести не стільки до епізодичного підкупу окремих державних службовців, посадових осіб, суддів тощо, скільки до безпосереднього підпорядкування діяльності політиків і вищих державних чиновників захисту інтересів великого (олігархічного, транснаціонального чи незаконно набутого) капіталу.

Для детального розгляду політичної корупції, яка відповідно до класифікаційних ознак виокремлюється саме за суб'єктом одержання хабарів, можна наочно відобразити суб'єкт-орієнтовану типологізацію корупційної діяльності, запропоновану А. Михненком (рис. 1.2).

З погляду суб'єктів або вигодоодержувачів корупційного ринку, основними замовниками послуг із легалізації коштів є представники наглядово-дозвільного, розподільного, правоохоронного, судового і політичного секторів.

Отже, варто детально розглянути суть, особливості та характеристику поняття «політична корупція», головна проблема при цьому полягає в тому, що багатогранність дослідницьких підходів і методик породжує нечіткість категоріального апарату. Визначимо це поняття крізь призму його етимології: англomовний варіант терміна «political corruption» утворений із грецького *politikē* (мистецтво управління державою) та латинського *corruptio* (псування). У буквальному розумінні цей термін означає підривну діяльність щодо держави як основного інституту політичної системи, гаранта її стабільності. Однак це досить умовне визначення, оскільки поза увагою залишаються недержавні інститути, які є поза можливою залученістю до корупційних дій.

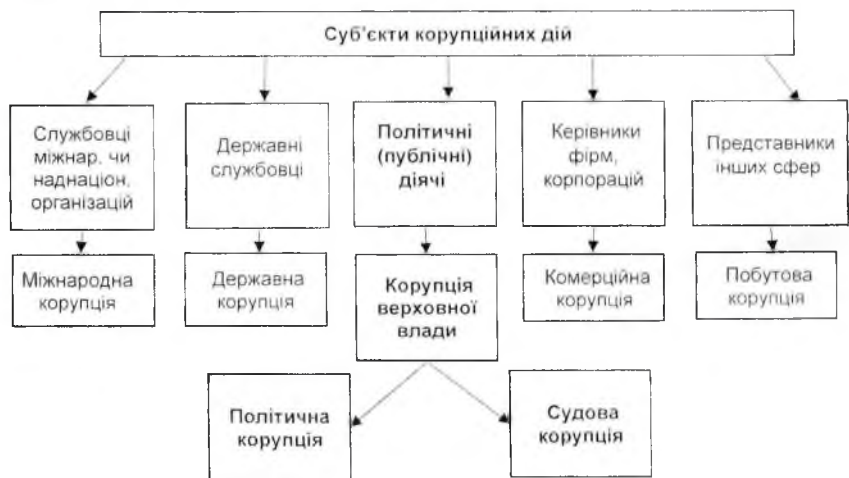


Рис. 1.2. Суб'єкт-орієнтована типологізація корупційної діяльності [7, с. 322]

Аналогічно і терміну «корупція» на тлумачення сутності «політичної корупції» впливає те, під кутом зору якої науки він визначається. Міждисциплінарність терміна дає змогу характеризувати його з погляду політичної, юридичної наук та науки державного управління. Визначальне місце у концептуалізації терміна «політична корупція» є методологія, з позиції якої він розглядається. Неоінституціоналізм, на думку І. Кушнарьова, розглядає політичну корупцію як інститут, символічний інтеракціонізм сконцентровується на аналізі соціальних взаємодій корупційного характеру, аксіологічний підхід виходить з укоріненості значимих для суспільства антикорупційних цінностей [15, с. 82].

З огляду на те, що комплексних досліджень, де було б розглянуто відмінності у підходах до сутності політичної корупції, у вітчизняній науці поки немає. Також відсутнє нормативно-врегульоване визначення поняття «політична корупція», що породжує численні інтерпретації цього терміна різними дослідними різних наукових галузей. Такий стан справ ще більше актуалізує потребу в концептуалізації поняття «політична корупція» у вітчизняній науці поєднуючи політологічні, юридичні та державно-управлінські підходи. Отже, варто детально розглянути вже існуючі визначення у наукових працях дослідників вищезазначених наук.

З позиції *політологічного аспекта* визначення терміна «політична корупція» варто вказати на думку А. Тінькова, який охоплює чотири основних тлумачення: 1) незаконні дії у сфері політики; 2) державна практика, що може бути легальною, але мати неетичний характер; 3) конфлікт інтересів у високопосадовців; 4) політичні дії, які не відповідають інтересам суспільства [22, с. 229–230]. Корупція стає політичною, на думку дослідника, позаяк саме політичні структури роблять можливими або часто навіть вимагають корупційних діянь. Він також визначає основні види політичної корупції: клієнтеризм, порівняно вузьке суб'єктивне поле, не завжди виражене матеріальне втілення, універсальність, завуальований характер, що фактично робить політичну корупцію непомітною для пересічного громадянина.

А. Волошніна, експерт з прозорості фінансування політичних партій, визначає політичну корупцію як нелегітимне використання учасниками політичного процесу та носіями публічної влади їх мож-

ливостей і повноважень із метою отримання особистих і групових вигод [21, с. 7]. Політична корупція, на її думку, коріниться в проблемі прозорості фінансування політичних партій, що дає змогу розширити коло суб'єктів політики, не звужуючи його тільки до державних високопосадовців.

На відміну від визначення В. Березинського, який визначає політичну корупцію більш звужено: як використання особою, яка займає державну посаду, довірених їй державно-владних повноважень і прав, службового становища та статусу в системі державної влади, статусу органу державної влади, який вона представляє, з метою протиправного отримання особистої та (або) групової, у тому числі й на користь третіх осіб, політичної вигоди [3, с. 6].

Г. Кохан пропонує ширше визначення, зокрема визначає політичну корупцію як поведінку державних посадовців, що відхиляється від повноважень і обов'язків, передбачених займаною посадою, що шкодить інтересам держави та суспільства, для досягнення особистої вигоди або переваг матеріального та/або нематеріального характеру для певної групи осіб, наприклад політичної партії [13, с. 491].

Таке твердження чітко корелює з визначенням корупції як широкого явища, що закріплене документами 34-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН (1979 р.), де зазначено, що корупція – це виконання посадовою особою яких-небудь дій або бездіяльність під час здійснення посадових обов'язків, – як результат вимагання чи одержання подарунків, обіцянок чи стимулів, та їх незаконного отримання кожного разу, коли має місце ця дія або бездіяльність [19, с. 7]. Однак ці твердження є доволі застарілими, оскільки охоплює вузьке коло учасників корупційних діянь та не визначає всі можливі форми корупційних дій.

Варто звернутись також до авторського визначення терміна «політична корупція», наведеного В. Дерегою, який досліджує сутність та особливості політичної корупції як феномена політичного процесу. Особливу увагу дослідник приділяє загрозам існування політичної корупції для демократичних інститутів. Зокрема, акцентуючи увагу на тому, що: 1) до політичної корупції належать дії, що пов'язані з політичною сферою: виборчий процес, законотворчий, приватизаційний, бюджетний; 2) особливістю політичної корупції є її сприйняття як невід'ємної частини політичного менеджменту

і політичних технологій, а за певних обставин політична корупція може набувати рис легітимності; 3) найбільш небезпечні форми корупційних злочинів існують у країнах, які перебувають у перехідному періоді, демократизація може послабити владу та легітимність політичних інституцій, створивши таким чином умови для більш масштабних форм корупції [8, с. 73–74]. Таке визначення свідчить, що автор розуміє під цим терміном технології (антитехнології) політичного процесу, що застосовується у широкому комплексі політичних процесів у цілому.

Ще одним вагомим здобутком в арсеналі науки політології варто вважати на визначення Є. Невмержицького, який, характеризуючи термін «політична корупція», вбачає його в корумпованих формах політичної боротьби кланів, партій, еліт та окремих осіб за владу [20, с. 17]. Цього самого підходу дотримується і П. Радько, який подає рефлексію про політичну корупцію як соціально-політичне явище. Дослідник аналізує соціальну базу виникнення та поширення політичної корупції [22, с. 256].

В. Асафайло зосереджує увагу на інституціональному та комунікативному вимірах протидії політичній корупції. Науковець визначає корупцію як складову частину процесу делегітимації влади [2, с. 12]. Це, передусім, впливає з оцінки політичної корупції як нелегітимного використання політиками та чиновниками (учасниками політичного процесу й державного управління) владних повноважень і можливостей з метою отримання незаконної вигоди.

І. Валюшко аналізує роль інститутів громадянського суспільства в системі антикорупційної політики України [4]. Автор розглядає особливості та специфіку діяльності інститутів громадянського суспільства як одного з елементів системи антикорупційної політики України. Учений аналізує корупцію як соціально-політичне явище, пропонує авторський підхід щодо умов її виникнення та поширення, аналізуючи напрями й механізми державної політики щодо запобігання та протидії корупції стародавніх політико-правових системах і сучасних розвинених країнах. Зокрема, І. Валюшко досліджував вплив інститутів громадянського суспільства на поширення корупції, форм і механізмів їх залучення до здійснення антикорупційної політики у країнах Центрально-Східної Європи, Латинської Америки, Азії. Автор зробив порівняльний аналіз виявлення головних

тенденцій і закономірностей взаємодії інститутів громадянського суспільства й органів державної влади в Україні на сучасному етапі розвитку.

З позиції науки державного управління подано авторське визначення поняття «політична корупція» Д. Клименко, яке визначається як отримання або надання суб'єктом політичної системи матеріальної чи нематеріальної винагороди (чи обіцянки її надати), маніпулювання чинним законодавством використання особою наданих їй державно-владних повноважень або інші не передбачені законодавством діяння з метою справляння цілеспрямованого впливу на процеси формування та реалізації державної політики у власних корисливих цілях [12]. Автор визнає основні ознаки політичної корупції та чинники, що сприяють виникненню й поширенню політичної корупції в Україні. Дослідник наголошує на тому, що політичний аспект корупції проявляється в тому, що вона великою мірою визначає політичну та соціальну сутність влади; впливає на визначення політики держави і її реалізацію; безпосередньо впливає на формування владних інститутів, організацію діяльності та функціонування органів державної влади, органів місцевого самоврядування.

У межах наукового дискурсу І. Кушнар'єв, приміром, зазначає, що це визначення з огляду на його звужену об'єктно-предметну сферу не охоплює всього комплексу корупційних дій у політиці та державному управлінні [14, с. 174]. Детально розглянуто причини політичної корупції в Україні в наукових дослідженнях І. Чемериса [24]. До політичних причин, зокрема, віднесені «відсутність стратегії формування та здійснення суспільних перетворень, відсутність програмованості і предметності у впровадженні демократичних принципів в різних сферах суспільного життя, недосконалість антикорупційної політики».

У термінологічному словнику з публічного управління подано такі ключові параметри терміна «політична корупція»: 1) зловживання політичною владою для приватного блага; 2) поведінка виборних осіб, покликаних виконувати функції держави, які відходять від обов'язків та прав державної посади, для того щоб отримати особисту вигоду; 3) будь-яка трансакція між акторами приватного та публічного секторів, у якій колективні блага нелегітимно конвертуються у приватні [16, с. 76].

Негативні наслідки політичної корупції для державного управління і держави в цілому визначає О. Шевчук: 1) загроза національній безпеці; 2) створення негативного іміджу для держави; 3) зниження ефективності державного управління; 4) поширення злочинності та криміналізація влади; 5) зниження темпів економічного розвитку та поширення тіньової економіки; 6) зростання бідності [25, с. 320]. Також авторка наводить основних суб'єктів: громадські і політичні діячі та посадові особи.

Варто також навести твердження А. Тінькова, який зазначає, що політична корупція впливає на всі рівні публічного управління, передусім через невирішення проблеми відокремлення бюрократії від політики, а також через відсутність прозорості та громадського контролю за фінансуванням та формуванням політичних партій, непрозорість самої системи публічного управління та відчуженість чіткого розподілу між політикою та державним управлінням в цілому [23, с. 234].

З позиції *юридичної науки* М. Мельник наводить таке твердження щодо політичної корупції: сукупність різних за змістом і ступенем суспільної небезпеки корупційних правопорушень, які вчиняються для досягнення політичних цілей або надання останнім пріоритету над іншими [17, с. 37]. Він також зазначає, що корупційними є «посадові зловживання суб'єктів, наділених політичною владою (політичних і державних діячів, публічних службовців вищого рівня), спрямовані на досягнення політичних цілей (утримання та зміцнення влади, розширення владних повноважень) та/або з метою збагачення [18, с. 69]. Можна погодитись із авторським акцентом на протиправності корупційних дій чи бездіяльності, однак щодо суб'єктного кола, на нашу думку, воно має бути дещо розширеним.

Продовжуючи розглядати політичну корупцію представники юридичної науки, варто навести визначення Р.-В. Кісіль, де її представлено як підсистему корупційних правопорушень, особливу форму корупційної деліквенції (правопорушення), яка є комплексом деструктивних трансформацій у сфері функціонування вищих органів державної влади, пов'язаних із реструктуризацією парадигми соціально-правових цінностей у державі [11, с. 360].

Симе на це звертає увагу А. Кірпічніков, який зазначає: «Корупція – це корозія влади. Як іржа роз'їдає метал, так корупція руйнує державний апарат, роз'їдаючи моральні підвалини суспіль-

ства. Рівень корупції – своєрідний термометр суспільства, показник його морального стану та здатності державного апарату вирішувати завдання не у своїх власних інтересах, а в інтересах суспільства. Подібно до того, як для металу корозійна втома означає зниження межі його витримки, так і для суспільства втома від корупції означає зниження його опору» [10].

Взаємопроникність політичної, юридичної сфер і сфери державного управління, як засвідчив аналіз дефініцій «політична корупція», не дає змоги чітко визначити межі цих підходів у тлумаченні терміна. Однак це дає змогу більш комплексно розглянути сам термін, його характерні ознаки та визначити основних суб'єктів корупційних діянь, а також спрогнозувати наслідки для зазначених сфер, суспільства та держави.

В. Гошовська, характеризуючи сутнісні характеристики політичної корупції та визначаючи термін, зазначає, що це нелегітимне використання владного становища для досягнення політичних (збереження влади, її отримання, розширення повноважень або особистих цілей). Характеризує її як бюрократичну патологію, оскільки саме призначені чиновники, а не виборні посадові особи, найчастіше зловживають [6, с. 5]. Найсуттєвіша патологічність політичної корупції, на думку В. Гошовської, полягає в тому, що вона є основою системної корупції, що перетворюється у спосіб існування суспільства, його політичного й економічного життя [7, с. 10]. Прямі втрати від політичної корупції призводять до скорочення доходів державного бюджету, розширення тіньової економіки, зменшення можливостей для держави забезпечити дотримання чесних правил ринкової гри (що дискредитує і саму ідею ринку, і авторитет держави як арбітра та судді), унеможливлення залучення не тільки зовнішніх, а й внутрішніх інвестицій, що у сукупності позбавляє державу можливості розвитку.

Узагальнюючи наведені визначення з позиції політичної і юридичної наук та науки державного управління, політичну корупцію можна охарактеризувати як:

– прояв тіньової, неформальної політики, тобто це латентну політику (прихована, непублічна, непрозора частина політичного та державного управлінського процесу);

– підривний механізм, який посягає на стабільність будь-якої інституційної системи;

– загрозу національній безпеці держави, позаяк зумовлює неформальну інституціоналізацію, подальшу деградацію державних інститутів;

– практику, спрямовану на звуження публічного простору, ускладнення циркуляції еліт і монополізацію політичного ринку;

– стійкий тип рентозорієнтованої опортуністичної поведінки політичних акторів, спрямованої на реалізацію владних інтересів і отримання певної користі від участі у політичному процесі;

– комплекс неформальних норм, які структурують, обумовлюють дії політичних акторів, суперечать колективним ідеалам, цілям, вираженим у формальних інститутах;

– закритий від громадськості вид політичних та державно-управлінських практик у непублічному полі комунікації;

– неформальний інститут, який зумовлює заміщення формальних інститутів неформальною інституціоналізацією;

– систему соціальних правил, зазвичай неписаних, що створені та виконуються за межами офіційно дозволених каналів. Механізм політичної корупції спирається як на правові норми, які уможливають зловживання та містять правові прогалини, так і, більшою мірою, на неформальні правила.

Це дає підстави сформулювати узагальнююче визначення терміну «політична корупція», зокрема, як: деструктивний різновид неформальних інститутів підривного партикулярного характеру, який зумовлює неправомірне використання суб'єктами політичного та державно-управлінського процесу з корисливих мотивів ресурсів влади в позасусупільних інтересах, приватизацію публічних ресурсів за умов слабкості формальних і конструктивних неформальних інститутів.

1.2. Методологічна основа сучасних наукових досліджень політичної корупції

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» корупція – це використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обі-

цянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

Одним з негативних наслідків політичної корупції є втрата довіри громадян до інституцій влади. Офіційні опитування, які були ініційовані урядом та парламентом в останні роки, є яскравим підтвердженням низької ефективності і результативності публічної політики та управління в цій сфері, їх декларативності й недієвості.

Так, результати опитування громадян наприкінці 2020 р. в інтересах формування Національної стратегії економічного розвитку України до 2030 р. [2], що проводились за ініціативою Президента України, показали вкрай низьку довіру громадян до влади та, за їх оцінками, високий рівень політичної корупції [1]:

Оцінка діяльності парламенту:

– довіряє 20 %, при цьому оцінка діяльності парламенту включає: «діяльність парламенту є компетентною та ефективною»: 8,3 % громадян згодні, 58,1 % – не згодні; «Парламент є вільним від корупції»: 4,2 % згодні, 71,4 % – не погоджуються.

Оцінка діяльності Уряду:

– «в цілому уряд компетентний та ефективний»: 8,5 % – згодні, 55,7 % – не згодні;

– «уряд намагається якнайкраще служити країні»: згодні 7,4 %, а не згодні 62,7 %;

– «робота уряду відкрита і прозора» – згодні 6,2 %;

– «уряд виконує свої обов'язки дуже добре і діє в інтересах громадян»: 6,1 % згодні; 67 % – не згодні;

«Уряд є вільним від корупції»: 5,6 % згодні, 70,1 % – не згодні.

Відповідно до результатів опитування, яке у 2016 р. проводило ПРООН на замовлення ВРУ в інтересах розробки Комунікаційної стратегії Верховної Ради України на 2017–2021 роки (затверджена розпорядженням Верховної Ради України від 21.11.2017 № 486), громадяни оцінюють основні функції Парламенту так [3]:

– формування зовнішньої політики України – 12 %;

– призначення Прем'єр-міністра та членів Кабінету Міністрів України – 12 %;

– інформування суспільства про свою діяльність – 9 %;

- формування внутрішньої політики України – 9 %;
- підготовка та прийняття законів – 9 %;
- забезпечення відкритості законотворчого процесу – 8 %;
- формування коаліції парламентських фракцій – 6 %;
- підтримка традицій та розбудова парламенту – 6 %;
- контроль і нагляд за роботою уряду – 6 %;
- слугування платформою для суспільного діалогу – 5 %¹⁴;
- дотримання незалежності від інших гілок влади – 4 %;
- представництво інтересів виборців – народу України – 4 %.

У цілому загальна довіра населення до парламенту не перевищувала 6,2 %. Показово, що Центр Разумкова в березні 2021 р. оприлюднив «Оцінку ситуації в країні, довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян», де зафіксував параметр недовіри до Верховної Ради у вигляді 77,5 % [12].

Прикладом цього є в тому числі конституційна криза, яка була зумовлена ігноруванням судьями Конституційного Суду інструментів е-декларування.

Важливим для формування антикорупційної політики та її практичного впровадження мають значення щорічні оцінки за Індексом сприйняття корупції СРІ, які розраховуються міжнародною організацією Transparency International. Так, у 2020 р. Україна цим індексом піднялася в міжнародних рейтингах на 9 позицій порівняно з 2019 р., перемістившись з 126-го місця на 117-те серед 180 країн, набравши 33 бали із 100 можливих (30 балів у 2019 р.). Її «сусідами» з такою самою кількістю балів є Єгипет, Свaziленд, Непал, Сьєрра-Леоне та Замбія.

СРІ базується на даних, які описують, як представники бізнесу та експерти з відповідної країни сприймають рівень корупції в державному секторі.

Індекс України у 2020 р. покращився завдяки запуску Вищого антикорупційного суду з відповідною підсудністю та перезапуску Національного агентства з питань запобігання корупції. Саме ці події наразі «звершили ланцюжок» створення антикорупційної інфраструктури в Україні, що до цього могла працювати лише частково [4].

Так само на позитивних результатах України у 2020 р. відбилися антикорупційні зміни, впроваджені під час «турборежиму» Верховної Ради IX скликання. Йдеться, зокрема, про нові законодавчі

норми щодо надання права самостійно здійснювати негласні слідчі дії для НАБУ, повернення відповідальності за незаконне збагачення, посилення захисту викривачів та необхідні зміни у сфері публічних закупівель.

Також на покращення позиції України вплинули мала приватизація, антикорупційні ініціативи Уряду Олексія Гончарука (незважаючи в цілому, на її декларативність, неефективність та нерезультативність) та довгоочікуваний тестовий запуск НАЗК електронного реєстру звітності політичних партій.

Усе це позначилося на Індексі сприйняття корупції України. Але за останній рік в країні з'явилися ризики, які можуть суттєво відкинути країну назад у сфері подолання корупції. Зокрема, ще більш болючою на сьогодні є затримка з імплементацією повноцінної судової реформи.

Протягом усього 2020 та на початку 2021 р. спостерігався постійний тиск на антикорупційні інституції. Також четвертий рік поспіль чиниться системний тиск на громадський сектор, який з регіонального рівня перейшов на національний, але винні часто так і не покарані.

На початку 2020 р. Transparency International Ukraine надала 5 рекомендацій, які б могли покращити показники України в СРІ, але станом на кінець року жодна з них не була виконана повністю, дві були виконані частково, а три були не виконані взагалі [5].

Для зниження рівня корупції та підвищення довіри з боку громадян та бізнесу до влади у 2021 р. необхідно впровадити низку змін [4]:

1. Запровадити прозоре та підзвітне управління публічними активами та гарантувати подальший розвиток сфери закупівель:

- розблокувати та підготувати об'єкти до приватизації;
- розкрити інформацію про об'єкти державної власності;
- удосконалити сфери закупівель відповідно до взятих міжнародних зобов'язань.

2. Забезпечити незалежність та спроможність антикорупційної інфраструктури:

- провести прозорі та політично неупереджені конкурсні відбори керівників антикорупційних інституцій;
- забезпечити дієву систему стримувань і противаг для незалежності антикорупційної інфраструктури від адміністративного та політичного тиску;

- законодавчо забезпечити антикорупційні органи необхідними інструментами для повноцінного здійснення своїх функцій.

3. Сформувавати професійну та незалежну судову владу:

- обрати добросесний склад Вищої ради правосуддя за участі міжнародної спільноти та громадських експертів;
- ліквідувати Окружний адміністративний суд Києва;
- ініціювати новий комплексний законопроект з урахуванням усіх рекомендацій від Венеціанської комісії щодо реформи Конституційного Суду.

Необхідно зазначити, що більшість із вказаних вище заходів повторюються з року в рік в різних редакціях, але не мають своєї ефективної реалізації, що і є однією з основних причин утримання Україною «пчесних» місць у міжнародних рейтингах за Індексом сприйняття корупції з року в рік.

У документі також вказується, що ключовими викликами, які потребують термінового реагування, є:

- формування незалежної, професійної і добросесної судової гілки влади;
- забезпечення незалежності, інституційної спроможності, належного рівня матеріально-технічного забезпечення антикорупційних органів (НАБУ, САП, НАЗК, АРМА, ВАКС);
- ліквідація податкової міліції, позбавлення СБУ, МВС повноважень у боротьбі з економічними злочинами та створення єдиного органу – незалежного Бюро економічної безпеки;
- підтримка відкритого процесу приватизації державного майна (забезпечення підзвітності та відкритості реалізації держмайна);
- підвищення ефективності системи запобігання політичній корупції (фінансування політичних партій за державний та приватні кошти, підзвітність) [4].

Як показує світовий досвід, до вимірювання та оцінювання рівні корупції можна підходити, застосовуючи один з двох основних підходів [5]:

- шляхом інтеграції результатів міжнародних порівняльних досліджень у національну антикорупційну політику;
- проведенням національних соціологічних (діагностичних) досліджень.

При цьому фахівці звертають увагу на обмеженість застосування статистичної інформації на основі звітності правоохоронних органів, яка може бути лише важливим додатковим джерелом інформації про ситуацію з корупцією в країні.

В Україні можливе застосування обох підходів.

Розглянутий вище *Індекс сприйняття корупції CPI*, який щорічно формується Transparency International, належить до групи *міжнародних порівняльних досліджень* та саме він найчастіше враховується при формуванні національної антикорупційної політики. Індекс сприйняття корупції CPI скоріше якісніший, ніж інші, він вимірює не стільки сам феномен, скільки його сприйняття населенням і публікується з 1995 р. Індекс TI, розрахований у рейтингу, впорядкований за показником рівня сприйняття корупції, який базується на оцінках підприємців та аналітиків. Індекс базується на кількох незалежних опитуваннях, у яких беруть участь міжнародні фінансові та правозахисні експерти, в тому числі з Азійського та Африканського банків розвитку, Світового банку і міжнародної організації Freedom House. Але при всіх перевагах він не може претендувати на універсальність, оскільки має цілу низку проблем та обмежень щодо свого застосування, а саме:

1. Проблема у визначенні індивідуальних індексів: неможливо пояснити, що саме вимірює індивідуальний показник корупції і на чому він ґрунтується.

2. Обмеженість категорій опитуваних: CPI оцінюється лише за результатами опитування підприємців та аналітиків. Результати опитування населення не враховуються.

3. Неоднозначність у визначенні поняття корупції.

4. Неузгодженість між собою різних індивідуальних показників корупції, які формуються за різною методологією та методикою, часто мають кореляційні зв'язки.

5. Відслідковування змін у часі: методологія побудови ІСК передбачає об'єднання кількох досліджень корупції за попередні три роки, виключає можливість побудувати надійні динамічні ряди показників корупції і, відповідно, оцінювати реальні тенденції у зміні ситуації з корупцією, якщо за цей час відбулася зміна джерел даних з корупції.

6. Вплив принципів коригування охоплення країн: Зміна місця в рейтингу не є показником зменшення чи підвищення рівня коруп-

ції. Місце країни може змінитися навіть тому, що змінилася кількість країн, що були охоплені Індексом.

7. Однорідність сукупності показників: умовою включення країни до рейтингу за показником СРІ є наявність не менше від трьох надійних джерел даних про корупцію. Разом з тим при визначенні загального по країні СРІ, що входить до рейтингу СРІ, можуть бути включені результати необмеженої кількості досліджень. За інших рівних умов СРІ, побудований на більшій кількості джерел, вимірюватиме корупцію більш надійно, ніж індекс сприйняття корупції, побудований на мінімальній кількості джерел – трьох.

8. Довірчий інтервал: дискусійним видається питання щодо коректності застосування розрахунку довірчих інтервалів для показників СРІ – довірчий інтервал може бути застосований лише до оцінок показників, отриманих на основі даних вибіркового спостереження.

9. Урахування національних особливостей: при обчисленні не враховуються специфічні особливості національних проявів корупції та, відповідно, нівелюється їх вплив на загальну оцінку корупції в країні [5].

Інший підхід, що базується на застосуванні *національних діалогічних дослідженнях*, акцентує увагу переважно на дослідженні корупційного досвіду, використовуючи показники сприйняття корупції лише як додаткові чи «фонові». Але і йому притаманна низка недоліків, а саме:

1. Епізодичність, відсутність порівняльних досліджень.

2. Запозичення міжнародних методологій, часто без адаптування до національного контексту.

3. Відсутність єдності в операціоналізації поняття корупції в різних загальноукраїнських дослідженнях або повна відсутність такого визначення взагалі.

4. Неможливість порівнювати та співвідносити різні показники в часі, що є наслідком відсутності єдиної методології та універсальних індексів.

5. Корупція часто зводиться лише до хабаря (поза увагою залишаються торгівля впливом, «відкати», «використання службового становища», «протекціонізм», тощо, що, насамперед, є об'єктом політичної корупції).

6. Не аналізуються непрямі показники корупції, такі як інституціональні можливості та стимули для корупції.

7. Оцінки сприйняття (тобто на основі прямих запитань про корупцію) в українському контексті є досить проблематичними і нерепрезентативними за кількома причинами:

- правова необізнаність громадян проявляється у відсутності адекватного уявлення про те, які дії є корупційними;
- високий рівень толерантності до корупції проявляється в занижених оцінках корупційних дій, що стали соціальною нормою (традицією);
- показники сприйняття корелюють з інтенсивністю «інформаційного шуму» навколо проблеми корупції.

8. Застосування переважно кількісних методів, що дають змогу вимірювати, але не дають змоги деталізувати явище чи процес, зокрема дослідити механізми корупційних практик і корупційних ризиків у різних сферах.

9. Неможливо оцінити ефективність антикорупційних заходів, оскільки відсутні системи оцінок діяльності різних соціальних інститутів з нейтралізації конкретних корупційних ризиків.

10. Недоліками більшості системних досліджень є брак уваги до корупції на вищому рівні.

11. Відсутня методологія вивчення і вимірювання корупції як форми традиційної поведінки, тобто тієї, що не усвідомлюється громадянами як хабародавство, а є добровільною типовою практикою сплати за послуги, які належать до прямих обов'язків службовців.

Також в Україні виділяються два підходи в проведенні досліджень масових соціальних явищ та процесів, у тому числі щодо вимірювання та оцінювання рівня корупції в країні.

Перший підхід реалізується в традиційних соціологічних дослідженнях та характеризується акцентом на комплексному вивченні соціальних феноменів у єдності їх об'єктивних та суб'єктивних ознак. Використовуються різні теоретичні моделі корупції, які базуються на соціологічних та політологічних вимірах цього феномену. Зв'язок із законодавчими визначеннями корупції в українському законодавстві в таких дослідженнях не завжди є послідовним, досить широко або навпаки надто звужено тлумачиться питання складів корупційних правопорушень, коло суб'єктів корупції тощо. Вибірка таких досліджень зазвичай є невеликою, репрезентативність дуже рідко поширюється на рівень адміністративно-територіальних одиниць (областей), використовуються існуючі недержавні мережі інтер'єрів.

Інший підхід представлено в державних вибіркових обстеженнях, які проводяться органами статистики. В таких дослідженнях акцент зроблено на кількісних вимірах явищ та процесів, які базуються на показниках об'єктивного типу (вартісні, поведінські тощо). В запитальниках формулювання питань є простими, позбавленими оцінних питань та суджень. Основні результати обстежень мають виключно кількісну форму, не потребують складних теоретичних інтерпретацій. Основу термінології їх методології становлять законодавчі визначення, терміни з державного управління, що є загальноприйнятими, термінологія міжнародних організацій. Вибірка зазвичай є значною за обсягом та контролюється на всіх етапах дослідження, забезпечується репрезентативність у розрізі регіонів та секторів.

Масштаби корупції досить важко оцінити. Це пов'язано передусім з тим, що вона (як і інші види тіньової економічної діяльності) в принципі прихована від офіційного статистичного обліку. Існуючі інші методи вимірювання корупції поділяють на три групи: експертні оцінки; інтегральні оцінки; соціологічні опитування [6].

Перша група – це експертні оцінки, які досить широко використовуються при порівнянні корупції, але різними країнами і в різні періоди часу (через значне охоплення цих вимірів). Подібні оцінки надають різні організації: найбільш відомі проекти: Nations in Transit ((NIT, «Нації в транзиті»), здійснюваний американською громадською організацією Freedom House) [6], International Country Risk Guide (ICRG) і Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) від Світового банку.

Рейтинги із цих джерел базуються на оцінюванні корупції мережею кореспондентів, що мають експертні знання про кожну країну і, відповідно, оцінюють рівень корупції в цілому. «Нації у транзиті» (Nations in Transit) – щорічне всебічне порівняльне дослідження стану справ у 29 посткомуністичних країнах Європи та Сирії. У своїх дослідженнях Freedom House застосовує 7 індикаторів: електоральний процес (вільні вибори); громадянське суспільство (третій сектор, неурядові організації); незалежність ЗМІ; демократичне управління на національному рівні (взаємодія між рівнями влади); демократичне управління на локальному рівні (місцеві влади); судова система (її незалежність); корупція. Рейтинги вимірюються за семибальною шкалою (де «1» – найкращий показник, «7» – найгірший).

Неконтрольована корупція у вищих ешелонах влади була однією з основних причин початку протестів у 2014 р. Закон України «Про очищення влади», який набув чинності в жовтні 2014 р., передбачав проведення перевірки щодо тих державних службовців і посадових осіб, які були помічені у зловживанні службовим становищем за часів Радянського Союзу. Крім того, Верховною Радою України було прийнято пакет антикорупційних законів, у тому числі законопроект про створення Національного антикорупційного бюро та нові правила розкриття інформації про власників українських компаній і нерухомості, розташованої в Україні. Але питання ефективного впровадження цих законів у дію залишилося відкритим.

Друга група методик – інтегральні оцінки, що виставляються шляхом агрегування рейтингів корупційності, пропонує різних організаціями (найвідоміший приклад – індекс сприйняття корупції громадської організації Transparency International – TI).

Третя група – соціологічні опитування. Соціологічне опитування, яке фактично стало основним інструментом дослідження корупції, складається з трьох компонентів: опитування громадян, опитування організацій (підприємців) і опитування представників органів влади. На основі опитування зазначених груп можуть бути розраховані параметри корупції, що включають кількісні та якісні показники. Зазвичай у соціологічному опитуванні використовується термін «неформальний платіж», що включає хабар, відношення, надання певних послуг представникам влади в обмін на надання корупційних послуг. При цьому опитування організацій (підприємців) здійснюються у вигляді формалізованого особистого інтерв'ю, воно має на меті вивчення ділової корупції.

Опитування представників органів влади проводиться у вигляді напівформалізованого особистого інтерв'ю з метою вивчення окремих характеристик діяльності регіональних і місцевих органів влади, що створюють можливості для виникнення корупції.

Важливість таких опитувань полягає в тому, що вони дають змогу побачити найчіткішу ситуацію стосовно корумпованості країни, оскільки те, як високо сприймають рівень корупції громадяни, вказує на те, наскільки високий рівень корупції в країні. Об'єктивні дані не завжди придатні для таких порівнянь, до того ж сама корупція має латентний характер і не може бути повністю відображена статистикою.

Головною проблемою при вивченні корупції на національному рівні залишається відсутність порівняльних досліджень [6], неможливість порівнювати та співвідносити різні показники в часі, що є наслідком відсутності єдиної методології й універсальних індексів. Запозичення міжнародної методології (часто без адаптування до національного контексту) не відображає реально існуючої ситуації в українському суспільстві.

Корупція часто зводиться лише до хабара (поза увагою залишаються «відкати», використання службового становища, дарування цінних подарунків чи надання послуг та ін.). До того ж респонденти, відповідаючи на запитання про корупцію, приносять власну суб'єктивну інтерпретацію, яка примножує недостатню визначеність самих дослідників щодо змісту феномена «корупція». Не аналізуються непрямі показники корупції, такі як інституціональні можливості й стимули для корупції. Проте, незважаючи на недоліки в антикорупційній діяльності, певні позитивні зрушення є, в тому числі щодо покращання методичного забезпечення вимірювання та оцінювання корупції на національному рівні: у 2017 р. схвалено «Методику стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні» [7].

Ураховуючи значний вплив на рівень корупції сучасних ІКТ, насамперед їх застосування в таких новітніх формах суспільних відносин, як електронне урядування та електронна демократія, доцільно проаналізувати результати їх впровадження та ефект саме з погляду протидії корупції. Цей ефект є багатограним та багатофункціональним і зумовлений сукупністю таких факторів, як забезпечення прозорості та відкритості діяльності влади, деперсоніфікації при наданні публічних послуг, оцінка та контроль з боку громадян та представників бізнесу за діяльності органів влади, їх безпосередня участь у формуванні та реалізації державних рішень тощо.

Офіс ефективного регулювання (BRDO), Фонд Східна Європа в межах USAID/UK проекту «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах» (TAPAS) та швейцарсько-української програми «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громадян» (EGAP) та Міністерство цифрової трансформації України здійснили першу спробу комплексної оцінки економічного та антикорупційного ефекту від запровадження вибраних е-послуг в Україні [8]. У межах дослідження було проведено оцінювання 17 е-послуг у семи сферах (з 125 е-послуг порталу «Дія»):

- реєстрація, внесення змін та припинення реєстрації ФОП;
- призначення допомоги при народженні дитини;
- надання довідки про несудимість;
- декларація відповідності вимогам пожежної безпеки;
- видача та розширення ліцензії на послуги з автоперевезень пасажирів та вантажів, повідомлення про зміну даних перевізника;
- отримання та анулювання дозволу на спеціальне водоко-

ристовування;

- повідомлення про початок виконання підготовчих та про початок будівельних робіт, декларація про готовність об'єкта до експлуатації.

Прогнозований ефект від упровадження е-послуг в економіці це – майже 495 млн грн на рік, що означає зниження витрат майже на дві третини порівняно з офлайн-форматом. В абсолютному вимірі це економія близько 514 років, адже більшість витрат (58 %) на отримання державних послуг офлайн припадає на витрати часу користувачів. Реальна економія становить 36,7 млн грн, оскільки не всі отримувачі послуг перейшли на онлайн форму.

Практика ЄС застосування моделі оцінювання SKM економічного ефекту від упровадження е-послуг: людина подає дані про себе до 10 державних органів лише один раз, а далі відомства отримують цю інформацію один від одного. Розрахунки показали, що економія становитиме майже 550 млрд дол. протягом 15 років.

Щодо *антикорупційного ефекту*, то потенційна економія на хабарах у сферах, що аналізувалися, становить 841 млн грн на рік, реальна – 32 млн грн на рік. Більшість (дві третини) зафіксованих випадків ймовірних корупційних ситуацій стосуються класичного (офлайн) способу надання адміністративної послуги.

Переважає більшість опитаних вважає: із упровадженням е-послуг корупції поменшало – 78 %, із них 52 % – що корупції стало суттєво менше. Решта вважає, що ситуація не змінилася, 1 % – що ситуація з корупцією погіршилася.

ІКТ у комплексі зі зміною законодавства та організаційної структури ОВ потенційно збільшують: доступність, відкритість та прозорість публічних послуг, а також суттєво знижують рівень корупції під час їх надання:

- по-перше, змінюється сутність надання державних послуг через зменшення потреби у взаємодії громадян із державними службовцями;

– по-друге, у разі е-послуг громадяни мають змогу взаємодіяти з державою за будь-якої потреби та з будь-якого місця, без фізичної присутності в державних службах для отримання послуг.

Аналіз стану рівня корупції, в тому числі політичної, показав неефективність та нерезультативність антикорупційної політики в Україні, незважаючи на покращання її місця в міжнародних рейтингах за Індексом сприйняття корупції CPI у 2020 р. на 9 позицій.

Усе наведене вище засвідчує, що: 1) однією з головних причин недовіри населення до влади є високий рівень політичної корупції у її вищих ешелонах, насамперед в уряді та парламенті; 2) невиконаними залишилися рекомендації Transparency International Ukraine, сформульовані як пріоритетні на 2020 рік, з п'яти рекомендацій, які б могли покращити показники України в CPI, але станом на кінець року жодна з них не була виконана повністю, дві були виконані частково, а 3 були не виконані взагалі; 3) для зниження рівня корупції та підвищення довіри з боку громадян та бізнесу до влади згідно з рекомендаціями Transparency International Ukraine у 2021 р. необхідно впровадити низку змін: запровадити прозоре та підзвітне управління публічними активами та гарантувати подальший розвиток сфери закупівель; забезпечити незалежність та спроможність антикорупційної інфраструктури; сформувати професійну та незалежну судову владу; 4) обґрунтовано обмеження використання Індексу сприйняття корупції для формування та оцінки ефективності національної антикорупційної політики; 5) досліджено 3 групи існуючих методів вимірювання корупції: експертні оцінки; інтегральні оцінки; соціологічні опитування; 6) обґрунтовано доцільність та необхідність їх застосування в Україні; 7) результатами дослідження Офісу ефективного регулювання (BRDO), Фонду Східна Європа в межах USAID/UK проєкту «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах» (TAPAS) та швейцарсько-української програми «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP) та Міністерства цифрової трансформації України доведено комплексну зв'язку економічного та антикорупційного ефекту від запровадження е-послуг в Україні. Дослідження підтверджує значний вплив процесів цифровізації, цифрових трансформацій на зниження рівня корупції в органах влади.

Розділ 2

ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ В ОРГАНАХ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ

2.1. Типології та прояви політичної корупції в органах представницької влади в Україні

У сучасній науці не існує єдиного розуміння поняття «політична корупція». Визначення її предмета, характерних ознак та критеріїв викликає значні дискусії.

У загальному розумінні політична корупція в системі державного управління являє собою суть використання посадовими особами, які уповноважені приймати політико-адміністративні рішення, відповідних важелів впливу з метою отримання політичної і соціально-економічної вигоди у сфері публічного управління, зокрема у виборчому, конституційному, законотворчому, приватизаційному, бюджетному процесах, реалізації кадрових повноважень, лобювання корпоративних і приватних інтересів тощо [7, с. 291].

Характерною ознакою політичної корупції є те, що перед її суб'єктами ставиться насамперед політична мета, суть якої полягає в досягненні, збереженні влади, її поділі між відповідними зацікавленими політичними силами.

Для досягнення поставленої мети суб'єкти політичної корупції використовують відповідні специфічні методи й заходи, за які в чинному кримінальному законодавстві передбачено покарання, зокрема зловживання посадовим становищем, перевищення посадових повноважень, давання та отримання хабара тощо.

Серед специфічних рис політичної корупції можна виділити такі: не належить до повсякденної поведінки кожного громадянина; поширюється на політичну сферу та вищий рівень державного й регіонального управління; пов'язана з клієнтизмом як однією з форм організації суспільства, в якому відносини вибудовуються за принципами особистої вірності чи лояльності посадовця конкретній людині як у відносинах «клієнт-патрон»; здійснюється не заради конкретної матеріальної винагороди в особистих цілях певної посадової особи, а заради владно-політичних цілей, пов'язаних із отриманням політичної влади: визначається одночасно політичною та економіч-

ною мотивацією; належить до «елітарної» чи «елітно-владної» корупції; відображає стан розвитку та тип суспільства, тому набуває різної форми вияву в різних державах.

Формування та поширення такого явища, як політична корупція, в органах представницької влади пов'язане з низкою чинників: політичною нестабільністю в державі; відсутністю політичних реформ та їх хибною ідеологією; дисбалансом функцій і повноважень гілок влади та порушенням принципу поділу державної влади; ігноруванням демократичних засад у діяльності головних політичних суб'єктів; уникненням кримінальної відповідальності ідеологами та організаторами масштабної політичної корупції, яка виявилася в небачених владних зловживаннях і фальсифікаціях під час різних виборчих процесів [5, с.139].

М. Джонстон виділив такі чинники, які сприяють поширенню політичної корупції в державі: соціальна прихильність та звичаї, го́бто політична культура; популярність уряду чи її відсутність; родинний зв'язок, який протиставляє норми та обов'язки офіційним правилам; ознаки політичного процесу, включаючи швидкість; зразки включення та виключення з політичного процесу; антикорупційні закони та їх упровадження; економічні характеристики, такі як рівень економічного розвитку і відносний розмір державного сектору [3].

Саме явище політичної корупції не має одноманітного прояву. Загалом політична корупція реалізується в різних видах та формах. У зв'язку із цим необхідно розрізняти види політичної корупції.

Одним із критеріїв поділу на види політичної корупції є суб'єктивна її реалізація.

Загалом суб'єкти політичної корупції можуть бути як на загальнодержавному рівні, так і на регіональному. На загальнодержавному рівні до суб'єктів політичної корупції можуть належати державні та політичні діячі, зокрема глава держави, керівники та члени найвищих органів державної влади, керівники органів виконавчої влади, народні депутати, керівники політичних партій та ін.

До суб'єктів політичної корупції на регіональному рівні відносять керівників місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, депутатів обласних і міських рад та ін. [5, с. 138].

Основною ознакою суб'єктів політичної корупції є те, що вони пов'язані, передусім, з представницькою владою і є виборними посадовими особами. Так, згідно з М. Джонстоном, політична корупція являє собою поведінку виборних посадових осіб, які виконують ввірені державою функції, що відхиляється від посадових обов'язків та наданих їм прав у керуванні отримання особистої вигоди [2]. Тут йдеться, передусім, про народних депутатів, які наділені владою і відповідними повноваженнями, що дає їм можливість зловживати нею.

До зловживань виборних посадових осіб, зокрема народних депутатів, що становить зміст політичної корупції, можна віднести фінансування виборчої кампанії, за якого може здійснюватися перерозподіл фінансів та інших ресурсів приватним особам чи партіям, щоб перекупити прихильність виборців, що визначається поняттям «підкуп».

У науці існують також такі класифікації політичної корупції.

Одним з авторів типології політичної корупції був В.Танзі, який виділив кілька типологій політичної корупції: 1) бюрократична корупція або petty; 2) політична корупція, або grand; 3) корупція бюрократії або корупція політиків; 4) корупція, орієнтована на зменшення витрат (для хабародавця) або збільшення переваг; 5) корупція ініційована тим, хто дає хабара, або тим, хто бере хабара; 6) корупція примусова або внаслідок змови; 7) централізована або децентралізована корупція; 8) передбачувана або випадкова корупція; 9) корупція, яка включає платежі або не включає платежів [9].

Додатково потрібно зазначити, що типології політичної корупції також можна виділяти залежно від кількості учасників, типу політичного режиму, особливостей державного устрою та національних умов перебігу розвитку держави тощо. Також необхідно враховувати, що різні типи політичної корупції можуть існувати в один історичний період.

Значний внесок у дослідження проблем політичної корупції зробив М. Джонстон у праці «Політичні наслідки корупції». На думку вченого, необхідно розрізнити чотири типи політичної корупції:

а) хабарництво в торгівлі (пов'язане з функціонуванням «чорного» ринку, протизаконними фінансовими та майновими операціями, ухилянням від сплати податків, фальсифікацією фінансових документів);

б) патронажна система (виникає, передусім, у процесі реалізації незаконних угод, у результаті чого влада концентрується в руках обмеженої кількості осіб або організацій, які монополізують владу і досягають відповідного контролю за діяльністю легітимного уряду);

в) непотизм (дружба або кумівство), що призводить до виникнення несправедливих великих поступок під час укладання угод, призначення родичів на важливі посади в системі управління, пільгової купівлі власності, доступу до твердих валют тощо;

г) кризова корупція, за якої здійснюється діяльність значної кількості бізнесменів в умовах ризику, в результаті чого предметом купівлі-продажу стають рішення офіційних органів, що, зрештою, може призвести до значних політичних зрушень та зміни влади в країні (державні гарантії інвесторам, процес приватизації) [2; с. 459–477].

Розрізняти види політичної корупції також необхідно виходячи із тих обставин, в яких політичних умовах вона поширюється.

М. Джонстон розрізняв також інтеграційну та дезінтеграційну політичну корупцію:

а) інтеграційна корупція зв'язує людей та групи у тривалі мережі обміну за інтересом, який усі поділяють;

б) дезінтеграційна корупція спрямована на руйнування соціальних зв'язків, в результаті чого продукуються конфлікти [3].

При цьому в суспільстві так складається, що певні варіації інтеграційної корупції бувають менш стабільними і тривалими, ніж інші. Щодо дезінтеграційної корупції, то деякі її види бувають порівняно внутрішньо стабільними навіть у тих ситуаціях, коли істотно відділяють суб'єктів соціальних відносин, що залишилися поза корупційною практикою.

Ще однією особливістю інтеграційної політичної корупції є те, що вона не обов'язково є засобом стабілізації політичної системи. Так само і дезінтеграційна політична корупція не обов'язково спричинятиме дестабілізацію системи. Як зазначає М. Джонстон, інтеграційна політична корупція не означає, що вона «вигідна». Зокрема, альтернативна інтеграційна форма корупції може зміцнити владу авторитарного режиму, а дезінтеграційна корупція може започаткувати політичні зміни [2, с. 464].

Проблему типології політичної корупції розглядав у своїх дослідженнях І. Амундсен. На думку вченого, серед типів корупції слід

розрізняти такі: індивідуальну (або приватну) та колективну; політичну та бюрократичну; редистрибутивну та екстрактивну; хабарництво, підкуп тощо [1, с.12].

Індивідуальна або приватна корупція відбувається тоді, коли індивід не ділиться або дуже незначним чином ділиться з рівними за статусом або з особливою групою з певними міцними та цілісними зв'язками [1, с.17]. Характерними ознаками індивідуальної корупції є отримання індивідуальної вигоди, тобто особистий інтерес суб'єкта корупції (його родини чи найближчих друзів).

Колективна корупція передбачає наявність значного економічного ефекту або неліберального шляху розподілу ресурсів для великої кількості учасників (більше від трьох). У колективній корупції особливу роль відіграють лідери групи, або класу, або інституту чи організації, які нелегально використовують власний вплив для розподілу ресурсів на користь групи. Політична корупція може бути поширена серед політичних партій (це можуть бути як правлячі, так і ті, хто прагне отримати владу), адміністративної бюрократії та національних урядів.

Характерною ознакою політичної корупції є колективність, за якої до неї залучається велике коло суб'єктів (колеги, партнери, асистенти, покровителі, керівники та ін.).

Видом політичної корупції є «petty» корупція (так звана «дрібна» корупція). За поняттям «дрібна» приховується загроза перерости в масове соціальне явище, що в результаті може переродитися в інституціоналізовану корупцію.

Політична корупція також поділяється на індивідуальну та інституційну (структурну).

Метою інституційної корупції є вигода певного соціального інституту. В системі політичних відносин цим соціальним інститутом може виступати політична партія.

Характерною ознакою інституційної корупції є те, що зловживання владою ніби обґрунтовується, як необхідна умова чи важлива частина інституційних обов'язків суб'єктів влади. На відміну від індивідуальної корупції, агенти інституційної корупції діють заради загальних інтересів інституту (як-то політичної партії). У зв'язку із цим ніби відсутнє задоволення індивідуальних інтересів суб'єкта корупції. Однак у цілому це протиправне діяння, оскільки за ним

приховується неправомірна процедура, в результаті чого завдається шкода демократичному розвитку держави та здійснюються незаконні дії (є порушення закону).

Так, під інституційною корупцією розуміється, зокрема, дача хабара в обмін на політичну послугу. Під дачею хабара тут може розумітися здійснення певного фінансового внеску у передвиборчу кампанію, чи то в розвиток громади. І в цих обставинах поскладнюється можливість кваліфікації такої дії як протиправної, оскільки подібні дії можна класифікувати як благочинність, так і як корупційну дію.

Ознаки корупції можуть бути виявлені лише в усвідомленні підриву інституційних цілей та завданні шкоди розвитку демократичних цінностей у державі.

Також прикладом інституційної корупції є створення особливих умов якісного та швидкого надання адміністративних послуг у системі владних інститутів з метою формування у клієнтів (отримувачів послуг) лояльного ставлення до діючої влади з метою завоювання вотуму довіри виборців та отримання необхідної підтримки під час чергових виборів.

Шкідливість інституційної політичної корупції полягає в тому, що вона руйнує демократичні цінності в державі, і, зокрема, ціннісне «ядро» інституту, є систематичною та проникає на всі рівні системи державного управління.

Загалом, як зазначають учені, система державного управління перебуває в умовах постійної загрози поширення корупції. Все це формується через необхідну взаємодію держави й суспільства. Це передбачає змушений акт взаємного обміну (чи держава в особі державного агента, чи суспільство в особі окремого громадянина, клієнта або бізнесмена), в результаті чого формується інтерес до негайної чи індивідуальної вигоди. Тому держава (або державний агент), по суті, є втягненими в можливі корупційні дії.

Зазначені обставини дають підстави розрізняти політичну корупцію за таким критерієм, як «у чиїх інтересах вона здійснюється та хто отримує найбільшу вигоду». У зв'язку із цим розрізняють редуцтибутивну (корупція знизу) та екстрактивну корупцію (корупція зверху).

Редуцтибутивна корупція – це корупція, за якої акумулюється потік ресурсів від держави до суспільства.

Екстративна корупція – це корупція при акумулюванні потоку ресурсів з боку суспільства до держави.

Наступна класифікація політичної корупції представлена А. Гайденгаймером [4]. На думку вченого, політична корупція розрізняється за критерієм ініціювання корумпування: а) корупція посадовця, б) корупція того, хто отримує вигоду.

Подібним до зазначеної класифікації є поділ політичної корупції на корупцію в інтересах державних агентів та корупцію в інтересах недержавних агентів.

Ще одна класифікація видів політичної корупції здійснюється за цивілізаційною ознакою. Відповідно розрізняють «західний» та «східний» типи політичної корупції.

У «західному» типі політичної корупції присутній розвиток нелегального ринку тіньових послуг, які регулюються відносинами обміну.

Для «східної» політичної корупції характерне сплетіння корупційних відносин із тканинами інших фактивно легітимних соціальних відносин. У таких відносинах корупційні відносини фактично завуальовані під відносини дарування.

Політичну корупцію також поділяють на системну та систематичну.

Системна корупція розвинута у повністю корумпованій системі (клептократії як владі злодіїв), при якій будь-які реформи є неможливі. Відповідно, у державі створюються умови для нездоланності корупції, оскільки остання є частиною наявної політичної та економічної ситуації, яка дає змогу її зберегти. Таким чином, спотворюються цінності політичного розвитку, нівелюються цінності соціальних інститутів.

Систематична політична корупція негативно впливає на розвиток інститутів влади, зокрема уряду чи окремих міністерств. За систематичної політичної корупції реформи можливі лише в разі визнання необхідності.

Серед типів політичної корупції особливе місце займає електоральна політична корупція, яка, у свою чергу, може поділятися на такі форми: *quid pro quo* внески, зловживання адміністративними ресурсами для цілей кампанії та підкуп виборців і посадовців, залучених до виборчої кампанії (купівля голосів).

Електоральна політична корупція передбачає фінансування приватних осіб чи партій в обмін на необхідне ставлення обраних.

Quid pro quo внески – досить складна підформа політичної корупції. Її елементами є: а) державні посадовці, що діють в особистих інтересах; б) зловживання посадовими обов'язками, якими завдається шкода суспільству та державі; в) користь третьої сторони. Досить часто така підформа політичної корупції завершується фінансовими скандалами.

Засобом впливу на політичні рішення в умовах поширення електоральної політичної корупції є фінансування виборчих кампаній, за допомогою чого справляються впливи на значну кількість політичних рішень. Складність розкриття таких правопорушень чи злочинів виявляється в тому, що завуальованою є межа між фінансуванням заради вигоди та благочинністю.

Загалом політичну корупцію можна розрізнити за такими формами: хабарництво, розтрата, шахрайство та підкуп. Кожна з форм політичної корупції є різновидом кримінального злочину. При цьому кожен тип політичної корупції може проявлятися у різних формах і навіть поєднувати у собі кілька форм.

Хабарництво – це така форма корупції, яка вважається найбільш поширеною в усіх типах суспільств.

Під хабарництвом розуміється сплата певної фіксованої суми, чи то відсотка від контракту за надання певних послуг державному посадовцю. Основна мета хабарництва – обійти законні процедури в певних діях. Під хабарами розуміють нефіксовані незаконні сплати, які часто завуальовані під поняттям «подарунок».

У системі політичних відносин напередодні виборів хабарництво дуже часто відбувається під час агітаційних виїзних акцій політичних лідерів з метою просування своєї політичної сили, під час яких останній отримує подібні «подарунки» від прихильників.

До виду політичної корупції в органах представницької влади відносять **розтрати державних ресурсів**. Важливо, що елементом розтрат є супроводження її розкраданням державних ресурсів державними службовцями. Безпосередніми жертвами таких злочинів є не конкретні громадяни, а громадянське суспільство (громадськість) і держава. Відповідно, у разі розтрат не порушуються юридичні права окремих громадян.

Розтрати як злочин характерні не лише в умовах політичної корупції. Розтрату відносять до корупційних дій загалом. Однак в умовах розвитку політичної системи держави розтрати є важливим незаконним інструментом отримання переваг та вигод. Адже за допомогою розтрат правляча еліта набуває можливостей отримати відповідні ресурси або доступ до них. Також в умовах розтрат посадовець здатен використовувати політичні установи з метою розширення та забезпечення власних приватних бізнес-інтересів. Дуже вигідним джерелом привласнення є майно закордонних компаній, яке отримується внаслідок організації розтрати політичною елітою і зосереджується в руках олігархів, правлячих родин.

Для подолання політичної корупції у формі розтрат державного та суспільного майна необхідні політична воля, незалежне правосуддя та розвинена політична та правова культура.

Наступною формою політичної корупції є **шахрайство**. Це складний вид злочину, який включає і хабарництво, і розтрату за допомогою хитрощів і обману.

Шахрайство може бути як індивідуальним злочином, так і колективним. Метою шахрайства, як і будь-яких корупційних форм злочину, є отримання необхідної бажаної вигоди. Шахрайство відносять до екстрактивної корупції.

Ще однією формою політичної корупції є **фаворитизм (кронізм)**.

Під фаворитизмом розуміють призначення на посади або надання вигод «по знайомству» (рідним, друзям, довіреним особам) з метою зловживання владою за допомогою останніх для привласнення та справляння впливу на розподіл державних ресурсів з особистою вигодою.

Фаворитизм належить до політичної корупції, якщо відбувається зловживання владою у вигляді корупційного, недемократичного, «приватизаційного» розподілу ресурсів для політичної мети. Зокрема, у політичній сфері можливе використання призначених «своїх» (за принципом «по знайомству») державних посадовців або політиків, які мають доступ до відповідних благ (ресурсів, влади), при отриманні відповідних вигод у розподілі, наданні чи преференції зацікавленим особам.

Підвидом фаворитизму є клієнтелістський фаворитизм. Суть його зводиться до надання постійних послуг члену родини, другу, близькій особі чи групам інтересу.

Політична система держави за природою схильна до поширення такої форми політичної корупції, як фаворитизм. Адже навіть президент (зокрема, в Україні) наділений конституційним правом призначати на певні посади відповідних осіб. За цим правом може приховуватися саме можливість призначати на посади «своїх людей».

Підформою фаворитизму є непотизм, суть якого зводиться до призначення на посади членів родини. В системі політичних відносин дуже часто непотизм застосовується з метою збереження своєї посади через створення навколо себе досить відданого оточення за допомогою родинних стосунків. Саме загрозою при створенні глибоких непотичних систем є поширення мафії.

Ще одним підвидом фаворитизму є сплата комісійних з метою приватизації державної власності на пільгових засадах, за обрання для виконання певних державних робіт, номінування для представлення корпоративних інтересів у державних радах та комітетах. Політична корупція тут може проявлятися таким чином, що політики та бюрократи залучаються до приватного бізнесу, маючи на меті приватні інтереси.

Значної шкоди поширення фаворитизму в державі приносить демократії. Фаворитизм знецінює знання, кваліфікацію й професіоналізм. У суспільстві, де поширений фаворитизм, відсутня здорова конкуренція, яка повинна будуватися на основі вищезазначених цінностей. Переможцями в боротьбі за посади стають члени родини, знайомі і довірені особи.

Усе наведене вище засвідчує, що політична корупція в системі державних відносин є надзвичайно загрозливим явищем для забезпечення стабільного розвитку суспільства та держави. З нею пов'язане прагнення отримання та збереження необмеженої влади та отримання відповідної вигоди відповідними політичними акторами.

Саме явище політичної корупції не має одноманітного прояву. Звичайно політична корупція реалізується в різних видах та формах. У зв'язку із цим необхідно розрізняти види політичної корупції, кожен з яких завдає відповідної шкоди розвитку суспільства та держави і може реалізуватися у певних формах. При цьому різні форми і типи політичної корупції можуть співіснувати, призводячи до нівелювання суспільних цінностей і спрямовуючи розвиток суспільства та держави до системної кризи.

2.2. Причини та підґрунтя відтворення політичної корупції в Україні

Потрібно відзначити, що оголошена боротьба з корупцією в Україні актуалізує питання про причини системного відтворення цього явища всупереч всіх зусиль протидії. На наш погляд, фактором, здатним прояснити нездоланність корупції, є відповідна «культура корупції». Культурне підґрунтя політичної корупції було висвітлено в дослідженні Д. Порта і А. Ванучі «Брудні угоди: учасники, ресурси та механізми політичної корупції» [18]. Корупційна культура в Україні з погляду соціальної та політичної дійсності розглядається українським вченим О. Михальченком [14]. Потрібно зазначити, що певні аспекти цього феномену було розглянуто в працях В. Гошовської, В. Гурієвської, Д. Костенка, М. Мельника, Т. Пояркової, С. Серьогіна та ін. [4; 6; 11; 12; 20; 21].

Як правило, науковці, описуючи «культуру корупції», вказують на те, що її поширення призводить до:

1) спотворення у громадян розуміння самого принципу існування держави та фундаменту, на якому побудовані суспільні відносини;

2) руйнування довіри громадян та знищення соціального капіталу (що разом підривають закони й норми, покликані служити продуктивним соціальним цілям), а з часом призводять до втрати сенсу дотримання законів громадянами;

3) формування усталених правил поведінки, за яких корупційне діяння стає єдиним можливим шляхом для досягнення бажаних результатів.

Основною ознакою «культури корупції» є деморалізація суспільства, коли будь-яке корупційне діяння починає сприйматися як звичайне, і більше того, навіть необхідне. А це, у свою чергу, призводить до виправдання корупційних діянь на будь-якому рівні та у всіх сферах.

Корупція з однозначно негативного явища перетворюється на норму. І це має свої специфічні наслідки. У політичному аспекті одним із головних наслідків стає зниження легітимності влади як такої. На економічному рівні корупція знищує конкуренцію. Але найгірші за своєю суттю наслідки корупція має в соціальній сфері, призводячи до викривлення соціальної ідентичності громадян.

Розгляд підґрунтя культури корупції висвітлює питання щодо причин системного відтворення корупційних сценаріїв на всіх суспільних рівнях. У цих рамках увагу привертає уявлення, що корупція найлегше відтворюється на основі історично сформованих і усталених взаємодій, детермінованих певними соціальними факторами, при яких потреби розвитку суспільства не знаходять адекватного способу задоволення.

На нашу думку, показовим для розуміння глибинного укорінення культури корупції є історичні джерела. Так, одна з перших згадок про явище корупції в історичному минулому української державності трапляється в договорі гетьмана Війська Запорізького Пилипа Орлика зі старшиною та козацтвом Війська («Пакти і Конституція прав і вольностей Війська Запорізького»), який був укладений в 1710 р.: «Найбільше на людей бідних надають утиски і здирства і пригнічують їх вантажами владні хабарники, не за заслуги свої, а через ненаситну жадібність прагнуть потралити в уряду військові і посполиті для свого збагачення. Вони спокушають серце гетьмана, і завдяки корупції, без повного обрання та всупереч справедливості і закону, в уряду полковницькі проникають, або займають інші посади» [17].

Водночас українська політична реальність дозволяє розглядати політичну корупцію як політичний інститут, що засновується на базовій політичній культурі [20]. Причиною цього є те, що політична корупція пересічними громадянами сприймається не як виняток, а норма життя.

Дійсно, складається парадоксальна ситуація. З одного боку, наявною є широка національна законодавча база, що спирається на відповідні міжнародні антикорупційні конвенції, інші міжнародно-правові документи, що містять чіткі міжнародно прийняті визначення, які саме діяння слід вважати корупційними правопорушеннями, які саме суб'єкти мають нести за них відповідальність, які санкції за них та інші заходи кримінально-правового характеру мають бути встановлені. (Потрібно вказати, що Україна поступово ратифікувала Кримінальну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 р. (Закон № 252-V від 18.10.2006), Конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 р. (Закон № 2476-IV від 16.03.2005), Конвенцію ООН проти корупції від 11 грудня 2003 р. (Закон № 251-V від 18.10.2006), Конвенцію Ради

Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму (Закон № 2698-VI від 17.11.2010). До безумовних переваг українського законодавства слід віднести й Закон України «Про запобігання корупції» (остання редакція від 15.03.2016). З другого боку, корупційні скандали давно стали невід'ємною рисою діяльності Верховної Ради України будь-якого скликання.

На наш погляд, що ситуацію уможлиблюють відповідні базовій політичній культурі стосунки й зразки поведінки, які в науковій літературі називають «патрон-клієнтськими». На думку Т. Пояркової, патрон-клієнтелізм має складну природу, оскільки це водночас і комунікаційне поле взаємодії соціальних верств на підставі нерівності й асиметрії влади, і площа взаємної солідарності, що втілюється як в індивідуальній ідентичності, так і міжособистісних почуттях і зобов'язаннях [20, с.11].

Інакше кажучи, патрон-клієнтські стосунки – це феномен, що охоплює публічну та тіньову сфери через поєднання потенційного примусу й експлуатації з добровільними відносинами та вимушеними взаємними зобов'язаннями, з визнанням частково нелегального та напівлегального аспектів цих відносин.

Сутність патрон-клієнтських стосунків проявляється у визнанні їх справедливими, а саме такими, що підтримуються всіма членами суспільства добровільно часто поза правом і законністю. Ці стосунки не вербалізуються (тобто не озвучуються та не обговорюються).

За формою патрон-клієнтські стосунки – пакетна угода, що діє на кількох рівнях, де жодний ресурс не підлягає обміну окремо, а тільки в поєднанні, на підставі уявлень про справедливість, на базі безумовної довіри та довгострокових зобов'язань.

Патрон-клієнтелізм на рівні органів представницької влади пов'язують з: 1) адміністративним ресурсом виконавчої гілки влади; 2) фальсифікаціями виборчого процесу (незаконне відсторонення кандидатів чи партій від участі в ньому, тиск на його перебіг, фальшування результатів) та ін.; 3) тіньовим впливом інтересантів, зацікавлених у прийнятті тих чи інших законів; 4) тиском/підкупом народних депутатів.

У політичній науці клієнтелізм розглядають як заміник соціальної довіри та заступництва, що притаманні традиційному

суспільству. У модернізованих суспільствах патрон-клієнтські стосунки отримували квазі-вигляд, як-от: подібність до послуг купівлі-продажу, де подарунок перевтілювався в хабар, а вдячність – у підкуп. Водночас ці стосунки відігравали важливу роль у суспільствах, що стали на шлях модернізації – вони долали брак довіри в суспільних відносинах, поєднуючи у собі солідарність і прагнення встановити псевдосімейні стосунки у процесах обміну ресурсами, на підставі різниці у соціальних статусах.

У випадку, коли модернізація мала запозичений або насильницький характер з перетворенням соціальних механізмів на інституціональні гібриди, – патрон-клієнтські стосунки перетворювалися на форму засвоєння нової реальності старими засобами. Так, за відсутності «середнього класу» панівний прошарок стає не зацікавленим у розвитку, а витрачає ресурси на відтворення свого статус-кво, заради чого використовує адміністративний апарат і бюрократичні перешкоди для збирання данини. Політична діяльність також трансформується у псевдоідеологічний інститут з персоніфікованими зв'язками, тяжінням до спадкового лідерства та схильністю до переобрання одного й того самого політика.

Наведене вище засвідчує, що для розуміння специфіки політичної корупції в Україні необхідно врахувати еволюцію панівного прошарку від радянського часу до сьогодення. Радянська номенклатура остаточно склалася після смерті Й. Сталіна. Припинення репресій, десакаралізація образу Й. Сталіна, спроби М. Хрущова замінити галузевий принцип керування на територіальний – усе це призвело до об'єднання партійної номенклатури, її кількісного збільшення через включення до її складу виробничників, «червоних директорів». Водночас до архаїчного принципу просування ієрархічною драбиною (на підставі особистих знайомств, спільного походження й особистої відданості) додався чинник спадковості, що посилювався втратою домінування партійної бюрократії через вікове «вимивання» «селянських синків», представників радянської номенклатури, які пройшли репресії.

У цей період зміст патрон-клієнтських стосунків у СРСР було переглянуто, оскільки відсутність репресій зумовила системний згорі, якщо не можна змусити, необхідно ділитися. Соціальний контракт, який утворився, лояльно сприймав номенклатурну ренту управ-

лінців (у вигляді привілейованого житла, спеціальних лікувальних закладів, службового транспорту, дач, поїздок за кордон, спецшкіл і спецтаборів для дітей, санаторіїв для номенклатурних працівників, путівок на відпочинок тощо). Новий договір визнавав «право» керованого загалу (поза гарантованого переліку продуктів і набору безплатних послуг) красти народне багатство, змінювати місце роботи й ухилятися від будь-якої праці.

Перетворенням патрон-клієнтських стосунків на домінуючі в суспільстві відзначився період застою. Економічні проблеми, а саме: чинник дефіциту та поява напівмодернізованих прошарків: пролетаріату, який був змушений виживати ще за рахунок фізичної праці на присадибних ділянках, і напівінтелігенції, яка зберігала зв'язки з власним корінням (селом) зумовили те, що номенклатура, породжена тоталітарною системою, провокувала відносини, що прямо заперечувалися такою системою. У цей час номенклатурні канали розширилися на підставах протекціонізму та кумівства. Так, виникли прошарки обслуги з продавців і спекулянтів, які перепродавали товари, куплені з-під «прилавку».

Перебудова (1986–1991 рр.) відзначилася новим етапом еволюції патрон-клієнтських стосунків, де системи формальних і неформальних взаємодій стають основною формою реалізації інтересів. Це зумовлює появу нової соціальної верстви – груп посередників, які часто не мали статусу «перших осіб» і взагалі не були вписаними у структуру управління, що давало змогу скоротити ланцюг взаємодії, не порушуючи при цьому ритуал.

У період перебудови легалізація приватної діяльності на виробництво товарів і послуг, початок ери розвитку кооперативного сектору мало неоднозначні наслідки: повернення до кустарного виробництва з низькою якістю; використання кредитних програм під гарантію держави з переведенням коштів у тінювий сектор – зумовили чергову трансформацію патрон-клієнтських стосунків.

Так, нововведення стали втратами для більшості населення через порушення уявлень про попередній соціальний пакт, що базувався на взаємному виправданні: верхівки, яка мала можливість жити «як пани», загалу, який не бажав працювати якісно за безцінь. Тепер спільне масове розкрадання «соціалістичного майна» перетворилося на процес самозбереження соціуму.

На відміну від розгубленого соціуму, радянська політична еліта мала перевагу, оскільки доступ до цього політичного прошарку, що передбачав проходження спеціальних фільтрів – формальних (рекомендації та затвердження партійних комітетів) і неформальних (особистісні гарантії), створив особливий тип єдності.

Інакше кажучи, номенклатура під час перебудови почала повністю контролювати і «тінь» системи, що увібрала в себе все заброньоване ідеологією та законами, де джерелом існування ставали послуги, а суспільна вага людини визначалася корисністю знайомства з нею та колом її спілкування. Впливовим чинником, що підживлював появу та поширення патрон-клієнтських стосунків були чиновники, які через контроль над державними потоками перетворювали у субсидії, регулювання цін, виробничих норм, дозволів на будівництво, отримання державних коштів тощо.

Для розуміння впливу патрон-клієнтських стосунків на політичну сферу потрібно враховувати й чинник особистості, коли патрон-клієнтські стосунки, сконцентровані навколо впливової посади, стають базою для формування політичних машин, що здатні вирішувати проблеми як у легальному, так і тіньовому полі. «Персоналістське» забарвлення патрон-клієнтських стосунків проявлялося в тому, що часто певні їх конфігурації під час зміни посадовця або припинялися, або набували нового персоналістського виміру.

Усе наведене вище засвідчує, що важливою умовою існування радянського типу патрон-клієнтських відносин була тонка межа неповаги до закону та невербального виправдання його порушення шпалом. Це зумовлювало дві основні форми прояву таких стосунків: примусовий (коли зверху надходить ініціатива, яка отримує підтримку поза реальною згодою різних верств) і добровільний, де контекст подій знаходить виправдання в усіх суспільних прошарках.

Еволюція патрон-клієнтських стосунків у СРСР призвела до їх перетворення на невід'ємний елемент системи, що вплинуло на основну характеристику номенклатури. Так, риса «належності» (на підставі знайомства, спільного походження) до певного високопосадовця, просування якого владними шаблями означало автоматичні кар'єрні зсуви його прибічників, і другорядність ідеологічних гасел і ідеологічно правильні промови, просякнуті турботою про народ, партію та СРСР, на тлі сконцентрованості на власних інтересах) з

часом була доповнена тенденцією до передання у спадок наявних привілеїв. Каналами, що уможлилювали зайняття впливових посад за спадком, ставав доступ до привілейованої освіти, знайомства, зайняття посад із перспективою подальшого кар'єрного зростання.

Подальші (перебудовні) трансформації радянської політичної еліти виявилися залежними від переведення державної власності у приватну («номенклатурна приватизація»), де партійні, комсомольські діячі разом із державними чиновниками мали преференції в розподілі власності.

Патрон-клієнтські стосунки часів перебудови можна охарактеризувати як поле збігу легального й нелегального, що компенсує дефіцит інших (неієрархічних) соціально-комунікаційних механізмів. Це площина жорсткої конкуренції за допуск до ресурсів, де переваги мали елітарні прошарки. Таким чином, рушійною силою руйнування радянської системи став шар привілейованої касты номенклатури, яка мала такі якості, як: кар'єризм, неприхований цинізм і аморальність. Це дало можливість зруйнувати соціальний пакт, що створився після системної відмови від репресій як основу відтворення СРСР.

Укорінення патрон-клієнтських стосунків у політичній культурі призвело до творення у пострадянській Україні олігархічної політичної системи з корпоративними інтересами – своєрідна метаморфоза, коли під новими гаслами демократії збереглася стара номенклатура в рамках нового (поновленого) правлячого класу, який придбав власність, провів масштабний перерозподіл і закріплення державної (фактично приватної власності), де масові інтереси не мали адекватної політичної репрезентації. Це пояснює контекстне відтворення невербального соціального контракту на новому етапі розвитку суспільства – у незалежній Україні, але з визнанням як норми наявності розгалужених ієрархічних мереж, що вибудовуються навколо впливових посад.

Інакше кажучи, політична корупція в Україні періоду незалежності спрямовувалася на затвердження наявних патрон-клієнтських стосунків і легітимацію привласнення державного майна, що відбувалося за різними напрямками й надання державної допомоги великому бізнесу.

На нашу думку, для розуміння сутності політичної корупції в Україні показовими є майдани (2004 та 2013–2014 рр.). Так, фальшування результатів голосування й готовність до збройного протес-

ту представниками різних політичних сил зумовили появу Майдану (2004 р.), який засвідчив корозію спадку радянського номенклатурного періоду – руйнацію неписаного кодексу честі, дотримання якого забезпечувало не тільки належність до вищих шаблів соціуму, а й певні умови відтворення.

На перший погляд, здається, що західноєвропейські цінності та євроінтеграція надали новій легітимності угрупованням, які прийшли до влади після Помаранчевої революції. Проте насправді ця подія поновила архаїчні методи звільнення з посад дежслужбовців нижчої та середньої ланки, що, виконуючи накази керівництва, підтримували чинну владу, а також призначення на посади людей з кіл, наближених до осіб-лідерів. Тож не дивно, що наступний період відзначився управлінською некомпетентністю, оскільки чиновників було замінено на випадкових людей. Практично відразу правляча еліта почала використовувати посади для власного збагачення та поповнення корупційних схем.

Основним результатом політичної реформи 2004 р. став перерозподіл політичного впливу: вплив київської групи та «сім'ї Кучми» значно знизився, натомість це стимулювало інтерес бізнесу (зокрема «донецьких») до політичної діяльності. Водночас конкурентні процеси у провладній верхівці поставили під сумнів як приватизаційні процеси, так і законодавче оформлення вже існуючого розподілу.

Законодавча діяльність Верховної Ради цього періоду сприяла реформатуванню держави з інституту узгодження суспільних інтересів на засіб забезпечення виживання правлячого прошарку (через державну підтримку у вигляді пільг, компенсацій, преференцій на економічному рівні та забезпечення захисту від зовнішньоекономічної конкуренції).

Президентство В. Януковича відзначилося вибудовуванням ієрархії, де статус, бюджетна підтримка та легкість введення бізнесу залежали від близькості до кола «сім'ї», донецьких кланів та їх політичної структури – Партії регіонів. Це закономірний результат процесу еволюції політичної еліти – своєрідний пік, де уніфікаційні процеси досягають свого логічного завершення, а політична еліта починає концентруватися навколо обмеженого кола «сім'ї».

Значайшими й для парламенту стали переважання ситуативних інтересів над стратегічними; схильність до силових методів

вирішення проблем; неприйняття інакодумства; збільшення боргів; цинізм; торгівля посадами; брак патріотизму. Незворотним стало і функціональне спрощення елітного прошарку з характерним падінням світоглядного горизонту, перевагою нелогічних рішень, звуженням інтересів, зниженням можливостей розуміти, передбачувати, а звідси – і впливати на розвиток тих чи інших тенденцій.

Події Майдану 2014 р. чітко виявили реакцію українського соціуму на руйнацію порушення невербальної домовленості пострадянського періоду: соціум не втручається в процеси приватизації державної власності, а правлячий прошарок дотримується принципу надання соціального пакету й збереження імітації демократичних зрушень.

Проте всі ці соціальні зрушення й часткова заміна представників панівної еліти не призвели до якісного покращання роботи Верховної Ради 8-го скликання, оскільки:

1) партійні організації були створені представниками правлячого класу та виступали засобом вирішення вузьких внутрішньоорієнтованих інтересів або персональних амбіцій;

2) вибори були виключно механізмом визначення переможців представників панівної еліти;

3) переважним способом прийняття колективних рішень були таємні перемовини («договорняк»);

4) була відсутня відповідальність:
– політичних партій, депутатів за реалізацію передвиборчих обіцянок;

– за ухиляння від депутатської діяльності;

– за антиконституційну законодавчу діяльність та ін. – функціональність політичної системи значно зменшується на тлі значного збільшення кола повноважень уряду.

Вітальність патрон-клієнтелізму у Верховній Раді пов'язують з такими рисами традиційної політичної культури, як:

1) відсутність межі між публічним та приватним, політичним та неполітичним;

2) значна кількість бідних у соціумі;

3) контроль еліт над державними ресурсами;

4) відсутність поваги до закону;

5) переважання етнічних зв'язків над політичними;

6) орієнтація в публічному просторі на особистість політика;
7) низький рівень раціонально-бюрократичної інституціоналізації;

8) обмеженість доступу до соціальних ліфтів.

Важливо, що відтворення підстав для політичної корупції базуються на поєднанні внутрішніх трансформацій правлячого класу (політичної еліти) та впливу суб'єктів світового політичного процесу. Так, з одного боку, відбувалося вибудовування демократичних інституцій та запровадження виборчих механізмів, з другого – затверджувався принцип творення ієрархічних структур (на основі особистісної відданості), що паразитували на монопольному використанні державної ренти та появи неофеодальних прошарків (каста суддів, силовиків та ін.), які безконтрольно й необмежено розпоряджаються майном залежних верств населення, а торгівля державною власністю – територією, водою, повітрям, лісом, землею, корисними копалинами – набувала масового характеру відчуження за гроші. Не можна відкидати й того, що отримання зовнішньополітичної підтримки стало умовою легітимації правлячого класу.

У цих рамках доречно згадати, що в політичній сфері існує підхід, де політична корупція розглядається як конфлікт між діями посадової особи та інтересами його працедавця, або як конфлікт між діями виборної особи та інтересами суспільства (М. Вебер, Р. Мертон, М. Джонстон, Я. Кузьмінов та ін.).

Подібні конфлікти можна розглядати і як прояв незбігу інтересів людини і державної системи, як своєрідну підсвідому протестну поведінку, яка відображає потребу в іншій системі відносин. У цьому контексті явище корупції вказує на тенденції розвитку громади та застарілі і нефункціональні сценарії взаємодії, в цьому сенсі воно має не тільки деструктивне, а й функціональне значення.

Отже, будь-яка корупційна схема виступає компенсаторним механізмом, який регулює недостатність державного управління, а саме відсутність:

- справедливого співвідношення професійних навантажень з оплатою праці;
- прозорості системи службових заохочень;
- легальності відбору та кваліфікації персоналу;
- гнучкості в наданні державних послуг;

- засобів публічного прийняття управлінських рішень;
- мобільності і простоти на противагу зайвій бюрократизації;
- гнучкості щодо задоволення окремих запитів;
- подолання залежності працівників від адміністрації; обмеження монопольної влади чиновників;
- можливості кожного бути почутим.

У цих рамках доречно згадати твердження Т. Гобса, який ще у XVII ст. зазначив, що корупція є корінь, з якого випливає за всіх часів і за будь-яких спокус презирство до всіх законів. За зовнішнім примиренням з громадськими правилами і нормами криється внутрішнє невдоволення і непокора, тобто, якщо потреби людини не задовольняються або ігноруються, то це призводить до того, що в громадському просторі починає проявлятися феномен відчуження. Людина перестає сприймати суспільний простір як «свій», як «свою територію», про яку треба дбати. Вона не хоче бути причетною до того ладу, який її не влаштовує. Своїм відчуженням особистість протестує проти того, що її не влаштовує, і таким чином показує: «Я не маю до цього ніякого стосунку. Я не причетна».

Аналогічно здійснюється сценарій корупційних взаємодій. Стереотипну поведінку більшості громадян («моя хата скраю – я нічого не знаю») підтримує деструктивний сценарій, в якому не усвідомлюється відповідальність за особистий вплив і можливості подальшого розвитку. Позиція відчуження породжує соціальний аутизм, при якому соціум завмирає у своєму стані, виходячи із ситуації тут і зараз, що провокує посилення екзистенціального страху самотності, при якому людина відчуває себе самотньою серед людей.

Так формується особистість у собі, відокремлена від байдужого до неї світу навушниками, комп'ютерною залежністю, ігроманією, мобільною залежністю, алкоголем, наркотиками, курінням, корупційними діями. Це означає, що суспільство «платить» рахунки за байдужість і безвідповідальність до задоволення індивідуальних потреб розвитку [5].

При соціальному аутизмі атрофуються бажання, зникає потреба і мотиви до розвитку, а пізніше і здатність діяти. Людина втрачає здатність адаптуватися, а зміни сприймає як загрози.

Відповідно загальний стан соціальної інертності запускає механізм амбівалентності, який проявляється в тому, що, з одного боку,

всі хочуть змінити існуючу корупційну ситуацію, а з другого – ще більшою є потреба в стабільності і бажанні нічого не змінювати.

Більшість громадян очікує, що зміни відбудуться без їх участі, спираючись в особистому житті на соціальні сценарії, які передаються їм у спадок. За визначенням К. Юнга, пам'ять індивіда як «активного принципу спадковості складається з пам'яті предків, «невидимих батьків», чия влада знову народжується разом з дитиною». Останній, звичайно ж, не знає про ці наслідки. Він лише тільки відчуває, що щось заважає вільному прояву його інстинктів, і він проєктує цю внутрішню перешкоду спочатку на батьків, а потім на суспільство [16, с.16]. Це свого роду стежки в душі, залишені слідами як віддалених, так і найближчих предків індивіда» [16, с. 16].

Суспільство, як правило, не усвідомлює впливу колективного несвідомого на свої установки і поведінку. Однак «групове, національне або расове несвідоме складається як з успадкованих моделей сприйняття і розуміння, так і культурних і є продуктом сучасної соціальної дійсності» [15, с. 26].

Такий підхід виправдовує розгляд явища політичної корупції як системо-стабілізуючого фактору в державному управлінні. Щоб зрозуміти всю складність явища, необхідно проаналізувати потребу, що стоїть за схемою протиправної взаємодії.

У корупційних схемах звернення до конкретної особи дає можливість визнати індивідуальні здібності, проявити владу вирішувати питання, підтримувати компетенцію, професіоналізм і посаду, тобто, компенсується потреба у визнанні, і фігура службовця виходить з бюрократичного паперового потоку на перший план. Одночасно чиновник бере на себе відповідальність за власний вплив і за те, щоб бажані або певні зміни відбулися. Він, у свою чергу, дає визнання можливості конкретної людини, увагу до приватного запиту, гарантію вирішення. Так, система забезпечує реалізацію потреби деструктивно, водночас створюючи спосіб самозбереження. Таким чином, негативне явище корупції деякою мірою відіграє позитивну роль для учасників системи державного управління. Корупція як дзеркало відображає глибинну потребу, яка не задовольняється і знаходить заміщення через прояв деструктивного сценарію.

Ця проблема розкриває потребу в побудові якісно нових відносин між державною владою і суспільством на основі взаєморозуміння і поваги до кожної окремої особистості.

Е. Бенфілд започаткував розгляд амбівалентності як тригер (спусковий гачок), який призводить до зміцнення корупційної поведінки і аморальної сімейності [22]. Можна простежити спорідненість такого самого сценарію і в українському суспільстві. Йдеться про моральний борг перед сімейним колом, що в українському побуті отримало назву кумівства і призводить до потенційної аморальності відносно більш широкого соціального оточення.

Стан «застиглого в безпорадності», «ображеного» суспільства породжує суспільний невроз. Чим більше суспільство має табуованих тем, непроговорених правил, закритих для обговорення проблем, тим більше підвищується рівень суспільної тривоги. Сучасна культура високотехнічного прогресу сприяє зростанню амбівалентності особистості і підсилює прагнення людини усувати розбіжності шляхом інфантильних співзалежностей.

Е. Дюркгейм описував такий стан суспільства як «ціннісну аномію», при якій помітна частина його членів, знаючи про існування зобов'язуючих їх норм, ставиться до них негативно або байдуже [10].

Наслідки руйнівної дії корупції для державного управління виявляються в небезпеці поглиблення соціального неврозу, що провокує трансівний стан неспроможності, створення системи патологічних псевдоцивільних соціальних відносин і втечі від реальності, при якому всі роблять вигляд, що хоча проблема й існує, але вона не стосується окремо кожного, або навпаки, вона має магічну силу, яку суспільству неможливо подолати.

Відповідно до законів біхевіоризму, потрапляючи в колектив, людина переймає правила поведінки, які в цьому колективі прийняті. Тому, якщо внутрішня культура державних органів така, що стосовно хабарів панує негласна підтримка, відсутність прозорості в системі влади, то такий сценарій буде підтримуватися й надалі.

Ґрунтуючись на теоретичних здобутках учених З. Фрейда, К. Юнга, Е. Фрома, А. Адлера, М. Боуена, Е. Берна, М. Балінта, К. Вітакера, Б. Мартеля та інших, нами виділені основні характеристики залежного громадського сценарію, наявність якого не дає змоги державним програмам по боротьбі з корупцією здійснюватися повною мірою:

– надцінність проблеми (про корупцію багато говориться, приділяється багато уваги);

– посилення контролю у сфері державного управління, що призводить до зростання напруження в суспільстві;

– ігнорування або зменшення проблеми на рівні суб'єкта державного управління (наприклад, «корупція мене не стосується...», «я як усі...»);

– знецінення актуальності (наприклад, «проблема корупції існує і ми хочемо її вирішити, але з цим можна жити ще сто років»);

– закритість і відсутність прозорості державного управління;

– зростання тривожності і пасивності в суспільстві;

– віра в протилежні, несумісні і взаємовиключні фантазії, створення приємного уявлення і витіснення інформації, пов'язаної з неприємними відчуттями;

– ходіння по колу: про проблему багато говорять, але вона не вирішується. Чергові політичні сили обіцяють покінчити із цим явищем і знову зазнають поразки. Це означає, що суспільство потрапляє в той же сценарій. У свою чергу, повторення сценарних зразків означає, що запускаються механізми зміненого стану суспільної свідомості, де рішення найчастіше приймаються для «значущих інших», створюється видимість розв'язання проблеми.

Тому очевидно, що для подолання цього явища в державному управлінні необхідний інший підхід до вирішення проблеми і відмова від стереотипних дій, які тільки порішують існуюче становище.

Які б важкі наслідки не породжувало це явище, поки що ще більш складним питанням є звернення до особистісної відповідальності: «Що б суспільство хвилювало в разі, якби питання корупції було вирішено? На що у цьому разі зосереджувалася б увага?». У цьому аспекті з психологічного погляду явище корупції відволікає суспільство від ще більш складних для нього проблем, усвідомлення власної причетності і відповідальності членів суспільства за зміни.

Усвідомленням свого внеску на підтримку сценарної взаємодії створює можливість для подальших змін особистісної участі, а отже, і загальноприйнятого сценарію [6].

Саме на це звертає увагу український вчений Є. Головаха: «Я вважаю, що наша найголовніша біда не в суспільних лихах, пов'язаних з нестачею соціальних макроструктур, а в особистості, що не сформувалася, не здатна керувати собою, а отже, суспільством, у якому вона живе, впливаючи на тих, хто нею керує. Відсутність

цього зворотного зв'язку, коли при владі є відчуття, що її можуть контролювати самокеровані люди, а не просто пасивно приймати керуючі дії, призводить до розбещеності, безвідповідальності, не-ефективності цієї влади. У такому випадку у неї немає ніяких спонукальних стимулів для вдосконалення.

Себе вони, звичайно, здатні забезпечити, а ось чи здатні вони нас забезпечити, залежить уже лише від нас – чи зможемо ми (пересічні виборці) від них вимагати. Для цього потрібно хоча б навчитися управляти самим собою в новому соціальному просторі» [2].

Маргіналізація особистісних потреб розвитку і реалізації особистості перетворює свободу і демократію в нестерпну повинність, породжує байдуже ставлення до деструктивних проявів і корупційних діянь. Переживання почуття занепокоєння, зовнішньої загрози найчастіше оцінюється більшістю суспільства як несприятливе середовище для того, щоб проявляти ініціативу до змін і свою індивідуальність. Тоді особистісна думка і своє ставлення до існуючої ситуації стає джерелом сумнівів, що призводить до потурання і бездіяльності в корупційному сценарії.

Корупція як негативне соціальне явище є джерелом економічних, політичних і соціальних ризиків для українського соціуму. Але це чинник, що на психологічному рівні ще більшим ризиком для суспільства є ризик зважитися на виклик бути успішною економічною, політичною і соціальною державою, всупереч показниками і політичним прогнозам. На наш погляд, Україна за допомогою цього негативного явища доходить до усвідомлення своєї ролі та власної ідентичності.

Таким чином, явище корупції є болючим але закономірним процесом, «печаткою цивілізаційної людини», оскільки він покликаний привести до згоди природу і культуру всередині самого себе» [16, с. 23].

Отже, необхідно більше досліджувати сучасні тенденції розвитку, усвідомлювати застарілі ідеології, що спричиняють формування залежного суспільства, і спрямовувати громадську думку на подолання самознищувальних впливів.

Таким чином, політична корупція в органах представницької влади уможливорюється поєднанням: 1) історичного підґрунтя; 2) патрон-клієнтальними відносинами як засобом виживання; 3) пошуком соціумом компенсацій травмуючих трансформації. Ці обставини зумовлюють перетворення політичної корупції на феномен політичної культури та базовий інститут українського життя.

Розділ 3

МЕХАНІЗМИ ЗАПОБІГАННЯ ПОЛІТИЧНІЙ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

3.1. Політико-правовий механізм

3.1.1. Специфіка проявів корупції в органах представницької влади

Визначення механізмів запобігання корупції належить до над-актуальних теоретико-методологічних завдань. Водночас потрібно визначити, що висвітлення й обґрунтування механізмів запобігання політичній корупції в органах представницької влади досі залишається недостатньо вивченими та дискусійними, адже дослідники не дійшли згоди щодо предмета, механізмів та критеріїв цього явища попри те, що воно досить широко використовується як у наукових працях, так і в сучасному політичному дискурсі.

На нашу думку, ці обставини змушують більш прискіпливо звернути увагу на політико-правовий механізм запобігання корупції, який розглядають і як підставу, і як антикорупційний засіб, що діє через нормативно-правове регулювання та політичну волю в органах представницької влади.

У цьому контексті важливо враховувати, що політична корупція в органах представницької влади найчастіше пов'язана з адміністративним ресурсом виконавчої гілки влади; фальсифікаціями виборчого процесу, тіншовим впливом інтересантів, зацікавлених у прийнятті тих чи інших законів, тиском/підкупом народних депутатів.

Здобуття влади шляхом політичної корупції порушує фундаментальні принципи формування органів представницької влади. Це відбувається через:

- нелегальне фінансування політичних партій та виборчих кампаній;
- підкуп виборців, кандидатів, членів виборчих комісій, представників влади;
- «купування-продаж» депутатських мандатів шляхом оплачування «прохідних» місць у виборчих списках партій;

– зловживання під час агітації та фальсифікація результатів виборів.

Утримання влади завдяки політичній корупції здійснюється шляхом перерозподілу владних повноважень під час прийняття нових законів та інших нормативно-правових актів (наприклад наділення певної посадової особи чи органу повноваженнями, яких вони не можуть мати за Конституцією України чи правовим статусом). Фактично йдеться про незаконне заволодіння державною владою, її захоплення через призначення на політичні та державні посади «своїх» людей, вибудовування системи влади не на демократичних і правових принципах, а на засадах особистої відданості та політичної належності.

У результаті створюється ситуація, за якої політичні та державні інститути, формально зберігаючи свій суспільний статус, фактично експлуатуються в інтересах окремих осіб і певних політичних сил (парламент приймає закони, вигідні лише певній політичній силі; уряд ухвалює рішення на користь певної підприємницької структури; міська рада надає землю чи передає у власність або оренду майно «потрібній» особі чи структурі).

Якщо певні суб'єкти влади в корупційний спосіб привласнюють не делеговані їм владні повноваження, беруть на себе ту частину влади, яка їм природно належати не може, концентрують у себе державну владу, порушуючи правовий принцип поділу влади, то вони фактично здійснюють узурпацію влади.

Коли різні політичні інтереси утворюють заплутану багатовимірну систему, тоді збільшуються прояви корупції в парламентській діяльності. Ці нестабільні системи породжують корупцію. Члени коаліційного уряду та парламентарі не розраховують на тривале політичне життя, і тому замість того, щоб здійснювати політику, використовують своє короткочасне перебування при владі для особистого збагачення.

Нестабільність політичної ситуації в країні, відсутність програмованості та предметності у впровадженні демократичних засад у різні сфери суспільного життя, зокрема в систему управління суспільством, внаслідок чого не забезпечуються її відкритість, спрямованість на служіння народу, підконтрольність йому. Парламент стає не місцем законотворення, а місцем політичних торгів в угоду власних інтересів.

Стосовно корупції в парламентській діяльності слід зазначити, що про неї мало відомо широкому загалу. Про її прояви та сутність можна дізнатися скоріше з матеріалів журналістських розслідувань чи коли політики самі про неї зізнаються широкому загалу. Одним із наслідків політичної корупції є відсутність зворотного зв'язку влади із суспільством, відчуження народу від держави.

В Україні проявом цього є позбавлення влади підтримки виборців, байдужість більшості громадян до інтересів та долі власної держави.

Корупція в парламентській діяльності становить найсерйознішу загрозу для українського суспільства, держави і кожного з нас. Вона спотворює реформи в державі й унеможливує нормальну діяльність влади взагалі, оскільки немає довіри людей ні до вищих інститутів влади та їхніх «реформ», ні до влади на місцях, як немає і довіри представників різнорівневих органів влади один до одного.

Хабарництво і непотизм знищують конкуренцію як пружину розвитку бізнесу. Причому разом з монополізмом, псевдоконкуренцією, регуляторними дисфункціями тощо вони гальмують інноваційний економічний поступ, особливо у сфері виробництва товарів і послуг. Загальна підкупність і продажність створюють обстановку підозри і ворожості кожного до всіх, усіх до кожного і перешкоджають установленню громадянської злагоди в країні. Корупція щодня і щогодини витискує нас на периферію світового прогресу і просто викрадає наше майбутнє.

Нагальна потреба українського суспільства полягає в наявності політичної відповідальності. Тому одним із заходів, спрямованих на стримування корупції в парламентській діяльності, є скасування інституту депутатської недоторканності.

Водночас актуальними є заходи щодо розвитку правової та політичної культури. На практиці це має знаходити відображення в тому, щоб за наявності відомостей у ЗМІ щодо певного вчинку, діянь, що є несумісних з політичною діяльністю, з діяльністю особи, яка виконує функцію держави, остання має йти у відставку (скласти мандат).

На сьогодні в Україні запроваджено новий для нашої країни механізм протидії політичній корупції – це державне фінансування політичних партій та державний контроль за їх фінансуванням. Основни-

ми суб'єктами такого механізму є Національне агентство з питань запобігання корупції та Центральна виборча комісія. Проте за умов економічної кризи та відсутності очевидних позитивних результатів реалізації державне фінансування політичних партій неоднозначно сприймається в суспільстві.

У цьому контексті заслуговує на увагу нещодавно розроблена громадськими організаціями методика «12 кроків аналізу партійних звітів» [7]. Причому важливо зазначити, що кожний наступний крок вимагає чіткого виконання оцінювальних дій на попередньому етапі при здійсненні попереднього кроку.

I крок. Аналіз першої сторінки звіту, фактична адреса політичної партії (у разі її невідповідності юридичній адресі). Якщо партія «забула» вказати дані щодо розташування свого офісу та/або його власника, інформація з першої сторінки звіту допоможе відшукати необхідні відомості через реєстри даних.

II крок. Перевірка наявності найманих працівників у секретаріатах партій, яка міститься в загальній інформації про політичну партію на другій сторінці звіту. Це дає змогу виявити достовірність видатків партії на оплату праці таким працівникам, що особливо важливо в сучасній ситуації, коли більшість партій працює завдяки «безкоштовним волонтерам». Інформація щодо заробітної плати має міститися в розділі «Витрати». При цьому необхідно звірити кількість осіб, яким вона виплачується, із вказаною на початку звіту. У випадку, якщо особа працює безкоштовно, інформація про неї має міститися в розділі «Спонсорство».

III крок. Важливою інформацією є наявність територіальних осередків та їх фінансова звітність. По-перше, всі партійні осередки в регіонах відповідно до Закону мають бути зареєстровані як юридичні особи. По-друге, вони зобов'язані мати відкриті банківські рахунки.

IV крок. Оцінювання загальної вартості всього майна, яке перебуває у власності політичної партії. Ця консолідована інформація дасть змогу зрозуміти, наскільки склад власності попереднього періоду відрізняється від поточного звіту.

V крок. Аналіз переліку нерухомого майна, що перебуває у власності політичної партії, та порівняння цієї інформації з кількістю офісів, які вона використовує. Важливість такого аналізу полягає в тому, що дуже часто політичні партії беруть в оренду приміщення

комунальної власності та використовують їх, сплачуючи при цьому мізерні кошти до місцевих бюджетів.

VI крок. Перевірка складу рухомого майна (автотранспортні засоби), особливо співвідношення марки, моделі, року випуску, дати та вартості придбання.

VII крок. Перегляд списку рухомого й нерухомого майна, яке перебуває на праві користування у політичної партії. Якщо власником цих активів є фізична особа, необхідно через інтернет з'ясувати, чи була і в якому контексті вона згадана публічно та чи не має вона зв'язки з конкретною політичною партією або окремими партійцями.

VIII крок. Визначення кількості грошей у політичній партії станом на кінець відповідного звітного періоду. Як правило, кошти розміщені в афілійованих банківських установах. При цьому необхідно також аналізувати грошові кошти, розподілені за цільовим призначенням, а саме:

- на рахунках виборчого фонду;
- для відшкодування витрат, пов'язаних із фінансуванням передвиборчої агітації;
- на рахунках для отримання коштів із Державного бюджету України на фінансування статутної діяльності.

IX крок. Аналіз відомостей про грошові внески на кінець відповідного звітного періоду. При здійсненні внеску фізичною особою необхідно перевірити наявність її повного ПІБ та місця проживання, а також у разі великих сум внесків, її зв'язок з політичною партією, наявність родинних або бізнесових зв'язків з окремими партійцями.

X крок. Опублікування кожною політичною партією даних про суми коштів, що надійшли як спонсорські внески. Саме ці рядки звіту партії доцільно аналізувати надзвичайно прискіпливо, адже такі спонсорські «вливання» можуть свідчити про конфлікт інтересів.

XI крок. Аналіз відомостей про здійснення платежів з рахунків політичної партії. Мало суб'єктів перераховують кошти фізичним особам, проте моніторинг переліку юридичних осіб може дійсно надати важливі дані щодо компаній, які викликають підозри, та за допомогою відповідних інтернет-ресурсів виявити їх засновників та керівників цієї юридичної особи.

XII крок. Аналіз списку фінансових зобов'язань, що існували у політичній партії. Перед фізичними особами здебільшого це сто-

сується виплати заробітної плати. Стосовно юридичних осіб, перед якими політичні партії мають фінансові зобов'язання, то це зазвичай ті самі контрагенти, на адреси яких перераховано кошти.

3.1.2. Правові заходи щодо запобігання політичній корупції

Реформування української державності полягає в системних змінах суспільно-політичного, економічного, соціального та правового життя суспільства. Сьогодні ми вирішуємо проблему створення правової держави. Слід зазначити, що ці процеси призвели до таких явищ, як підвищення рівня злочинності та криміналізації економіки на підґрунті послаблення державної політики, політичної та економічної нестабільності, поширилися корупційні відносини. Суспільні очікування щодо протидії корупції перебувають на стадії незадоволення. Ефективні правові механізми боротьби із цим явищем у повному обсязі не відповідають сучасним реаліям і, як правило, залишаються лише наголошеними намірами. Водночас реальна мінімізація корупції є необхідною умовою належного соціального та економічного розвитку держави.

Слід зазначити, що законодавство, яке відіграє значну роль у боротьбі з корупцією, прийнято у повному обсязі. Проте воно не розв'язує проблеми та суперечності, які відбуваються в соціальних процесах. Корупція є наслідком економічних, політичних, соціальних та культурних процесів, політичної нестабільності, економічного занепаду, деградації моралі, послаблення системи соціального контролю.

Головною ознакою корупційності відносин є суперечності такої поведінки з існуючими моральними правовими нормами, встановленими суспільством і державою. У цьому контексті корупція є явищем, притаманним усім епохам та періодам історії держави. Проте рівень корупціогенності відносин може бути різним. Його визначають безліч факторів, зокрема стан економіки, право, політика та мораль.

У політичному та економічному контексті корупція символізує привласнення посадовими особами матеріальних та нематеріальних активів через отримання влади, тобто привласнення активів характеризує економічну складову, отримання влади та надання переваг

і пільг з порушенням чинного законодавства – політичну. Влада та сукупність можливостей, які є відповідними наслідками, пов'язані з набуттям власності, поширюється на громадян, комерційні та інші організації, на державні органи, органи місцевої влади та самоврядування, збройні сили та формування.

Шляхом традиційного отримання винагород за здійснення як законних, так і незаконних дій відбувається вилучення власності у громадян. Останнім часом в Україні прийнято низку законодавчих та підзаконних актів, які спрямовані на протидію корупції. Враховуючи, що міжнародне законодавство є частиною правової системи України, то сукупність ознак, які визначено в нормативно-правових документах міжнародного рівня, втілено і в антикорупційне законодавство, тобто корупція розглядається як зловживання державною владою для отримання винагороди в особистих інтересах та інтересах третіх осіб.

У чинному Законі України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII поняття «корупція» трактується як використання особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

Отже, характерними ознаками поняття «корупція» є:

- 1) суспільно небезпечний характер дії або бездіяльності (форми та способи прояву);
- 2) порушення службовими особами нормативно визначених для них повноважень;
- 3) форма реалізації влади чи повноважень з метою одержання неправомірної вигоди, прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб в основному корисливих діях.

При цьому визначення «корупційне правопорушення» закріплюється як діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою,

зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

У свою чергу, основними ознаками такого правопорушення є:

- діяння (може бути у формі активних дій або бездіяльності);
- містить ознаки корупції, передбачені ст. 1 Закону України

«Про запобігання корупції» (визначались вище по тексту):

☞ застосовується до певного кола осіб, встановлених ч. 1 ст. 3 зазначеного Закону (підпункт вказаної статті відносить до таких осіб, у тому числі, народних депутатів України, Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів);

– законодавець визначає вказані вище види юридичної відповідальності за корупційні правопорушення: кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Крім того, ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» також визначено поняття правопорушення, пов'язаного з корупцією як діяння, що не містить ознаки корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Таким чином, ключовою відмінністю корупційного правопорушення від правопорушення, НЕ пов'язаного з корупцією, є наявність або відсутність ознак такої корупції, що містяться у визначенні поняття «корупція», наведеному у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції».

При цьому характерними ознаками правопорушення, не пов'язаного з корупцією, можна виділити:

1) такі дії не містять ознак корупції, тобто не пов'язані з одержанням неправомірної вигоди або прийняттям такої вигоди чи прийняттям обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб;

2) чинним Законом передбачені чисельні заборони чи обмеження для певних категорій, наприклад використання службового становища чи повноважень; щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; одержання подарунків тощо;

3) такі правопорушення законодавець також пов'язав із настанням кримінальної, адміністративної, дисциплінарної та/або цивільно-правової відповідальностей.

Отже, доцільно розібратись, у яких випадках та за які дії настає той чи інший вид відповідальності.

Загальновідомо, що відповідно до ст. 68 Конституції України від 28.06.1996 (зі змінами та доповненнями) кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей. При цьому незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності.

Отже, доцільно знати вимоги чинного антикорупційного законодавства та запобігати своїми діями настанню тих чи інших видів відповідальності.

Так, законодавець закріпив у ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції» можливість притягнення визначеної особи до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

З'ясуємо, чим саме відрізняються ці види один від одного та за якими критеріями можуть бути застосовані.

Так, особливістю кримінальної відповідальності взагалі і за корупційні правопорушення зокрема є те, що єдиною підставою вважається вчинене особою суспільно небезпечне діяння, яке містить склад злочину, передбаченого Кримінальним кодексом України (далі – КК України). При цьому злочинність та караність корупційного діяння (як і всіх інших) визначається лише Кримінальним кодексом України (ч. 3 ст. 3 КК).

Таким чином, не може настати кримінальна відповідальність за: а) діяння, яке містить всі ознаки корупційного діяння, проте воно не передбачено чинним КК України; б) корупційне діяння, яке хоч і передбачено КК України, але воно не є суспільно небезпечним; в) корупційне правопорушення, в якому наявні не всі ознаки складу злочину, передбаченого відповідною статтею КК України.

При цьому відмежуванням будь-якого правопорушення від злочину, передбаченого нормами КК України, є суспільна небезпечність, яка є ознакою, що входить до підстави кримінальної відповідальності за злочинне корупційне правопорушення (ч. 1 ст. 2 КК) та відмежовує злочинне корупційне правопорушення від інших видів правопорушень (ч. 1 ст. 11 КК).

На практиці правоохоронні органи обов'язково встановлюють склад злочину, який передбачено КК України (як підставу кримі-

нальної відповідальності), та склад корупційного правопорушення, передбачений вимогами Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 (як підставу для настання наслідків, визначених цим самим Законом).

У примітках до ст. 45 КК України зазначено, що законодавець до корупційних злочинів відносить чітко визначені склади злочинів, передбачених статтями КК України, які, на нашу думку, можна класифікувати за такими категоріями з метою виявлення спільних рис:

1) злочини, вчинені шляхом зловживання службовим становищем, а саме: привласнення, розтрата майна або заволодіння майном (ст. 191 КК України); викрадення, привласнення, вимагання наступних об'єктів – вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів (ст. 262 КК України); наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів (ст. 308 КК України), прекурсорів (ст. 312 КК України); обладнання, призначеного для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів та інші незаконні дії з таким обладнанням (ст. 313 КК України); документів, штампів, печаток (ст. 357 КК України), викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем», у випадку їх вчиненням шляхом зловживання службовим становищем (ст. 410 КК України); ст. 320 КК України «Порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів»;

2) окремо можна виділити злочини щодо вчинення таких дій, як підкуп, тобто: «Підкуп працівника підприємства, установи чи організації» (ст. 354 КК України); «Підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми» (ст. 368-3) та «Підкуп особи, яка надає публічні послуги» (ст. 368-4 КК України);

3) група злочинів щодо зловживання владою, повноваженнями, а саме: «Зловживання владою або службовим становищем» (ст. 364 КК України), «Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми» (ст. 364-1 КК України), «Зловживання пов-

новаженнями особами, які надають публічні послуги» (365-2 КК України), «Зловживання впливом» (ст. 369-2 КК України);

4) досить умовно можливо виділити окрему групу злочинів щодо одержання неправомірної винагороди: «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою» (ст. 368 КК України), «Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі» (ст. 369 КК України);

5) склади злочинів, такі як: «Незаконне збагачення» (ст. 368-2 КК України) та «Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням» (ст. 210 КК України).

При цьому доцільно зауважити, що корупційні злочини – це умисні суспільно небезпечні діяння, які містять ознаки як відповідного складу злочину, так і корупційних діянь (відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014), тобто при притягненні до відповідальності за вчинення особою умисного суспільно небезпечного діяння необхідно водночас встановлювати дві різні сукупності ознак:

1. Склад злочину, передбачений КК України.

2. Склад корупційного правопорушення, передбачений Законом «Про запобігання корупції» як підставу для настання наслідків, визначених цим самим Законом.

Наступним видом відповідальності за корупційні злочини встановлено адміністративну відповідальність. Настання адміністративної відповідальності, на відміну від кримінальної, полягає саме в суспільній небезпечності скоєного правопорушення та наявності складу злочину.

Як було зазначено вище, до Закону України «Про запобігання корупції» внесено поняття «правопорушення, пов'язані з корупцією». Отже, у розвиток положень чинного законодавства Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) доповнено розділом 13-А «Адміністративні правопорушення, не пов'язані з корупцією». До складу зазначеного розділу на сьогодні входить 9 складів правопорушень, пов'язаних з корупцією, тобто таких, що містять різні види заборон та обмежень для кола осіб, визначених ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції».

Доцільно згрупувати вказані правопорушення у певні групи з метою виявлення спільних ознак, а саме:

1) група щодо порушення *встановлених законодавством обмежень* включає порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172–4 КУпАП); порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172–5 КУпАП); порушення вимог фінансового контролю (ст. 172–6 КУпАП); порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172–7 КУпАП); порушення встановлених законом обмежень після припинення повноважень члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (ст. 172-8-1 КУпАП);

2) група правопорушень, що *пов'язані з використанням службового становища*, а саме: незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172–8 КУпАП); невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172–9 КУпАП); порушення законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля (ст. 172-9-2 КУпАП).

Принциповою відмінністю від корупційних злочинів адміністративного правопорушення в цій сфері є відсутність характеристики корупційних ознак та необов'язковість наявності такого елемента суб'єктивної сторони складу злочину, як умисел на вчинення діяння. При кваліфікації діянь як адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, встановлення та доведення таких кваліфікуючих ознак складу не вимагається. Така правова регламентація складів адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, спрямована на приведення законодавства України у відповідність до вимог європейських стандартів у сфері запобігання корупції та боротьби з нею, а також на спрощення процесу кваліфікації цих діянь.

Крім кримінальної та адміністративної видів відповідальності, як зазначалось вище, чинним законодавством передбачено цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність.

Цивільно-правова відповідальність визначена ст. 66 Закону України «Про запобігання корупції» як обов'язок відшкодування збитків, шкоди, завданих державі внаслідок вчинення корупційного правопорушення, а саме збитки, шкода, завдані державі внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушен-

ня, підлягають відшкодуванню особою, яка вчинила відповідне правопорушення, в установленому законом порядку.

При цьому ст. 68 вказаного Закону України щодо відновлення прав і законних інтересів та відшкодування збитків, шкоди, завданих фізичним та юридичним особам внаслідок вчинення корупційного правопорушення передбачено, що фізичні та юридичні особи, права яких порушено внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення і яким завдано моральної або майнової шкоди, збитків, мають право на відновлення прав, відшкодування збитків, шкоди в установленому законом порядку.

Також визначено, що збитки, шкода, завдані фізичній або юридичній особі внаслідок незаконних рішень, дій або бездіяльності суб'єкта, який здійснює заходи щодо запобігання і протидії корупції, відшкодовуються з Державного бюджету України в установленому законом порядку. Держава, Автономна Республіка Крим, орган місцевого самоврядування, які відшкодували збитки, шкоду, завдану незаконним рішенням, діями або бездіяльністю суб'єкта, що вживає заходів щодо запобігання та протидії корупції, мають право зворотної вимоги (регресу) до особи, яка завдала збитків, шкоди в розмірі виплаченого відшкодування (крім відшкодування штрафів, пов'язаних із трудовими відносинами, відшкодуванням моральної шкоди).

При цьому можна визнати, що аналіз норм законів України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [6] та «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493-III посадові особи місцевого самоврядування та державні службовці на цей час несуть різну майнову відповідальність за заподіяну шкоду, що видається невиправданим. І отже, необхідно враховувати зазначені відмінності при встановленні відповідальності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

У свою чергу, дисциплінарна відповідальність тяжіє до сфери приналежності правового регулювання. Повноваження щодо встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку належать до компетенції другої сторони трудового договору – роботодавця. Суб'єкт корупційного діяння – це найчастіше особа, яка перебуває на державній службі або на службі в органах місцевого самоврядування. На державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування

поширюється дія законодавства України про працю з урахуванням особливостей, передбачених спеціальними законами.

Аналіз судової практики застосування цивільно-правової та дисциплінарна відповідальність за діяння корупційного характеру здебільшого може застосовуватися лише як наслідок вчинення кримінальних або адміністративних правопорушень до особи, визнаної винною у вчиненні корупційного злочину або адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією. Щоправда, винятком з цього правила можуть бути випадки закриття відповідних справ з nereабілітуючих підстав.

Проте практика притягнення осіб до вказаних видів відповідальності є досить неоднозначною та потребує більш детального вивчення та більш чіткого врегулювання в чинному законодавстві.

Отже, проаналізувавши різні види юридичної відповідальності у сфері протидії корупції доцільно вказати на їх характерні ознаки.

По-перше, вони характеризуються наявністю певних учинених особою діянь (дій або бездіяльності) в інтересах самої особи – неправомірна вигода або в інтересах третіх осіб. По-друге, такі дії можуть містити ознаки корупції або не містити таких ознак, проте всі вони мають бути передбачені Законом України «Про запобігання корупції». По-третє, притягнення осіб до таких видів відповідальності має дуалістичний характер, тобто обов'язково потребує застосування норм як відповідних кодексів (КК України, КУпАП, Цивільного кодексу України, Кодексу законів про працю України), так і положень Закону України «Про запобігання корупції».

3.1.3. Антикорупційна стратегія України та проблема політичної корупції в органах представницької влади

У 2018 р. до Верховної Ради України було подано розроблений Національним агентством з питань запобігання корупції та затверджений Кабінетом Міністрів України Закон України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки» (далі – проект Закону України «Про антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки»). Він мав продовжити та вдосконалити дії та механізми, закладені в Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», прийнятому 14.10.2014 [1].

Вказаний законопроект мав на меті визначення комплексу заходів, спрямованих на зниження рівня корупції в Україні і подальше просування антикорупційних ініціатив у державі та на досягнення таких результатів, як підвищення рівня прозорості в діяльності представницьких органів, посилення фінансової дисципліни політичних партій, дотримання встановленого порядку отримання внесків від фізичних та юридичних осіб, запровадження електронної системи звітності політичних партій, а також формування в суспільстві атмосфери нетерпимості до проявів корупції, формування у населення довіри до антикорупційної політики держави і позитивного ставлення до викривачів, а також системне залучення державою активної частини населення, громадських об'єднань, представників бізнесу до антикорупційних заходів [2].

У загальних положеннях законопроекту «Про антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки» зазначено, що в Україні зберігається високий рівень корупції, який негативно сприймається суспільством і потребує рішучих дій. Багаторічне існування корупції в Україні виключає можливість її швидкого подолання. Корупція є явищем динамічним, має високий рівень латентності, прояви корупції та їх значне поширення залежать від соціальних умов у суспільстві [3].

Ураховуючи, що 29.08.2019 проект Закону України «Про антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки» було відкликано і цей закон не набув чинності, доцільно розглянути його основні положення щодо відповіді на питання чи вжито певних заходів щодо подолання корупції, в тому числі політичної, в Україні протягом вказаного періоду і які дії ще залишились до виконання.

Питання політичної корупції окремо не врегульовані в проекті Закону України «Про антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки» та не наведено визначених заходів щодо подолання таких проявів. Проте ч. 1 розд. III «Запобігання корупції у представницьких органах влади» можна вважати механізмом подолання саме такого специфічного прояву корупційних дій. У свою чергу, аналіз тексту Антикорупційної стратегії 2018–2020 дає можливість визначити такі напрями подолання політичної корупції, а саме:

1) урегулювання доброчесної поведінки народних депутатів України; посилення внутрішніх механізмів контролю за доброчесністю у Верховній Раді України;

- 2) упровадження правил справедливих і прозорих виборів, рівня демократичності політичної системи;
- 3) прозорість законодавчої процедури;
- 4) урегулювання відносин народних депутатів України з лобістами, легалізація лобістської діяльності;
- 5) удосконалення системи фінансування політичних партій;
- 6) визначення правових механізмів запобігання конфлікту інтересів у діяльності виборних посадових осіб;
- 7) урегулювання основних правил професійної етики і доброчесної поведінки народних депутатів України, виборних осіб місцевого самоврядування, в тому числі в частині недопущення конфлікту інтересів у діяльності зазначених осіб, дотримання вимог несумісності, обмеження використання службової інформації;
- 8) запровадження механізму попереднього громадського обговорення суспільно важливих рішень.

Першою проблемою в цій сфері визначено впровадження стійких правил доброчесності, дотримання правил справедливих і прозорих виборів, рівня демократичності політичної системи. Отже, оприлюднення результатів електронного декларування майна, доходів, видатків та зобов'язань фінансового характеру засвідчили непоодинокі випадки володіння народними депутатами України майном та коштами, що не відповідають їх доходам та порушують стандарти доброчесності. При цьому депутатська недоторканність ускладнює притягнення таких осіб до кримінальної відповідальності. Також було визначено, що в Україні не переглянуто законодавство щодо недоторканності народних депутатів України.

Що стосується доброчесної поведінки народних депутатів, то проєкт Кодексу доброчесної поведінки народних депутатів України був розроблений ще у 2009 р. та пропонувався до прийняття Постановою Верховної Ради України. Проте і до цього часу не проведено голосування по проєкту [4]. Відповідно до вказаного законопроєкту доброчесною визнається поведінка, яка полягає у сумлінному виконанні народним депутатом України своїх обов'язків, ввічливому, шанобливому ставленні до громадян, колег та інших осіб, неухильному дотриманні Конституції України, вимог цього Кодексу, інших нормативно-правових актів.

На сьогодні відсутні норми, які б чітко регулювали це питання, отже, існує потреба в подальшому доопрацюванні та прийнятті чітких вимог на рівні чинного законодавства України.

Однак, якщо виходити зі змісту поняття «добросесна поведінка» щодо сумлінного виконання депутатом своїх обов'язків, можна визначити про новацію чинного законодавства стосовно посилення відповідальності депутата щодо особистого голосування, а саме прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення особистого голосування народними депутатами України на пленарних засіданнях Верховної Ради України» від 19.12.2019 № 404-ІХ [5]. Вказаний закон передбачає введення кримінальної відповідальності та ст. 364-2 Кримінального кодексу України «Здійснення народним депутатом України на пленарному засіданні Верховної Ради України голосування замість іншого народного депутата України», тобто умисне неособисте голосування та вивчення санкцій за цією статтею у вигляді штрафу від трьох тисяч до п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [6].

Крім того, ч. 3 ст. 47 Регламенту Верховної Ради, затвердженого Законом України від 10.02.2010 № 1861-VI, встановлено механізм дій у разі виявлення на пленарному засіданні факту такого голосування із подальшим дорученням Апарату Верховної Ради невідкладно підготувати повідомлення про наявне порушення народним депутатом вимог щодо особистого голосування та передачею матеріалів для реєстрації кримінального правопорушення та досудового розслідування до Державного бюро розслідувань [7]. Отже, визначено певним чином механізм внутрішнього контролю за добросесністю народних депутатів

Також було внесено законодавчі зміни щодо знаття депутатської недоторканності та спрощення механізму притягнення до відповідальності народного депутата України. Результатами виконання цього пункту було прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою приведення у відповідність із Законом України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України» [8].

Наступною проблемою, яка також зазначалась серед діяльності, що призводить до корупції, в тому числі політичної, визначено питання виборів щодо забезпечення прозорості, відкритості та

відповідності волевиявленню виборців. Свобода вільного волевиявлення, відповідність результатів виборів дійсному результату голосування за тих чи інших кандидатів та партій зумовили прийняття Виборчого кодексу України від 19.12.2019 № 396-IX або 396-20 [9], де вказані питання певним чином врегульовані. Так, передусім, встановлена виключно пропорційна система виборів депутатів всіх рівнів, отже, кожна партія має пропорційну кількість мандатів та, відповідно, вплив на результати діяльності як Верховної Ради України – найвищого законодавчого органу, так і депутатів місцевих рад. Крім того, згідно зі ст. 259 Виборчого кодексу України визначено можливість перемоги у місцевих виборах депутатів особам, яких підтримує більшість виборців, навіть якщо такі особи і не займають перше місце у списку кандидатів, тобто надається можливість отримання мандату кандидатами, які користуються підтримкою місцевого населення незалежно від місця в партійному списку, що зменшує прояви політичної корупції щодо гарантованого проходження перших осіб партійних списків без урахування волі та голосів виборців.

Необхідність прозорості законодавчої процедури визначена проектом Антикорупційної Стратегії 2018–2020 років як один із проблемних напрямів зменшення проявів корупції, у тому числі і політичної. Пропонувалось звернути увагу на забезпечення опрацювання у Верховній Раді України всіх законопроектів із дотриманням відповідного рівня прозорості щодо прийняття детальних правил проведення скороченої законодавчої процедури у Верховній Раді України та гарантій, що така процедура використовується лише у виняткових і належним чином виправданих випадках.

Звертаємо увагу, що питання законодавчої процедури врегульовано на сьогодні Регламентом Верховної Ради України. Хоч і не прийнято окремого законодавчого акту щодо визначення законодавчої процедури, але такі спроби проголосувати за Закон України «Про закони та законодавчу діяльність» були [10]. На сьогодні внесено зміни до Регламенту Верховної Ради України щодо більшої прозорості документообігу та більш широкого застосування електронного документообігу. Так, Законом України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо вдосконалення електронної форми документообігу у Верховній Раді України» від 16.01.2020 № 469-IX або 469-20 додано окрему статтю 7-1 щодо документообі-

гу у Верховній Раді, який здійснюється в електронній та паперовій формах [11]. Електронна форма документообігу є основною. При цьому документом у розумінні законодавчого акту є документ, створений в електронній формі з додержанням вимог законів України «Про електронні документи та електронний документообіг» та «Про електронні довірчі послуги», а у випадках, передбачених цим Регламентом, – створений у паперовій формі. Документи, що подаються до Верховної Ради в електронній формі, а також електронні копії оригіналів паперових документів вносяться (створюються) до (в) єдиної автоматизованої системи. На нашу думку, це може сприяти уникненню політичної корупції щодо внесення незаконних змін до проєктів законодавчих актів, підміни текстів законопроектів тощо. Проте вдосконалення законодавчої процедури і досі потребує більш чіткого законодавчого врегулювання.

Ще одним напрямом діяльності представницьких органів влади, який призводить до появи політичної корупції, є неврегульованість лобістської діяльності.

Так, проєктом Антикорупційної Стратегії на 2018–2020 роки вказано проблему відсутності у національному законодавстві врегулювання питання щодо лобістської діяльності, невизначеність кола суб'єктів такої діяльності, їх права та обов'язки, механізм ведення реєстру лобістів та лобістських контактів тощо. Зазначено, що відсутність механізму законодавчого врегулювання лобіювання обмежує можливості запобігання корупції у Верховній Раді України і органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. Прийняття закону про правові засади лобіювання із застосуванням найкращого міжнародного досвіду та з урахуванням національної специфіки процедур правотворчості є вкрай актуальними [3].

Проте можемо стверджувати, що лобістська діяльність і на сьогодні не врегульована чинним законодавством України. Під час кожного скликання Верховної Ради України різні політичні сили подіють свій варіант законопроекту щодо врегулювання лобістської діяльності, проте жоден з них на сьогодні так і не прийнятий. Останнім часом було подано 4 проєкти законів про регулювання лобістської діяльності, а саме: проєкт Закону України «Про лобістську діяльність» від 03.03.2020 № 3059-3, який 17.03.2021 було повернуто суб'єкту законодавчої ініціативи [12]; проєкт Закону України

«Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання» від 02.03.2020 № 3059-2, який 17.03.2021 також було повернуто суб'єкту законодавчої ініціативи [13]; проєкт Закону України «Про лобізм» від 28.02.2020 № 3059-1 [14], який так само 17.03.2021 повернуто та проєкт Закону України «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні» від 11.02.2020 № 3059, що далі від інших просунувся по етапах законодавчого підготовчого процесу, був спрямований на розгляд комітету та 13.03.2021 надано на заміну [15].

Проте варто звернути увагу, що останній законопроект не містить ні визначення поняття такої діяльності, ні його ознак та інших складових, проте закріплює зміни до ст. 228 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» та визначає обов'язок внесення до звіту Кабінету Міністрів України інформації про перебіг і результати виконання схваленої Програми діяльності Кабінету Міністрів України про результати виконання вимог Закону України «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні», яка має містити оцінку ступеня дотримання лобістами, лобістськими фірмами вимог закону, статистичну інформацію, перелік вжитих заходів на виконання вимог Закону та відповідні рекомендації, а також іншу інформацію відповідно до вимог цього Закону, а також обов'язок державної реєстрації суб'єктів лобістської діяльності.

Щодо прозорості системи фінансування політичних партій, то цей пункт частково виконано, і законодавцем прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 19.12.2019 № 410-IX, що став другим актом з аналогічною назвою [16]. Цей норматив стосується правового регулювання діяльності політичних партій на практиці, зменшення функціонального навантаження на представників партій, відповідальних за підготовку та подання фінансових звітів партій до Національного агентства запобігання корупції (НАЗК), підвищення ефективності здійснення НАЗК своїх контрольних повноважень у сфері фінансування політики, створення умов для впровадження ефективного незалежного зовнішнього та внутрішньопартійного контролю за фінансуванням діяльності партій та використанням ними коштів.

Також можна стверджувати про врегулювання окремих проблемних питань, пов'язаних з діями політичної корупції, на місцевому рівні. Так, у місцевих радах прийняті Кодекси етики депутата, які регламентують вимоги до поведінки депутата протягом сесії, під час роботи з виборцями, із засобами масової інформації, працівниками виконавчого комітету, а також дотримання вимог Закону України «Про запобігання корупції», уникнення конфлікту інтересів тощо [17].

Отже, проаналізувавши зміст проекту Закону України «Про антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки» від 26.04.2018, можна зробити висновок, що майже всі зазначені в Стратегії напрями Антикорупційної політики щодо запобігання політичній корупції були виконані та відповідні законодавчі акти прийняті. Так, можна констатувати про врегулювання питань щодо вдосконалення механізмів відповідальності народного депутата, удосконалення системи фінансування політичних партій, проте залишилось неврегульованими досить багато питань у цій сфері; визначено основні засади етичної та добросчесної поведінки депутатів місцевих рад, майже запроваджено механізм попереднього громадського обговорення суспільно важливих рішень, хоча це питання також потребує відповідного законодавчого врегулювання.

Однак окремі напрями діяльності, що створюють підґрунтя для появи політичної корупції, залишились не визначеними. Законодавчо не врегульоване питання лобістської діяльності, прозорості законодавчої процедури, визначення правових механізмів запобігання конфлікту інтересів у діяльності виборних посадових осіб; основні правила професійної етики і добросчесної поведінки народних депутатів України тощо.

3.1.4. Перспективи імплементації міжнародного правового досвіду запобігання політичній корупції в українську реальність

Питання політичної корупції, як і інших видів корупційної діяльності, є вкрай актуальним для реалій України. Сьогодні держава намагається прийняти низку законодавчих актів щодо врегулювання дій, які можуть породжувати елементи політичної корупції. Але на

сьогодні відсутній нормативно-правовий акт, який би чітко надавав відповідь на запитання, яку діяльність можна віднести до політичної корупції, як їй протидіяти, які шляхи вирішення таких проблем, яка відповідальність має наставати за вчинення тих чи інших дій. Проте, передусім, необхідно відповісти на запитання, як можна запобігти таким діям та уникнути появи такого антисоціального явища.

Що ж таке політична корупція і чим вона відрізняється від інших видів корупції? Аналіз чинного законодавства України на сьогодні не містить чіткого визначення такого поняття. Проте у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» наводиться трактування поняття «корупція» (див. п. 3.1.4, с. 68).

Отже, виходячи з визначення поняття «корупція» та його основних ознак, можемо назвати характерні ознаки поняття «політична корупція», а саме: 1) особливе коло суб'єктів, які наділені відповідними повноваженнями у політичній сфері чи пов'язані з ним можливості; 2) специфічний складний об'єкт; 3) діяння, які призводять до політичної корупції.

Так, коло суб'єктів можна визначити як державні та політичні діячі, якими, зокрема, є Президент України, керівники та члени найвищих органів держави, керівники центральних органів виконавчої влади, народні депутати України, керівники політичних партій тощо.

Складний об'єкт визначається як одержання неправомірної вигоди, яка в політичній корупції може бути вираженою не лише у вигляді грошових коштів або іншого майна, переваг, пільг, послуг, нематеріальних активів, будь-якої іншої вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав, а і вигляді, передусім отримання влади, а отже, її утримання, зміцнення або збільшення шляхом розширення повноважень та одержання інших преференцій політичного змісту, які в загальному розумінні знову ж таки мають на меті отримання влади. Проте кінцевою метою також має стати отримання особистих надбань у вигляді грошей, коштів тощо, тобто тут доцільно говорити про складний об'єкт, який складається зі спеціального об'єкта – отримання політичної влади та загального об'єкта – отримання особистої неправомірної вигоди у вигляді матеріальних надбань. Тут можливо гіпотетично і передбачати варіант отримання влади лише заради отримання моральних вигід та говорити про мо-

ральний аспект вигоди, проте, на нашу думку, питання моральних та матеріальних вигід як результату політичної корупції взаємопов'язані та не існують незалежно одне від одного.

Діями, які продукують політичну корупцію, доцільно визнати діяння спрямовані на проведення виборів незаконним шляхом; призначення на посади, проходження конкурсів та відборів на зайняття тих чи інших посад, отримання звань з порушенням установлених вимог; законодавча діяльність народних депутатів, що призводить до прийняття законодавчих актів, які є вигідні певним обмеженим групам осіб за особисту вигоду тощо.

Таким чином, запровадження механізму запобігання політичній корупції та посилення відповідальності визначеного кола суб'єктів може стати дієвим механізмом боротьби з політичною корупцією в цілому.

Одним із аспектів протидії політичній корупції може стати відповідальність парламентарів, установлення контрольованої та прозорої діяльності, зв'язків парламентарів з представниками різних груп суспільства з метою втілення інтересів останніх у законодавчих актах, що є актуальним для більшості держав світу, проте врегулювання цих питань на рівні законодавства, встановлення чітких правил та вимог до такої діяльності, передусім саме щодо прозорості, характерна лише для окремих держав Європейської спільноти, США тощо.

Повертаючись до України, можна зазначити, що на сьогодні в чинному законодавстві встановлені вимоги лише щодо фінансової прозорості діяльності народного депутата України в контексті запобігання корупції, проте вимоги до належної поведінки та механізм встановлення відповідальності не визначений. Питання діяльності парламентарів щодо співпраці з різними групами з метою відпрацювання певних інтересів та втілення їх у подальшому у чинному законодавстві також не врегульована законодавчими нормами. Існує багато проєктів, які й досі не були втілені в життя через відсутність єдиного розуміння та відпрацьованої концепції організації такої діяльності серед різних як політичних, так і суспільних груп.

Отже не підлягає жодним сумнівам питання необхідності підвищення відповідальності народних депутатів України як суб'єктів представницької демократії щодо продукування законодавства, обрання та втілення в життя шляху діяльності як держави та її органів, так і безпо-

середньо громадян. Отже, дотримання вимог належної поведінки, прозорості щодо встановлення контактів та зв'язків є вкрай актуальним, а особливо визначення механізму відповідальності у цій сфері щодо дотримання таких норм є необхідним кроком реалізації демократичного курсу держави та підвищення ефективності законотворчого процесу.

Отже, дотримуючись курсу держави на євроінтеграцію, визначеного Конституцією України, доцільно проаналізувати та в подальшому використати позитивний досвід ЄС, імплементувати норми та адаптувати національне законодавство з метою інтеграції до вимог європейської спільноти щодо врегулювання діяльності парламентарів, передусім, Європейського парламенту.

З'ясуємо, що собою сьогодні являє Європейський парламент. За останні роки він суттєво змінився, отримав додаткові обов'язки та набував все більшої ваги. Хоча його попередник – Асамблея існувала лише для того, щоб здійснювати нагляд, сьогодні парламент є єдиною безпосередньо обраною інституцією ЄС, яка здійснює представництво інтересів громадян ЄС. Крім формування та прийняття нового законодавства, він також відповідає за ретельний аналіз інституцій ЄС та просування прав людини в Європі та за її межами.

Місця в парламенті розподіляються на основі загальної чисельності населення кожної держави-члена. Євродепутати групуються за політичною спорідненістю, а не за національністю [1].

Члени Європейського парламенту здійснюють свою діяльність відповідно до Статуту членів Європейського парламенту (2005/684/ЄС) (далі – Статуту членів ЄП), прийнятого відповідно до рішення Європарламенту від 28.09.2005. Цей Статут фактично встановлює положення та загальні умови, що регулюють виконання обов'язків членів Європейського парламенту, охоплює правила та загальні вимоги, що застосовуються до здійснення їх мандату [2].

У ст. 1 Статуту зазначено, що парламент складається з представників народів держав, об'єднаних у Співтовариство. Отже, члени парламенту є представниками народів, фактично членами від своїх представників, тому законодавство і використовує саме цей термін стосовно парламентарів Європарламенту.

Для сьогоднішніх українських реалій становить інтерес п. 7 вступної частини Статуту членів ЄП, де передбачено, що, незважаючи на твердження про протилежне, мовна різноманітність і нада-

лі зберігатиметься. Слід виключити будь-яку дискримінацію будь-якої з офіційних мов. Цей принцип повинен застосовуватись після будь-якого розширення Європейського Союзу.

Відповідаючи на питання про наявність механізму застосування політичної відповідальності до депутатів Європарламенту, можна зазначити, що в разі визначення заходами або санкціями останньої механізму відкликання парламентаря законодавство ЄС таких норм безпосередньо не містить та не передбачає. Однак визначає незаконними укладення угод, результатом яких може бути відставка члена Європарламенту. Можна констатувати, що з року в рік посилюється механізм відповідальності депутатів та вимоги до прозорості їх діяльності, тобто відбувається посилення політичної відповідальності в широкому розумінні, отже, які заходи передбачено таким механізмом і які напрями він охоплює.

Аналіз норм чинного законодавства ЄС дає підстави виокремити такі види заходів щодо підвищення відповідальності депутатів Європарламенту. До них можна віднести: 1) встановлення вимог до належної поведінки парламентарів, поваги один до одного, заборону висловлювань, що можуть образити чи суперечать нормам належної поведінки, створення Консультативного комітету Європарламенту; 2) визначення правил щодо організації контактів з різними групами суспільства, встановлення зв'язків та налагодження комунікації; 3) фінансова прозорість діяльності депутатів, створення Бюро з метою контролю такої діяльності.

Слід зазначити, що, встановлюючи відповідальність за порушення вимог, визначених до діяльності парламентарів, законодавець на перше місце ставить дотримання прав та свобод, демократичних засад здійснення такої діяльності та визначає заборону незаконного втручання прав та свобод депутатів щодо здійснення останніми своїх безпосередніх функцій.

Так, наявними є положення, передбачені п. 2 ст. 2 Статуту членів Європейського парламенту 2005/684/ЄС, де зазначено, що члени парламенту повинні бути вільними та незалежними і угоди про відступити члена парламенту до або в кінці парламентського терміну є нікчемними [3].

Отже, законодавством чітко передбачено, що можливість укладення угод між членами парламенту та, наприклад, політичними си-

лами, групами, партіями, де визначена відповідальність депутата в разі відхилення від ідей та концепцій політичних сил, непідтримання того чи іншого законопроекту або рішення, висловлювання або прогнози, які б розходились з ідеями політичних сил, є нікчемними (відповідно до п. 2 ст. 215 Цивільного кодексу України недійсним є правочин, якщо його недійсність установлена законом (нікчемний правочин). У цьому разі визнання такого правочину недійсним судом не вимагається), а отже, такими, які відповідно до теорії договірного права не породжують прав та обов'язків для жодної зі сторін.

Інакше кажучи, відправлення у відставку депутата на підставі укладених угод щодо окремих вимог, правил та, відповідно, відповідальності, є незаконними та таким, що суперечить положенням законодавства ЄС.

Становить також інтерес положення, яке передбачено у ст. 3 вказаного Статуту, де визначено, що члени голосують на індивідуальній та особистій основі. Вони не будуть обмежені будь-якими інструкціями і не отримуватимуть обов'язкового мандату. Також визначено аналогічна вимога, що угоди, які стосуються способу здійснення мандату, є нікчемними.

Крім того, відповідно до правила № 2 Регламенту Європейського парламенту [4] встановлено про незалежність мандату, а саме відповідно до ст. 6 Закону ЄС від 20.09.1976 [5] та ст. ст. 2, 3 Статуту членів Європейського парламенту члени реалізують свої права та обов'язки в межах свого мандату вільно та незалежно, не мають права бути пов'язаними будь-якими інструкціями і не отримують обов'язкового мандату. А тому, і угоди, де б передбачалось, як депутат має голосувати, які положення підтримувати, а які не підтримувати, прописувати чіткі вимоги до використання членом парламенту свого мандату, у який спосіб та формі, є також такими, що не породжують жодних прав та обов'язків та суперечать вимогам чинного законодавства ЄС, а отже, незаконними.

Як було зазначено вище, нормативно-правовими актами ЄС визначено вимоги до діяльності парламентарів, отже розглянемо їх. Як і ж вимоги та обмеження встановлюються до діяльності та поведінки членів Європейського парламенту. Передусім вони викладені в так званому Rules of Procedure of the European Parliament, або Регламенті Європейського парламенту. Так, установлені вимоги щодо без-

посередньо поведінки парламентарів у Європейському парламенті (ст. 10 Правила поведінки), вимоги щодо прозорості фінансових інтересів своїх членів у формі Кодексу поведінки, який приймається більшістю членів, що входять до його складу, а також стандарти щодо організації зустрічей, переговорів, контактів членів з представниками різних груп (ст. 11 Фінансові інтереси членів та Реєстр прозорості).

Так, вищевказана ст. 10 Регламенту Європарламенту визначає, що поведінка членів характеризується взаємною повагою і базується на цінностях та принципах, викладених у Договорах, зокрема в Хартії основних прав. Члени парламенту повинні поважати гідність Парламенту та не шкодити його репутації. У зв'язку із цим парламентарі не повинні порушувати безперерійне ведення парламентських справ і підтримку безпеки та порядку в приміщеннях Парламенту або функціонування його обладнання, порядок роботи Палати та утримуватися від неналежної поведінки. Заборонено вивішувати банери.

У свою чергу, встановлені вимоги до поведінки членів Європарламенту під час парламентських дебатів у Палаті, де парламентарі не повинні вдаватися до образливих висловлювань.

Також вимоги до поведінки парламентарів визначені в Кодексі поведінки членів Європейського парламенту щодо фінансових інтересів і конфлікті інтересів, прийнятому у 2016 р. (Code of Conduct for Members of the European Parliament with respect to financial interests and conflicts of interest) [6], де у ст. 1 зазначено, що, виконуючи свої обов'язки, члени Європарламенту керуються та дотримуються таких загальних принципів поведінки, як особиста незацікавленість, доброчесність, відкритість, старанність, чесність, підзвітність та повага до репутації Парламенту. Парламентарі повинні діяти виключно в інтересах суспільства та утримуватися від отримання або прагнення отримати будь-яку пряму чи непряму фінансову вигоду чи іншу винагороду.

Порівнюючи встановлені вимоги до регулювання поведінки депутатів парламенту в Україні та парламентарів Європейського парламенту, можна з впевненістю стверджувати, що Кодекс доброчесної поведінки народного депутата так і не був прийнятий. Є наявним проєкт такого кодексу, поданий ще у 2009 р. [7], який так і залишився лише проєктом. Однак у разі відсутності механізму вста-

новлення санкцій за порушення тих чи інших норм такий механізм можна визнати доволі нежиттєздатним.

Проте найголовніша характеристика встановлення норм щодо визначення правил поведінки членів парламенту є наявність механізму вжиття заходів впливу та форм їх реалізації у Європарламенті у разі їх порушення. Такі санкції визначені як у ст. 175–177 Регламенту Європарламенту, так і в Кодексі поведінки члену Європарламенту та включають низку дисциплінарних заходів з метою запобігання подальшій агресивній поведінки і такої, що не відповідає змісту діяльності депутата. Однак поряд із дисциплінарними заходами можуть вживатися і заходи фінансового характеру у вигляді штрафів, які накладають на депутатів у разі порушення вимог щодо неналежної поведінки.

Цікавим є те, що у Європарламенті також діє Кодекс поведінки щодо багатомовності (Code of Conduct of multilingualism 01.07.2019), де особливо підкреслюється повага до всіх мов ЄС та зазначається про встановлення робочих мов лише з метою уніфікації вимог до організації роботи [8].

Крім вимог до поведінки парламентарів, п. 2 ст. 11 Кодексу поведінки члена Європарламенту також визначено про обов'язок щодо організації та обов'язкової фіксації будь-яких відносин з представниками інтересів різних груп суспільства.

Так, парламентарі повинні застосовувати систематичну практику зустрічей лише з представниками інтересів, які зареєструвались у Реєстрі прозорості, створеному на підставі Угоди між Європейським Парламентом та Європейською Комісією. Крім того, члени парламенту повинні публікувати в інтернеті всі заплановані зустрічі з представниками інтересів, які підпадають під дію реєстру прозорості. У свою чергу, доповідачі, тіньові доповідачі та голови комітетів для кожного звіту публікують в інтернеті всі заплановані зустрічі з представниками різних інтересів, які підпадають під дію реєстру прозорості. При цьому організацію такого процесу здійснює відповідно створене Бюро, яке має забезпечити необхідну інформацію на вебсайті Парламенту [9]. Сфера застосування реєстру охоплює всі види діяльності, крім зазначених у пп. 10–12 (щодо надання юридичних та інших професійних консультацій), що здійснюються з метою прямого чи опосередкованого впливу на формулювання або

реалізацію політики та процеси прийняття рішень інституціями ЄС незалежно від того, де вони здійснюються та який канал або засіб комунікації використовується, наприклад через аутсорсинг, засоби масової інформації, контракти з професійними посередниками, аналітичні центри, платформи, форуми, кампанії та масові ініціативи.

Таким чином, можна констатувати наявність таких механізмів підвищення відповідальності парламентарів Європарламенту, як упорядкування та встановлення обмежень щодо поведінки членів парламенту, вимоги до прозорості як фінансового характеру, так і організації контактів у сфері фактично лобістської діяльності.

Крім того, характерною особливістю є визначення механізму відповідальності, встановлення санкцій за порушення вимог як превентивного характеру, дисциплінарного, так і у вигляді штрафів.

3.2. Управлінський механізм

3.2.1. Діяльність органів державної влади та інститутів громадянського суспільства у сфері запобігання корупції

Управлінський механізм є центральною складовою запобігання політичній корупції в представницьких органах влади, адже саме через його вплив реалізуються нові інституційні зміни, спрямовані на нульове толерування до корупції в Україні.

З моменту здобуття незалежності України контроль за дотриманням законодавства здійснюється не тільки центральними органами виконавчої влади, правоохоронними органами, а й громадськими організаціями, які складаються з відповідних антикорупційних експертів. Це дало змогу брати участь в обговоренні проєктів нормативно-правових актів, що безпосередньо впливають на ефективність запобігання корупції.

До позитивних результатів боротьби із політичною корупцією можна віднести творення нових інституцій зі спеціальним статусом «антикорупція». Так, до структур управлінського механізму запобігання політичній корупції в органах представницької влади відносять Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, Національне агентство з питань запо-

бігання корупції, Вищий антикорупційний суд України. Такі органи стали майже автономними відносно державних органів загальної компетенції, але, безперечно, є чи підзвітними, чи підконтрольними вищезазначеним. Створення цих органів має сприяти запобіганню та протидії корупції в Україні. Для створення цих органів було прийнято нові закони та внесено численні зміни до законодавства.

На сьогодні в Україні чітко сформована система органів державної влади та громадських організацій, сферою діяльності яких є запобігання та боротьба з корупцією. Причиною зростання державних органів влади, що займаються боротьбою з корупцією, стали бурхливі для України події 2013 р., унаслідок чого постало чітке питання, що корупція тільки набирає обертів. Нові інституції зі спеціальним статусом «антикорупція» мають вагоме значення для запровадження нової сторінки для України для очищення її від корупції.

Розмежування державних органів влади на категорії загальної та спеціальної компетенції вносить і певні зміни до законодавства, що підлягає погодженню, підписанню та опублікуванню. Суб'єктом права законодавчої ініціативи при поданні проекту Закону України до Верховної Ради України можуть бути як народні депутати, Президент України, так і Кабінет Міністрів, що свідчить про узагальненість повноважень щодо ініціативності та прийняття актів. У таких випадках Президент України та Верховна Рада України виступають посередниками, в першому випадку під час прийняття проекту, в другому для підписання закону, що може свідчити про загальність компетенції у сфері протидії корупції.

За останні роки єдине нормативне поняття корупції настільки турбує Україну, що майже одночасно створюються відповідні самостійні державні органи, наділені спеціальним статусом протидії корупції: найбільш поширеними з них стають Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції та Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Що є спільним, що є відмінним, було зазначено у цьому розділі, але залишається питання, чому саме такі органи, чому саме така компетенція та чи не дублюють вони функції один одного. Разом з тим створення б таких спеціальних органів було б неможливим без, наприклад Кабінету Міністрів України. Підзвітність та під-

контрольність державних органів не означає втручання в роботу таких, але впливає на подальшу їх спроможність виконувати функції.

Суттєвий вплив громадськості на забезпечення антикорупційної політики та участь в антикорупційних експертизах дають змогу контролювати діяльність посадових осіб у своїй діяльності. Прозорість влади та більша довіра населення до політиків спонукала активізацію громадянської позиції та залучення висококваліфікованих експертів до вступу в громадські організації та поширення певного рівня контролю на майже всі сфери політичного та суспільного життя. Аналіз законодавства у цій сфері свідчить про важливість такої інституції, як об'єднання громадян, що ілюстровано у вищезазначеному розділі.

До державних органів загальної компетенції щодо запобігання корупції можна віднести органи державної влади, для яких функція запобігання корупції не є основною. Такими органами є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України.

Так, для вдосконалення антикорупційного законодавства необхідно внести зміни до нього. Суб'єктом права законодавчої ініціативи при поданні проекту Закону України до Верховної Ради України можуть бути народні депутати, Президент України, Кабінет Міністрів України.

З ініціативи Президента України, наприклад, було внесено до Верховної Ради України законопроект 1029 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції», який прийнято як закон 2 жовтня 2019 р.

Таким чином, Президентом України та Верховною Радою України було реалізовано функцію щодо запобігання корупції. При цьому слід звернути увагу на те, що функція запобігання корупції для них не є основною серед зазначених у ст. 85 та 106 Конституції України.

Щодо Кабінету Міністрів України, то додатково слід зазначити, що уряд згідно зі ст. 116 Конституції України забезпечує здійснення внутрішньої політики держави, одним із напрямів якої є антикорупційна діяльність.

Призначення НАЗК полягає у створенні превентивного механізму, який би не допускав вчинення корупційних правопорушень.

Такими інструментами запобігання є недопущення підпорядкування в роботі близьких осіб, заборона вчинення дій в умовах конфлікту інтересів, обмеження щодо одержання подарунків, моніторинг майнового стану суб'єктів декларування тощо.

У разі, якщо загороджувальний бар'єр не зупинив вчинення корупційних дій, настає сфера відповідальності правоохоронних органів, зокрема НАБУ.

Призначенням НАБУ є виявлення та розслідування корупційних злочинів, вчинених високопосадовцями, винуватість яких визнає Вищий антикорупційний суд України.

Завданням АРМА є вжиття заходів, які б давали змогу стягнути незаконно набуте майно, в тому числі й корупційне, у дохід держави.

В антикорупційному механізмі задіяні також інші органи влади спеціальної компетенції, зокрема: Служба безпеки України, Національна поліція України, органи прокуратури.

Багатосуб'єктний механізм запобігання корупції потребує чіткої координації та розмежування повноважень органів державної влади для уникнення дублювання функцій.

Громадський контроль за діяльністю державних органів не має обов'язкового характеру. По-перше, це стосується назви, чи то Рада громадського контролю, чи Громадська рада. По-друге, кількість членів таких консультативно-дорадчих органів не є встановленою законодавчо для всіх органів державної влади, деякі мають склад Громадської ради у кількості 9 осіб, інші – 15 осіб та 35 осіб.

Не можна заперечувати важливість діяльності громадського контролю, але зараз існує тенденція, що кандидати, які бажають здійснювати контроль за діяльністю певного державного органу, сприймають функцію нагляду як хобі. Це пояснюється тим, що коли створюється державний орган, то це супроводжується піаром у засобах масової інформації. Таким чином, участь у роботі громадської ради такого органу є площиною популяризації активістів для подальшого поширення свого громадського об'єднання.

Особливий інтерес для громадськості становить робота в Громадській раді при Національному агентстві з питань запобігання корупції та Національному агентстві України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та

інших злочинів та Раді громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України. Це дає змогу акцентувати увагу на необхідності залучення свідомого та цілеспрямованого населення України до формування державної політики в цілому. Прозорість голосування та формування процесу створення таких інституцій дають змогу широко та незалежно впливати на державні процеси та, відповідно, контролювати «чесність» діяльності державних службовців.

Позитивний досвід зарубіжних країн свідчить, що запобігання корупції обов'язково повинно включати впровадження громадського контролю та участь населення у діяльності державних органів, що реалізують не тільки державну програму боротьби із корупцією, а й відповідні регіональні та місцеві програми з метою подолання та недопущення корупції в їх структурах.

Разом із активізацією діяльності громадських рад щодо запобігання корупції необхідно розробити чіткі регламентні норми функціонування громадських рад. Так, член громадської ради, по суті, має тій самий доступ до інформації органу державної влади, що й працівник цього державного органу. Необхідно закріпити процедуру використання такої інформації.

Умовою успішного функціонування управлінського механізму запобігання політичній корупції в органах представницької влади має бути встановлена відповідальність не лише для державного органу, а й для громадської ради, зокрема за невиконання чи неналежне виконання членом громадської ради своїх обов'язків.

Проблема ефективної боротьби з корупцією належить до найбільш гострих і складних, що стоять сьогодні перед українською державою. Хоча в останні роки вітчизняні уряди постійно декларують зростання динаміки кримінальних проваджень за фактами вчинення корупційних дій, однак, відчутних позитивних результатів у боротьбі з цим антисоціальним явищем поки що не досягнуто.

Досвід зарубіжних країн світу красномовно свідчить: якщо є справжнє бажання подолати корупцію і воля діяти рішуче, то результат неодмінно буде досягнутий. Але його ніколи не буде, якщо на перші обранці лише імітують боротьбу з хабарництвом і якщо за боротьбу з корупцією відповідають самі корупціонери.

Вірик політичної волі значною мірою є наслідком власної причетності вищих владних інститутів держави та їх окремих представ-

ників до політично корупційних дій, їх зацікавленості в тих чи інших проявах політичної корупції або навіть корупційних схемах.

Обрання до складу консультативно-дорадчого органу також є складним завданням, адже саме центральний орган виконавчої влади приймає документи громадських об'єднань на допущення до рейтингового інтернет-голосування, а на практиці виходить по-іншому, тобто ми розуміємо, що це саме такі ж вибори до певної мети, як, наприклад, парламентські вибори. Кандидат, що балотується, «зловживає своєю популярністю» та агітує за себе. Тільки коли ці всі кроки пройдені, затверджений склад починає працювати, хоч іноді і важко буває зібратися всім разом на установчі засідання, оскільки кількість членів, як зазначалося, може бути безкінечною.

Актуальним на сьогодні засобом протидії політичній корупції є діяльність правоохоронних та судових органів.

Основними правоохоронними органами, що здійснюють боротьбу зі злочинними проявами політичної корупції, є Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань та Служба безпеки України. Прийняття відповідних рішень належить Вищому антикорупційному суду України.

Слід зазначити, що критерієм ефективності діяльності правоохоронних та судових органів має стати не кількість розпочатих кримінальних проваджень і навіть не кількість обвинувальних вироків, а сума коштів, яка стягнута з корупціонерів до державного бюджету.

Оскільки в Україні утворено чимало антикорупційних органів, виникає потреба в координації їх діяльності. Ця функція не може бути покладена на Кабінет Міністрів України як на вищий орган виконавчої влади, оскільки деякі органи належать до різних гілок влади (НАЗК – до виконавчої влади, Вищий антикорупційний суд України – до судової), а деякі органи взагалі не належать до жодної з гілок влади (НАБУ, СБУ). Тому їх координацію може бути покладено на Президента України як на главу держави. Президент України цю координацію може здійснювати за допомогою Ради національної безпеки і оборони України, яка є координаційним органом. Для цього потрібно внести зміни до Конституції України щодо закріплення повноважень координації за Президентом України.

Одним з додаткових механізмів протидії політичній корупції має стати партійна демократія.

Внесення кандидатів до партійних виборчих списків повинно відбуватися не виключно за рішенням лідера партії або вузького кола осіб, а шляхом публічного праймерізу.

Для суспільства має бути відкритою інформація про кандидатів, а саме: дата вступу до партії, попередня історія (у яких партіях перебував до цього), який орган приймав особу до партії, в якому осередку він перебуває на обліку.

Партійні з'їзди мають бути публічними, відеозаписи з'їздів та рішення партійних органів (документи) мають бути розміщені на сайті партії.

На з'їзді партії, на якому затверджується виборчий список, має бути присутній представник Центральної виборчої комісії, який повинен слідкувати за дотриманням процедури.

Стабільність виборчого законодавства має стати запорукою розвитку політичної культури, що сприятиме зниженню рівня політичної корупції. Тому необхідно закріпити норму, що прийняті зміни до виборчого законодавства можуть набрати чинності не раніше як через 5 років, тобто якщо народні депутати теперішнього скликання приймуть «зручне для себе» законодавство, то переобиратись за ним вони не будуть, оскільки воно набере чинності лише після найближчої виборчої кампанії.

3.2.2. Діяльність Верховної Ради України у сфері законодавчого регулювання антикорупційної діяльності

Об'єктивною стороною величезної кількості поданих, зареєстрованих та вже прийнятих нормативних актів держави з антикорупційним елементом є непристосованість українського законодавства інакше реагувати на створення нових антикорупційних органів, таких як Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Спеціалізована антикорупційна прокуратура та Державне бюро розслідувань. Кожен з таких органів повинен мати відокремлений нормативно-правовий акт, який береться за основу регулювання його діяльності, натомість

діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції включена як окремий розділ до Закону України «Про запобігання корупції». Прив'язки таких вагомих актів регулювання діяльності вищезазначених органів іноді не знаходить відображення в «базових» актах, про що виникають спори та розбіжності.

Підготовка якісних та висококваліфікованих спеціалістів у галузях права та економіки є запорукою впровадження дієвих нормативно-правових актів України. Однак неоднозначна визначеність законодавця щодо проведення такої атестації державних службовців може підривати авторитет до державної служби. Вимагання сертифікату зі знання української мови для державного службовця є апріорі некоректним з огляду на те, що державним службовцем може бути лише громадянин України. Цей сертифікат є умовою вступу на державну службу, але не вимагає такого для вступу на посаду народного депутата Верховної Ради України. Такий сертифікат не може вважатися, на наш погляд, умовою для забезпечення якості роботи державних обранців, оскільки, як свідчить практика незнання української мови в Україні, не є запобіжником для роботи в органах влади.

Також, на нашу думку, проблемою неприйняття основних нормативно-правових актів є неслідкування за порядком денним засідань та переліком проектів актів, що виносяться на розгляд. Чітка послідовність прийняття або розгляду вказаних актів дає можливість виконувати план та розуміти, скільки часу може знадобитися на розгляд питання. Винесення проектів на уряді є теж сталою практикою, коли погоджуються заздалегідь неопрацьовані проекти.

Викорінення такого аспекту, як піар окремих державних діячів та рекламування партій, є запорукою надійного та сталого опрацювання документів по суті за умови належного контролю за діяльністю таких діячів.

Слід зазначити, що перше нормативно-правове закріплення боротьби з корупцією в Україні відбулось у 1993 р. шляхом видання Указу Президента України № 561/93 «Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю».

Цим указом, по суті, було лише утворено комітет, у назві якого було слово «корупція» та затверджено його персональний склад.

В указі не було ні визначення корупції, ні механізму боротьби з нею, ні положення про цей комітет.

Разом з тим це було закріплення на рівні підзаконного нормативно-правового акта наміру України протидіяти корупції.

З перших років незалежності були вжито заходи щодо класифікації поняття корупції та протидії до його вчинення. Характерною особливістю періоду 1992–1995 рр. було те, що корупція асоціювалася з явищем хабарництва та організованою злочинністю і співвідносилася виключно з економічною сферою.

У 1995 р. було прийнято Закон України «Про боротьбу з корупцією». Позитивом цього закону було те, що на законодавчому рівні було визнано потребу в боротьбі з корупцією.

Однак створення антикорупційного законодавства для боротьби з корупцією як злочинністю на рівні держави протягом усього періоду незалежності України мало надзвичайно політизований характер, без визначення чітких програм упровадження дій для протидії корупції, що уповільнювало будь-які соціальні та правові процеси в цій сфері. Тривалий час, починаючи з 1994 р., програми та заходи щодо протидії корупції, що мали бути вжиті центральними і місцевими органами виконавчої влади, правоохоронними органами, були неефективними. Саме тому чинне на той момент антикорупційне законодавство само по собі було неефективним для подібної боротьби на державному рівні. Самі по собі спроби одноосібної боротьби держави з корупцією в державних органах, без сприяння та допомоги населення і громадських організацій, використання досвіду зарубіжних країн стали невдалими.

У 2009 р. було прийнято Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції». Введення в дію цього закону неодноразово відтерміновувалося до поки у 2011 р. не було прийнято Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Закон 2011 р. запровадив заповнення декларації про доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру. Ця декларація подавалася у наперовому вигляді, як правило, до відділу кадрів та зберігалася в особовій справі. Лише декларації певних осіб, наприклад, керівників органів влади, сканувалися та оприлюднювалися на офіційних вебсайтах державних органів.

У 2014 р. було прийнято новий Закон України «Про запобігання корупції». Законом 2014 р. передбачено подання декларації про доходи, уможливлене на виконання функцій держави або місцевого

самоврядування. Ця декларація подається в електронному вигляді шляхом її заповнення на сайті Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК).

Таким чином, законом 2014 р. було створено НАЗК.

На той час НАЗК був колегіальним органом, який складався з п'яти членів. Крім питань декларування, а саме адміністрування реєстру декларацій та їх повної перевірки, до повноважень НАЗК були віднесені питання врегулювання конфлікту інтересів, запобігання політичній корупції тощо.

Одночасно із прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» було прийнято Закон «Про національне антикорупційне бюро». Цей закон став підставою як для створення самого бюро, так і утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Антикорупційне законодавство розвивалось в напрямі утворення нових антикорупційних органів – АРМА. Вищий антикорупційний суд України.

Сучасний етап розвитку антикорупційного законодавства пов'язаний із внесенням змін до низки законів.

Насамперед у жовтні 2019 р. зміни були внесені до Закону України «Про запобігання корупції» щодо статусу НАЗК.

НАЗК трансформується в орган одноосібного керівництва.

НАЗК надається прямий доступ, зокрема в автоматизованому режимі, до низки реєстрів. Це сприятиме пришвидшенню здійснення повної перевірки декларацій.

Крім того, змінами до закону розширюється коло осіб, на яких поширюється антикорупційне законодавство, розширюється обсяг членів сім'ї та близьких осіб, збільшується коло інформації, яка зазначається в декларації, звільняються від обов'язку подавати повідомлення про суттєві зміни у майновому стані особи, які не займають відповідальне чи особливо відповідальне становище в державі (наприклад державні службовці категорії «В»).

Такі зміни внесені до законодавства на основі досвіду діяльності нового для України органу – НАЗК.

Незважаючи на певний досвід здійснення антикорупційної діяльності в Україні, антикорупційне законодавство не позбавлене недоліків.

Насамперед, не зовсім корелюється із Конституцією України ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро Украї-

ни». У Законі зазначено, що НАБУ утворюється Президентом України. Натомість у ст. 106 Конституції України такого повноваження за Президентом України не закріплено.

У жовтні 2019 р. внесено зміни до Закону України «Про запобігання корупції», якими двічі закріпили у ст. 1 та ст. 46 визначення одного того самого терміна «члени сім'ї». Ці визначення дають різне тлумачення.

Цими ж змінами до ст. 46 зобов'язали зазначати в декларації номери банківських рахунків, однак не внесли зміни до ст. 47 про те, що номер рахунку не підлягає відображенню у відкритому доступі до декларації.

У багатьох випадках було розмежовано корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією. Однак у ст. 84 Закону України «Про державну службу» не виправили помилку про те, що за корупційні правопорушення може бути адміністративна відповідальність. Кодекс України про адміністративні правопорушення не встановлює адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення.

Таким чином, прийняття законів у «турборежимі» не завжди є доцільним.

Крім того, слід зазначити, що Закон України «Про очищення нації» до цього часу має посилення на Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції», який уже повністю втратив чинність.

На основі викладеного можна спрогнозувати, що подальший розвиток антикорупційного законодавства буде відбуватись у напрямі усунення існуючих недоліків та покращання норм на основі досвіду діяльності новостворених антикорупційних органів (НАБУ, АРМА, ДБР тощо).

Можна зазначити, що, з одного боку, в Україні спостерігається суттєвий прогрес у реформуванні антикорупційного законодавства, а з другого, – відсутність політичної волі у його імplementації з боку політичної еліти.

Антикорупційна діяльність у сучасній Україні пройшла у своєму розвитку кілька послідовних етапів, які відрізнялись як за змістом вжитих заходів, так і за ступенем їх ефективності. Протягом цього часу було розроблено відповідну законодавчу базу, створено цілий ряд нових інституцій, таких як Національне антикорупційне бюро

України (НАБУ), Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) та інші, змінено процедурні механізми протидії цьому небезпечному явищу. Зазначені зміни базувалися як на використанні попереднього історичного досвіду, так і на передових досягненнях міжнародного співтовариства.

Незважаючи на суттєвий прогрес у реформуванні антикорупційного законодавства, влада не справляється із його впровадженням. Імплементация оновленого антикорупційного законодавства проходить без проактивної позиції з боку основних владних інституцій. Натомість упровадження реформ відбувається під величезним тиском з боку громадськості й міжнародних організацій, супроводжується публічними звинуваченнями влади у зволіканні, відсутності прозорості процесу формування нових антикорупційних інституцій (НАБУ, НАЗК) та відсутності початку роботи Національної ради з антикорупційної політики.

Основним парламентським органом, діяльність якого безпосередньо спрямована на ефективну реалізацію прав і свобод громадян у сфері запобігання корупції в Україні, є Комітет Верховної Ради України з питань запобігання та протидії корупції. При цьому вкрай важливо також своєчасно і адекватно оцінювати корупційні ризики у роботі самих комітетів Верховної Ради України, а також окремих народних депутатів, і не допускати вчинення ними корупційних діянь, що має істотне значення для належного забезпечення прав та свобод громадянина у сфері запобігання корупції.

За умов актуалізації антикорупційної нормотворчості Верховної Ради України особливо важливим питанням є організація та проведення слухань у комітетах парламенту України. При цьому такі парламентські слухання повинні слугувати накопиченню точної інформації, отриманої від експертів та посадових осіб з адміністративними функціями; використовуватися для оцінки потенційного впливу законопроектів у сфері антикорупційної діяльності на суспільні відносини, які регулюються вказаними нормами, та контролю за дотриманням прав і свобод людини і громадянина у сфері антикорупційної діяльності.

За кордоном антикорупційне законодавство розвивається в бік використання всього арсеналу правових засобів боротьби (не тільки кримінально-правових) і з акцентуванням уваги на запобігання.

Аналізуючи особливості протидії з корупційними проявам у зарубіжних країнах, можна сформулювати уявлення про основи передової національної антикорупційної стратегії, розвиток якої необхідний в сьогоденній Україні:

– сильна політична воля еліти держави до протидії корупції і сформована на її основі єдина державна політика у сфері боротьби з корупцією, яка б включала комплекс заходів державного, політичного, економічного, соціального і правового характеру;

– організований соціальний контроль з боку громадянського суспільства за всією системою державного адміністрування (неодмінною умовою для цього є створення атмосфери прозорості) і забезпечена можливість порушення в цих рамках кримінального переслідування правопорушників. Важливу роль тут відіграють дійсно незалежні засоби масової інформації;

– жорстка підзвітність політичних еліт, перед реально незалежним органом, що здійснює моніторинг чистоти діяльності посадових осіб, а також наділений повноваженнями з притягнення до відповідальності посадовців незалежно від їхнього місця в ієрархічній структурі влади.

3.2.3. Посилення контролю суб'єктів державного регулювання та фінансовим забезпеченням діяльності політичних партій

Подальший розвиток нашої держави як демократичної європейської країни неможливий без реформування основних сфер життя діяльності суспільства та передусім системи державного управління, яка ґрунтується на пріоритеті прав і свобод людини і громадянина, консолідації суспільства на основі автентичної системи цінностей, національної єдності, плюралізму політичного процесу, збереженні і розвитку духовних і культурних цінностей суспільства, своєчасності і адекватності заходів щодо захисту національних інтересів, забезпеченні максимально широкої участі людини та інститутів громадянського суспільства у процесі прийняття політичних рішень.

З метою забезпечення демократизації державно-управлінської системи в Україні важливим є дотримання принципу консенсусу (загальної згоди) в суспільстві. У цьому контексті важливим завданням

є вдосконалення діяльності центральних органів державної влади, зокрема суб'єктів державного регулювання діяльності політичних партій. Одним із таких пріоритетних напрямів є посилення контролю вказаних інституцій за фінансовим забезпеченням діяльності політичних партій.

Поняття «державний контроль» є доволі складним і багатограним – від «перевірки» чи «спостереження» до «протидії», зокрема «протидії чомусь небажаному». Це: вид діяльності, який полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює перевірку й облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції; вид діяльності публічної адміністрації, що полягає в активних діях щодо перевірки й обліку того, як контрольований об'єкт публічного управління виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції, визначені законодавством» (також розуміється представниками адміністративного права); діяльність державних органів щодо запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам і правилам.

Функції контролю за фінансовою діяльністю політичних партій і кандидатів під час реалізації пасивного та активного виборчого права в Україні виконують одразу три органи державної влади – НАЗК (Національне агентство по запобіганню корупції), РП (Рахункова палата) та ЦВК (Центральна виборча комісія).

Відповідно до положень чинного законодавства України, яке стосується фінансування політичних партій, центральну роль у контролі за партійними фінансами покладено саме на НАЗК.

До складу НАЗК включено департамент із питань запобігання політичній корупції, який наділений повноваженнями у сфері збору, оприлюднення та перевірки звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. Права та обов'язки НАЗК у сфері політичного фінансування визначені законами України «Про запобігання корупції» та «Про політичні партії в Україні».

Відповідно до положень зазначених законів до повноважень НАЗК належать: здійснення державного контролю за дотриманням установлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій; оприлюднення звітів політичних партій на своєму вебсайті в установлені законом строки; здійснення аналізу звітів політич-

них партій та оприлюднення його результатів на власних вебсайтах; складання протоколів про адміністративні правопорушення у разі виявлення фактів порушення порядку фінансування політичних партій, порядку подання політичними партіями звітів; повідомлення відповідних правоохоронних органів про виявлені у звітах порушення, а також оприлюднення інформації про це на своєму офіційному вебсайті; звернення до суду з позовом про встановлення фактів, що кошти, виділені з державного бюджету, використані партією для участі у виборах або на цілі, не пов'язані зі статутною діяльністю; розгляд заяв, скарг громадян і ухвалення відповідних рішень у межах власних повноважень; затвердження розподілу коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій, відповідно до закону; щоквартальне перерахування коштів, виділених із державного бюджету, на фінансування статутної діяльності політичних партій.

Здійснення аналізу звітів політичних партій на предмет дотримання законодавства відноситься до ключових завдань НАЗК і здійснюється за наступними критеріями: відповідності оформлення звіту і включених до нього звітних відомостей вимогам законодавства; своєчасності подання звіту; повноти та достовірності відображеної у звіті інформації; наявності або відсутності порушень законодавства щодо фінансування політичних партій і передвиборної агітації.

Відповідно до положень Закону України «Про політичні партії в Україні», РП також здійснює державний контроль за законним і цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених із державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності. До повноважень цього органу належить можливість звертатися до суду з позовом про встановлення фактів, що кошти, виділені з державного бюджету, партія використала на фінансування участі у виборчій кампанії або на цілі, не пов'язані зі статутною діяльністю.

Таким чином, діюче законодавство встановлює, що РП спільно з НАЗК здійснює контроль за політичними партіями та витратами державних коштів.

Однак контроль за фінансовою діяльністю політичних партій здійснюють також ЦВК; ОВК – під час виборів народних депутатів України; ТВК – під час формування представницьких органів місцевого самоврядування та сільських, селищних міських голів та старост.

До функцій цих органів належать: контроль за дотриманням політичними партіями встановленого порядку участі у виборчому процесі; контроль у межах визначених законом повноважень за своєчасністю подання до відповідних виборчих комісій проміжних та остаточних виборчих звітів, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей.

До повноважень ЦВК також належать «прийняття рішення про відшкодування політичній партії витрат, пов'язаних із фінансуванням її передвиборної агітації, або про відмову в такому відшкодуванні». У разі виявлення у виборчих звітах фактів порушень саме ЦВК повідомляє про це відповідні правоохоронні органи.

Для належного виконання функцій із забезпечення невідворотності адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері фінансування партій НАЗК має ініціювати:

1) внесення низки змін до законодавства України, спрямованих на забезпечення НАЗК можливості нормально виконувати покладені на нього функції в цій сфері, а саме:

– внесення змін до статей 15, 21 КУпАП, щоб вони включали всі види правопорушень у сфері державного фінансування політичних партій (в тому числі невідкриття партіями банківських рахунків та неприведення своїх статутів у відповідність із новими вимогами чинного законодавства); правильно узгоджувалися з положеннями ст. 159 ККУ в описі різних форм правопорушень у цій сфері та стягнень/покарань, що можуть бути застосовані до винних; закріплювали достатні, але водночас справедливі види та розміри потенційних адміністративних стягнень: передбачали диференціацію відповідальності шляхом встановлення більш суворої відповідальності за кваліфіковані види цих правопорушень (наприклад за повторне вчинення правопорушення);

– внесення змін до ст. 256 КУпАП, щоб протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, передбачених статтями 15, 21 КУпАП, можна було складати й за відсутності підпису керівника партії;

– внесення змін до ст. 38 КУпАП, якими суттєво збільшити строки накладення адміністративних стягнень за статтями 15, 21 КУпАП.

До внесення відповідних законодавчих змін, НАЗК разом із РП необхідно узгодити спільну правову позицію щодо того, які види

статутної діяльності партії згідно з чинним законодавством не можуть фінансуватися за рахунок державного бюджету (з посиланням на відповідні норми та детальним поясненням, чому партії не можуть фінансувати той чи інший вид своєї статутної діяльності). Оскільки політичні партії не належать ні до категорії «бюджетні установи», ні до категорії «одержувач бюджетних коштів, фінансування видатків бюджету на статутну діяльність здійснюється в межах КЕКВ 2600 «Поточні трансфери» виключно на поточні видатки;

2) розробити та забезпечити затвердження Порядку використання коштів за бюджетною програмою «Фінансування статутної діяльності політичних партій». Крім того, рекомендується встановити граничні розміри окремих видів поточних видатків відповідно до регіону;

3) завершити формування штату Департаменту НАЗК з питань запобігання політичній корупції; відкрити та започаткувати діяльність територіальних підрозділів, які б могли перевіряти надану партіями інформацію на регіональному та місцевому рівнях; налагодити співпрацю з місцевими громадськими активістами в питаннях забезпечення прозорості політичних фінансів).

Тобто, правові прогалини у правовідносинах щодо фінансування статутної діяльності політичних партій мають бути унормовані нормативно-правовими актами НАЗК.

При вирішенні питань, пов'язаних із наданням партіям державного фінансування їхньої статутної діяльності або відмовою в цьому, НАЗК слід неухильно дотримуватися вимог чинного законодавства, яке, зокрема, вимагає від нього діяти в такій послідовності:

1) встановити перелік партій, які набули право на отримання державного фінансування своєї статутної діяльності (ч. 1 ст. 17-3 Закону України «Про політичні партії в Україні»);

2) визначити перелік партій, які реалізували своє право на отримання державного фінансування статутної діяльності (виконали всі умови, визначені в законодавстві), перелік партій, які ще не реалізували це право (не виконали відповідних умов), та перелік партій, які остаточно відмовилися від його реалізації (подали до НАЗК заяви про відмову від державного фінансування їхньої статутної діяльності) (частини 2, 3 ст. 17-3 Закону України «Про політичні партії в Україні»);

3) після аналізу отриманої інформації прийняти рішення по кожній партії окремо про надання їй державного фінансування статутної діяльності або про відмову в наданні такого фінансування (ч. 2 ст. 17-3 Закону України «Про політичні партії в Україні»);

4) встановити перелік партій, які не тільки реалізували своє право на отримання державного фінансування статутної діяльності, а й відповідають вимогам п. 1 ч. 1 ст. 17-5 Закону України «Про політичні партії в Україні»;

5) на початку кожного календарного року здійснювати розподіл щорічного обсягу державного фінансування статутної діяльності партій відповідно до вимог ст. 17-2, частин 1, 2 ст. 17-5 Закону України «Про політичні партії в Україні», яке бажано (але не обов'язково) оформлювати спеціальним рішенням НАЗК;

6) партіям, щодо яких було прийнято рішення НАЗК про надання державного фінансування статутної діяльності та яким було розподілено кошти державного фінансування, щоквартально перераховувати 25 % уже розподіленого їм щорічного обсягу державного фінансування. Для перерахування цих коштів жодних спеціальних рішень НАЗК приймати не потрібно (ч. 6 ст. 17-5 Закону України «Про політичні партії в Україні».

Об'єкти контролю тобто політичні партії мають відчувати на собі фаховість і глибину державного контролю, що здійснює НАЗК, а також його об'єктивність, неупередженість і справедливість (однакове реагування на одні й ті самі дії/бездіяльність політичних партій). Разом з тим партії мають відчувати, що НАЗК не тільки контролюючий орган, скільки «партнер», який завжди готовий надати фахову консультацію з будь-якого питання у сфері політичних фінансів і фінансової звітності, підготувати роз'яснення, забезпечити партії необхідною методичною інформацією тощо. Загалом у взаємовідносинах НАЗК з партіями має панувати атмосфера довіри до НАЗК як незалежної державної інституції та об'єктивності його рішень.

НАЗК має активно залучати представників громадського середовища до всіх процесів у цій сфері, а також виробити чіткий та зрозумілий алгоритм співпраці НАЗК з викривачами порушень.

Важливим також на законодавчому рівні є розмежування повноважень НАЗК і ЦВК. Існують принаймні два способи врегулювання цієї ситуації:

– зосередити всі функції, пов'язані з отриманням, оприлюдненням і аналізом виборчих звітів, у межах повноважень виборчих комісій, а функції НАЗК обмежити контролем за поточним фінансуванням партій (у міжвиборчий період);

– виборчим комісіям залишити тільки функції адміністрування виборів, а НАЗК передати всі повноваження щодо контролю за фінансуванням партій і кандидатів як у міжвиборчий, так і у виборчий період.

Ці підходи гарантують чітке розмежування повноважень між різними державними інституціями у сфері контролю за фінансуванням виборчих кампаній.

Таким чином, здійснення НАЗК ефективного державного контролю за цільовим та законним використанням політичними партіями коштів державного бюджету, отриманих на фінансування їхньої статутної діяльності, унеможливується через існуючі прогалини в нормативно-правовій базі та відсутність затвердженого порядку використання бюджетних коштів за відповідною бюджетною програмою.

3.2.4. Громадський контроль у сфері запобігання політичній корупції

Важливість громадського контролю як інструменту оцінювання ефективності виконання органами публічної влади їх функцій політичне у спрямованості на розвиток усього соціуму і формування та впровадження демократичних, правових засад розвитку держави.

Вплив політичної еліти, особливості національної політичної культури, економічні умови визначають різні форми політичної корупції залежно від країни, зазначає Г. Кохан. Дослідник пояснює відмінність між розвитком політичної корупції в розвинених та нових демократіях ґрунтується на тому, що в перших корупція використовується самою політичною системою, яка здатна на самооновлення та зміни еліт. Не останнє місце в цьому процесі належить механізмам контролю, таким як сильні ЗМІ, незалежні суди й органи прокуратури, громадський нагляд, громадянське суспільство тощо.

Несприйняття активною частиною суспільства політичної корупції, можливих наслідків її застосування стало причиною виник-

нення громадського контролю у цій сфері. Визначальним кроком у розвитку громадського контролю слід вважати дії міжнародних структур.

Положення Конвенції ООН проти корупції, підписаної державами-учасниками 09.12.2003, обумовлюють застосування комплексного підходу щодо запобігання корупції, який полягає у примусових, попереджувальних та просвітницьких процедурах. Це може бути забезпечено виключно за умови спільної участі у цьому процесі органів влади та громадськості.

Стаття 13 вказаної Конвенції визначає необхідність участі суспільства у заходах щодо запобігання і протидії корупції. Для цього необхідно сприяти активній участі окремих осіб і груп за межами державного сектору, таких як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад, у запобіганні корупції й боротьбі з нею та для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпечного характеру корупції, а також загроз, що створюються нею. Громадська участь, відповідно до положень Конвенції, зміцнюється за допомогою таких заходів:

а) посилення прозорості й сприяння залученню населення до процесів прийняття рішень;

б) забезпечення для населення ефективного доступу до інформації;

в) проведення заходів щодо інформування населення, які сприяють створенню атмосфери неприйняття корупції, а також реалізація програм державної освіти, у тому числі навчальних програм у школах й університетах;

г) повага, заохочення та захист свободи пошуку, отримання, опублікування та поширення інформації про корупцію.

В Україні одним із визначальних кроків щодо протидії корупції став Указ Президента України від 11 вересня 2006 р. № 742, яким було схвалено Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності». У документі зазначалося, що в Україні корупція є однією з проблем, які потребують невідкладного вирішення. Ця проблема становить значну загрозу демократії, реалізації принципу верховенства права, соціальному прогресу, національній безпеці, становленню громадянського суспільства. Наголошувалося, що ви-

сокої ефективності у виявленні корупційних правопорушень можна досягти лише за умови тісної взаємодії правоохоронних органів з органами державної влади, інститутами громадянського суспільства, а також комплексного вжиття відповідних антикорупційних заходів.

На підтримку ініціатив Президента в Україні стали з'являтися громадські організації антикорупційного спрямування. Вони займалися збиранням інформації про корупційні схеми, конкретних посадових осіб і політиків, на яких падала підозра у вчиненні корупційних злочинів, супроводженням скарг громадян до органів влади, наданням юридичної допомоги тощо.

Зокрема у цій сфері діяли: Всеукраїнська ГО «Комітет у боротьбі з корупцією в органах державної влади, правоохоронних органах, прокуратурі та судах»; Всеукраїнська ГО «Національний комітет у боротьбі з корупцією»; ГО «Комітет протидії корупції та організованій злочинності»; ГО «Антикорупційний комітет», МГО «Демократія проти корупції» та інші.

З 2006 р. значно посилилося надання технічної допомоги Україні у сфері протидії корупції та реформування правоохоронної системи з боку США, ЄС, Ради Європи. Започаткувався проєкт сприяння активній участі громадян у протидії корупції «Гідна Україна», метою якого була підтримка незалежного громадського моніторингу й представництва та захисту громадських інтересів у пріоритетних сферах боротьби з корупцією. Діяльність проєкту зосереджувалася на: посиленні судової реформи; моніторингу виконавчої влади та впровадженні етичних й адміністративних стандартів; розробці та впровадженні регуляторних процедур; боротьбі з корупцією в сфері вищої освіти.

Проєкт був доволі потужним механізмом дослідження корупції та громадянської освіти. Його фінансування здійснювала корпорація «Виклик тисячоліття» (Millennium Challenge Corporation, MCC) за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID). Презентацію результатів дослідження «Стан корупції в Україні», що вперше відображала реальний стан корумпованості українського суспільства, було здійснено 22 травня 2007 р.

У лютому 2007 р. низка громадських організацій створила Антикорупційний фронт України. Серед його завдань задекларовано:

- громадський контроль за прийняттям рішень органами влади;

- вплив на кадрову політику;
- моніторинг доходів та видатків посадовців;
- формування громадської думки і середовища, нетерпимого до корупції.

У 2009 р. Галицьке козацьке військо оголосило про свій захист журналістів, які пишуть про корупцію в регіоні.

У 2009 р. на Великій козацькій раді в м. Єнакієве було висунуто ідею про залучення козаків до «протистояння та викорінення корупції в Україні».

У 2010 р. створюється Народний антикорупційний фронт України (НАФУ). Лідери організації заявляли, що реально з корупцією ніхто боротися не збирається; антикорупційні закони, які мали вступити в дію з 1 квітня 2010 р., так і не набрали чинності.

Основна діяльність більшості організацій антикорупційного спрямування полягає:

- ініціювання створення громадських рад при органах публічної влади та членство у цих радах;
- реалізація антикорупційних ініціатив;
- лобіювання інтересів організації;
- збирання інформації про факти корупції у вигляді звернень громадян та окремих повідомлень і оперативне реагування на ці сигнали;
- співпраця зі ЗМІ і правозахисниками.

Про неефективність заходів протидії корупційній злочинності в Україні, у тому числі громадських організацій з протидії корупції, у розглянутий період свідчить те, що в рейтингу за 2010 р. міжнародна правозахисна неурядова організація Freedom House виключила Україну із переліку «вільних» країн і перевела до розряду «частково вільних».

Наприкінці 2013 початку 2014 рр. в Україні організувався громадський рух «Правий сектор», об'єднавши активістів низки українських радикальних організацій зокрема у сфері боротьби із корупцією.

Основні засоби протидії політичній корупції, які не втратили свого значення попри політичні зміни в Україні з часу формулювання (М. Мельник):

1. Демократичні та чесні вибори, які забезпечують усвідомлене вільне волевиявлення та об'єктивне встановлення результатів голосування.

Це пояснюється досвідом виборчих кампаній, який свідчить про значні проблеми з усвідомленістю вибору та адекватністю його результатів реальним політичним настроєм суспільства. Відбувається вдосконалення засобів досягнення «потрібного» результату: якщо раніше він досягався переважно примітивно-кримінальним шляхом (примушуванням голосувати «так, як потрібно», перешкоджанням діяльності кандидатів, підробленням протоколів комісій тощо), то тепер це робиться переважно «цивілізовано» та «вишукано» – із застосуванням інформативних маніпуляцій, агітаційного «зомбування» виборців, широкого використання технічних кандидатів і партій, надання адмінресурсу зовнішньолегальних форм державної та суспільної діяльності.

Тільки президентські та парламентські вибори, проведені на демократичних і правових засадах із забезпеченням дійсного волевиявлення громадян і максимально об'єктивного фіксування його результатів, створять системні політичні і правові передумови зниження рівня політичної корупції і зміни характеру її проявів.

2. Реальне відокремлення політики від бізнесу.

Всупереч задекларованому наміру такого відокремлення часто відбувається фактичне злиття політики та бізнесу (майже неприховане фінансування бізнесом виборчих кампаній політичних партій та окремих кандидатів, «купівля» місць у виборчих списках, прийняття органами публічної влади явно лобістських рішень на користь певних бізнесових структур, чисто формальний відхід політиків від ведення свого бізнесу тощо). Бізнес (особистий матеріальний інтерес) диктує політику, мотивує політиків, їх поведінку та рішення. Таким чином (у більшості випадків через різноманітні корупційні відношення) забезпечується перебування політиків на службі у приватного бізнесу, а не суспільства.

3. Утвердження незалежного, компетентного та неупередженого суду.

Такий суд – головний засіб і головна гарантія демократичного розвитку суспільств та утвердження правової держави. Водночас він є надзвичайно дієвим та ефективним антикорупційним інструментом, оскільки спроможний у правовий спосіб виправити будь-яке, і, звичайно, політичне збочення, припинити конкретний прояв політичної корупції і поновити правопорядок у політичній сфері.

4. *Запровадження дієвого громадського контролю над діяльністю політичних суб'єктів і забезпечення політичної та правової відповідальності за їх антисуспільні, аморальні і протизаконні дії та рішення.*

Вказане, зокрема, передбачає створення передумов для існування незалежних та об'єктивних ЗМІ, а також дієвої правоохоронної системи.

5. *Посилення морально-психологічного імунітету суспільства до корупції та антикорупційної мотивації громадян.*

Це – ключовий і водночас найскладніший напрям антикорупційної діяльності, який передбачає докорінну зміну світогляду, ціннісних орієнтирів громадян. Заходи з його реалізації мають пронизувати всю антикорупційну діяльність.

Основні форми взаємодії неурядових організацій та органів державної влади у питаннях подолання корупції (Н. Підбережний):

– проведення органами державної влади й неурядовими організаціями моніторингу та аналізу громадської думки щодо причин виникнення та шляхів подолання корупції;

– формування при органах державної влади за участю громадських експертів та активістів консультативно-дорадчих експертних органів на громадських засадах, основним завданням яких стала б реалізація проєктів аналітично-дослідницького та інформаційного спрямування, зокрема: пошук науково обґрунтованих шляхів подолання проблеми корупції в Україні; організація просвітницьких заходів серед різних груп населення з метою формування нетерпимого ставлення до корупції як явища; інформування суспільства про реальні заходи і результати антикорупційної політики в Україні;

– спільне забезпечення інформаційної відкритості у суспільстві про стан корупції та результативність антикорупційних заходів, виявлення конкретних випадків корупційних дій. Для належної реалізації цієї форми взаємодії треба запровадити менш складні процедури подання запитів на одержання інформації, визначити обов'язок органів державної влади допомагати громадськості в отриманні інформації упродовж короткого часу і розглянути можливість створення незалежного спеціального (позасудового) механізму перегляду рішень про відмову у доступі до офіційної інформації;

– налагодження органами державної влади та неурядовими організаціями ефективних каналів подання скарг та пропозицій з боку громадян, що стосуються питань запобігання та протидії корупції. Це дасть змогу створити сприятливе інформаційне поле, підвищить рівень довіри населення до власної спроможності захисту прав і свобод;

– здійснення неурядовими організаціями громадського контролю за діяльністю органів державної влади у сфері боротьби з корупцією у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам публічної влади експертних пропозицій. Головною ціллю моніторингу має стати забезпечення підзвітності органів публічної влади перед громадянами. Об'єктом моніторингу може виступати широке коло суб'єктів: структури виконавчої влади, політичні партії, парламент, судові та правоохоронні органи. При цьому органи державної влади не повинні чинити перешкод такому моніторингу, а навпаки – всебічно сприяти його незалежному проведенню;

– співпраця органів державної влади та неурядових організацій при формуванні політики підготовки та перепідготовки кадрів державного управління, спільному навчанні посадових осіб та представників громадських організацій навичкам ефективної взаємодії, ознайомлення широких верств населення з формами їх участі у запобіганні та протидії корупції.

Специфічні принципи здійснення громадського контролю (А. Крупник):

– попереднє інформування суб'єктом громадського контролю у встановленому законом порядку відповідні органи та організації про намір проведення, терміни та зміст будь-яких контрольних заходів;

– сприяння діяльності суб'єктів громадського контролю з боку органів державної влади, інших державних організацій та органів місцевого самоврядування, зокрема надання інформації і необхідних повноважень за запитами щодо предмета контролю, забезпечення доступу в установи і організації тощо;

– обов'язковий розгляд органами державної влади, іншими державними організаціями та органами місцевого самоврядування переданих їм матеріалів за наслідками громадського контролю та офіційне повідомлення суб'єктам громадського контролю результатів розгляду і прийнятих на його основі рішень;

– широке оприлюднення матеріалів за наслідками громадського контролю, а також результатів розгляду цих матеріалів органами державної влади, іншими державними організаціями та органами місцевого самоврядування у ЗМІ та мережі Інтернет, у тому числі у офіційних джерелах відповідних установ і організацій.

Умови успішності та результативності громадського контролю (А. Крутнік):

– усвідомлення органами публічної влади та посадовими особами усіх рівнів необхідності існування громадського контролю як невід’ємної складової системи публічного управління (як зворотний зв’язок та зовнішнє оцінювання);

– усвідомлення громадянами, громадськими об’єднаннями, територіальними громадами своєї відповідальності за стан справ на власній території, що має спонукати найбільш активних та небайдужих членів співтовариства добровільно брати участь у здійсненні громадського контролю;

– наявність розвинутої законодавчої бази, що передбачає обов’язковість для органів влади залучати представників громадськості до вироблення та реалізації публічної політики на усіх стадіях підготовки, ухвалення та виконання управлінських рішень, а також дієздатні механізми громадського контролю;

– наявність постійно діючої системи навчання та підвищення кваліфікації громадських експертів, які беруть участь у здійсненні громадського контролю, забезпечення їх фахової спеціалізації та озброєння необхідними нормативно-методичними матеріалами;

– створення асоціацій споріднених структур, які здійснюють громадський контроль, що дає можливість представляти на владному рівні інтереси кожної організації та впливати законними методами на формування й реалізацію державної політики у цій сфері;

– тісний творчий зв’язок та обмін досвідом здійснення громадського контролю між громадськими організаціями та владними структурами, які займаються створенням та розвитком системи громадського контролю, а також з відповідними зарубіжними та міжнародними організаціями

Методи громадського контролю (С. Кравченко):

1. Контрольна перевірка – одинична перевірка діяльності органу державної влади, органу місцевого самоврядування, державної

установи та іншим суб'єктом громадського контролю за ініціативою останнього або на підставі звернень громадян. У разі необхідності може створюватися спеціальна комісія із залученням представників органу або організації, які перевіряються. За результатами перевірки суб'єкт громадського контролю розробляє рекомендації щодо усунення виявлених недоліків, які передаються до органів державної влади вищого рівня чи контролюючих державних органів.

2. Громадський моніторинг – оцінка ефективності та результативності діяльності органу державної влади, органу місцевого самоврядування, державної установи та ін., що проводиться суб'єктом громадського контролю шляхом збору і аналізу відкритої інформації про цю діяльність протягом певного періоду. По завершенні терміну моніторингу суб'єкт громадського контролю готує звіт з рекомендаціями щодо усунення виявлених недоліків, який передається до органів державної влади вищого рівня чи контролюючих державних органів.

3. Громадська експертиза – аргументована оцінка прийнятого нормативно-правового акта, його проекту, іншого рішення або дії органу державної влади, органу місцевого самоврядування, державної установи та ін. з конкретних проблем, що мають суспільне значення або є предметом великого інтересу з боку громадськості, яку проводить незалежна група громадян (громадських експертів). Експертизу організовує суб'єкт громадського контролю, який підбирає на власний розсуд громадських експертів шляхом, наприклад, звернення до громадськості у ЗМІ та інтернеті, особистого запрошення представників громадських організацій чи окремих громадян тощо. Незалежна група громадських експертів складає експертний висновок, якість якого перевіряє суб'єкт громадського контролю. Далі експертний висновок передається відповідному органу або організації для врахування при прийнятті рішень.

4. Громадський аудит – оцінка суб'єктом громадського контролю відомості публічно взятих зобов'язань посадової особи органу державної влади або органу місцевого самоврядування фактичному їх виконанню. До публічних зобов'язань належать: заяви в ЗМІ; передвиборні обіцянки кандидатів на виборні посади; зобов'язання, зафіксовані в документах, в тому числі ненормативного характеру (згоди, декларації, заяви тощо). Суб'єкт громадського контролю формує комісію громадського аудиту з можливим включенням до неї

представників органів державної влади та/або місцевого самоврядування, але таких представників у комісії має бути меншість, наприклад не більше третини складу. Комісія громадського аудиту зіставляє публічні зобов'язання посадової особи, надані нею пояснення, фактичну інформацію про діяльність посадової особи і готує висновок за результатами громадського аудиту, якість якого перевіряє суб'єкт громадського контролю. Далі цей висновок передається до органів державної влади вищого рівня чи контролюючих державних органів.

5. Громадське розслідування – дослідження фактів і обставин, пов'язаних з діяльністю органу державної влади, органу місцевого самоврядування, державної установи та ін., що спричинила порушення прав і законних інтересів громадян. Суб'єкт громадського контролю створює комісію громадського розслідування з можливим включенням до неї представників органів державної влади та/або місцевого самоврядування, але таких представників у комісії має бути меншість, наприклад не більше третини складу. У комісію громадського розслідування не включаються особи, посадові обов'язки яких безпосередньо стосуються предмета громадського розслідування або які особисто беруть участь у подіях, що стали предметом громадського розслідування. Працюючи на засадах відкритості, комісія може залучати до своєї роботи будь-яких громадян або організації за їх згодою. За результатами розслідування комісія складає висновок, якість якого перевіряє суб'єкт громадського контролю. Далі цей висновок передається до органів державної влади вищого рівня чи контролюючих державних органів. Специфічним різновидом громадського розслідування можна вважати журналістське розслідування. При цьому важливе значення має обов'язковість реагування відповідного органу або установи з повідомленням засобу масової інформації про здійснені заходи щодо усунення недоліків.

3.2.5. Дієвість протидії політичній корупції в ОПВ України: реалії та перспективи

На початку ХХ ст. сформувалися дві концепції реалізації політичної влади у парламентах: аристократична і демократична, які суттєво відрізняються тим, що в першому випадку політична влада формується із замкненої групи осіб, яка, зрештою, перетворюється

на олігархію та узурпує владу у парламенті, а в другому – з партійною елітою, що формується з широких мас за рахунок людей, чій якості виявляються корисними з точки зору здійснення парламентської політики та влади.

Нині в Україні діє Виборчий Кодекс [1], згідно з яким до суб'єктів виборчого процесу відповідних виборів віднесено «партію (організацію партії), яка висунула кандидатів» (ст. 22). Однак, зазначимо, що Законом України «Про політичні партії в Україні» [9] визначено лише вимоги щодо їх громадянства та обмежень груп посадовців (ст. 6). Інші вимоги до кандидатів у члени політичної партії не передбачені чинним законодавством. Але з метою протидії політичній корупції в органах публічної влади України вони мали б бути чіткіше відображені у чинному законодавстві, зокрема, має бути посилена відповідальність групи посадовців, діяльність яких має бути політично нейтральною. Це – судді, прокурори, поліцейські, співробітники Служби безпеки України, військовослужбовці, працівники митних та податкових органів, персонал Державної кримінально-виконавчої служби України, працівники Національного антикорупційного бюро України, державні службовці у випадках, передбачених Законом України «Про державну службу», члени Національної комісії, що здійснюють державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Адже Законом України «Про політичні партії в Україні» на час їхнього перебування на зазначених посадах або службі члени політичної партії мають призупинити членство в ній. Це має бути чітко визначено у статутах політичних партій.

Станом на 1 січня 2021 р. в Україні офіційно зареєстровано 349 політичних партій. На виборах до Верховної Ради у 2019 р. брали участь 22 політичні партії, 5 з яких стали парламентськими [6]. Станом на кінець 2015 р. в Україні налічувалось 316 політичних партій; на червень 2016 р. – 344; на березень 2017 р. – 406.

Нами проаналізовано статuti парламентських політичних партій Верховної Ради України IX скликання і визначено, що в кожному з них акцентована увага на виконанні вимог ст. 6 ЗУ «Про політичні партії в Україні» щодо їх політичної нейтральності у разі зайняття відповідної посади в органах публічної влади, але в одному статуті політичної партії встановлено вимоги щодо корупційних дій і відповідальності за їх здійснення (див. табл. 3.1).

Таблиця 3.1. Посилання на статуты парламентських партій Верховної Ради України ІХ скликання щодо обмежень у членстві згідно вимог ст. 6 ЗУ «Про політичні партії в Україні»

Політичні партії	Витяг із статуту партії	Першоджерело
Слуга народу	п. 4.2	https://sluga-narodu.com/wp-content/uploads/2021/03/Statut.pdf
Європейська солідарність	п. 3.8	https://eurosolidarity.org/wp-content/uploads/2020/02/Statut_28_05_2019.pdf
Опозиційна платформа – За життя	п. 3.1.1	https://zagitya.com.ua/page/ustav.html
Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»	п. 3.6	https://ba.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/statut14-6.pdf
Голос	п. 3.7.2	https://goloszmin.org/storage/app/media/zvity/statut11032020.pdf

Як видно з табл. 3.2, у всіх статутах парламентських партій Верховної Ради України ІХ скликання визначено позиції щодо виконання ними вимог ст. 6 ЗУ «Про політичні партії в Україні». При цьому, лише у статуті політичної партії «Голос» встановлені вимоги щодо порядку та підстав припинення членства в партії (п. 3.8), а серед головних завдань партії визначено подолання корупції та забезпечення реформування державного апарату для унеможливлення корупційних процесів (п. 2.1).

Вважаємо, що всі статуты політичних партій мають обов'язково встановлювати такі вимоги до своїх членів, адже політична нейтральність посадових осіб у публічній владі, які потрапляють на ці посади за квотами парламентських партій, за виключенням парламентарів, є законодавчо визначеною у ст. 3 ЗУ «Про запобігання корупції», а саме: «публічні службовці зобов'язані при виконанні своїх службових повноважень дотримуватися політичної нейтральності, уникаючи демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків» [7] та ст.10 ЗУ «Про державну службу»: «державний службовець не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на

імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей» [5].

Таким чином, в Україні політична нейтральність для посадових осіб органів публічної влади законодавчо врегульована, однак у реаліях життя спостерігається їхня політична боротьба, що негативно впливає на імідж органу публічної влади. Тому перед Національним агентством державної служби України постає нова вимога щодо формування «бренду державної служби, якому довіряють» [4].

Однак, як свідчать результати соціологічних досліджень: «Серед державних та суспільних інститутів найчастіше довіра висловлюється до Збройних Сил України (їм довіряють 69 % опитаних), воєнтерських організацій (66 %), Державної служби з надзвичайних ситуацій (64 %), церкви (62 %), добровольчих батальйонів (59 %), Державної прикордонної служби (58 %), голови міста (селища, села), в якому проживає респондент (58 %), Національної гвардії України (55 %), до ради міста (селища, села), в якому проживає респондент (52 %), ЗМІ України (48 %) та громадських організацій (46 %)» [3].

Водночас недовіра найчастіше висловлюється ЗМІ Росії (не довіряють їм 80 % опитаних), державному апарату (чиновникам) (78 %), судам (судовій системі загалом) (77 %), Верховній Раді (76 %), уряду України (75 %), комерційним банкам (73 %), політичним партіям (72 %), Вищому антикорупційному суду (70 %), Конституційному Суду України (70 %), Національному антикорупційному бюро (70 %), Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі (70 %), прокуратурі (70 %), Національному агентству з питань запобігання корупції (70 %), Верховному Суду (68 %), місцевим судам (67 %), Президенту України (62 %), Національному банку України (61,5 %), Національній поліції (52 %), профспілкам (52 %), Службі безпеки України (47 %) [3].

Таким чином, особливу увагу звертаємо на той факт, що політичним партіям не довіряють 72 % респондентів – це високий показник. І його зменшення можливе за умов системної роботи з членами партій, які перебуваючи на посадах, зокрема у представницьких органах влади (Верховній Раді України, місцевих радах) мають чітко дотримуватись статутних вимог політичних сил, які вони представляють, і, навпаки, перебуваючи в органах виконавчої чи судової влади – мати політичну нейтральність.

Це – значні кроки до усунення політичної корупції і їх досягнення потребує великої роботи всередині політичних партій з потенційними та дійсними їх членами, зокрема щодо їх політичної нейтральності, яка характеризується «позицією усвідомленої лояльності та сумлінного служіння суспільству, державі і територіальній громаді без урахування політичних мотивів, поглядів і переконань» [2].

Цьому сприятиме дотримання ними правил етичної поведінки. Особливо важливим є дотримання таких правил державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування, які визначені законами України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про запобігання корупції». Як правило, дотримання вимог цих Загальних правил враховується під час проведення щорічного оцінювання службової діяльності цих посадових осіб. Однак, аналізуючи перелік етичних правил, визначених чинним законодавством України (табл. 3.2), ми дійшли висновку, що вони не чіткі і тому можуть бути по-різному застосовані на практиці.

Таблиця 3.2. Правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, визначені чинним законодавством України

Правила етичної поведінки, визначені чинним законодавством України:		
ЗУ «Про державну службу»	ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування»	ЗУ «Про запобігання корупції»
у статтях 8, 44, 47, 63, 64, 68 йдеться про етичну поведінку, однак саме поняття не регламентовано	у ст. 8 йдеться про поведінку, однак саме поняття не регламентовано	у ст. 11, 12, 17, 37–44 йдеться про етичну поведінку та правила її дотримання

Джерело: розробка на основі [8: 10: 7].

Як бачимо з таблиці 3.2, зазначені закони України використовують поняття «етична поведінка», але не формулюють його чітко. У ЗУ «Про запобігання корупції» більш чітко розкрито основні вимоги до поведінки осіб зазначених у п. 1, пп. «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону, якими вони «зобов'язані керуватися під час виконання своїх службових чи представницьких повноважень, підстави та порядок притягнення до відповідальності за порушення цих вимог встановлюються»

цим Законом, який є правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики» (ст. 37). Встановлюється, що Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, затверджує загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування у випадку необхідності розробляють та забезпечують виконання галузевих кодексів чи стандартів етичної поведінки їх працівників, а також інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняних до них осіб, які здійснюють діяльність у сфері їх управління.

Іншими статтями цього ЗУ розкриваються «додержання вимог закону та етичних норм поведінки» (ст. 38), пріоритет інтересів (ст. 39), політична нейтральність (ст. 40), неупередженість (ст. 41), компетентність і ефективність (ст. 42), нерозголошення інформації (ст. 43), утримання від виконання незаконних рішень чи доручень (ст. 44).

Окремим розділом (VII) цього ЗУ визначено проведення фінансового контролю за діяльністю публічних службовців, зокрема у ст. 45 «Подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування».

Під час аналізу чинного законодавства у сфері досягнення політичної нейтральності в діяльності публічних службовців з метою протидії політичній корупції в органах публічної влади можна зробити висновок про необхідність уточнення в ньому базового поняття «етична поведінка» та посилення ролі професійної підготовки до виконання зазначених посадових обов'язків. А якщо врахувати той факт, що на керівні посади в органи публічної служби потрапляють особи, які підтримуються політичними партіями, то варто посилити їхню відповідальність за фахову професійну підготовку своїх членів у галузі публічного управління та адміністрування. Адже політичні партії та обрали ними представники, які мають мандат на здійснення політики та контроль за діяльністю виконавчих та судових органів влади, повинні мати повний комплекс можливостей та важелів впливу на процес вироблення державної політики, формування уряду та контролю за його діяльністю.

Тому потрібно готувати фахівців до професійної державної служби, яка є аполітичною, оскільки її функцією є надання послуг населенню на професійній незалежній основі незалежно від ставлення до політичної еліти, яка перебуває при владі. «Дотримання принципу політичної нейтральності на державній службі забезпечує високий рівень професійної підготовки державних службовців, їхню незмінність на службі одночасно із проведенням захисту від спроб змусити їх провадити будь-яку політичну діяльність в інтересах окремих партій або груп» [2].

Статтею 4 ЗУ «Про державну службу» [8] визначено, що політична неупередженість – це недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків.

Однак, як засвідчують історичні дані, в Україні за даними досліджень Центру імені Разумкова, серед осіб, яких протягом 1991–2003 рр. було призначено на найвпливовіші посади в системі влади (прем'єр, віцепрем'єр, секретар Ради національної безпеки і оборони, голова Адміністрації Президента), вихідці з партійної, господарської, комсомольської номенклатури радянських часів становлять 73 %; серед осіб, які з 1995 р. обіймали посади голів обласних державних адміністрацій, – майже 80 %. Також за даними Національного інституту стратегічних досліджень, 52 % і 46 % керівного складу місцевих і центральних органів влади України перебували на державній службі ще за радянських часів. При цьому майже 87 % їх походять із сільської місцевості або невеликих міст, що за способом життя мало відрізняються від сіл [11].

На сучасному етапі розвитку України (з 2019 р.) в парламенті (Верховній Раді України) діє монобільшість, яка забезпечила призначення практично на всі ключові посади в органах публічної влади представників однієї політичної партії – «Слуга народу», тому і відповідальність за якість їх роботи покладається на провідну партію.

Перед будь-якою політичною партією, а тим більше перед лідируючою, постає питання щодо сформованості високої політичної культури та політичної свідомості своїх членів і керівників. Тому важливим завданням є професійна компетентність політико-управ-

лінських лідерів (керівників політичних партій, фракцій (груп), їх заступників, консультантів, депутатів). У Законі України «Про вищу освіту» [13] компетентність розглядається як динамічна комбінація знань, розуміння, вмінь, цінностей, інших особистісних якостей, що є результатом навчання за освітньо-професійною, освітньо-науковою програмами і лежить в основі кваліфікації випускника. Проблема професійної компетентності пов'язана з конкурентоздатністю спеціалістів; знаннями, які стають єдиним джерелом їх довгострокової стійкої конкурентної переваги.

Таким чином, найважливішим у трансформаційних процесах, спрямованих на перетворення політичної та парламентської еліти у висококваліфіковану і високоморальну виступає процес їх підготовки, освіти і виховання, створення умов для становлення та якісного контролю за рівнем компетентності і реалізації покладених на неї функцій з боку громадянського суспільства.

Тому дієвість протидії політичній корупції в органах представницької влади в Україні залежить від професійної підготовки членів політичних партій та їх лідерів.

У рамках удосконалення освітніх механізмів забезпечення прозорості і відкритості в діяльності органів публічної влади нами розглянуто досвід провідних держав світу у застосуванні принципу неперервності – «навчання упродовж усього життя» (lifelong education – англ.; *education ltrmanente* – фр.) у підготовці політичних лідерів, який сприяє забезпеченню підвищення рівня їх професійної компетентності шляхом ступеневого навчання останніх з метою отримання ними нових знань і вмінь.

Ця ідея неперервності у навчанні покладена в основу державних політик у галузі освіти багатьох країн світу, зокрема більшість європейських країн створює систему навчальних курсів і відкриває нові спеціалізації в закладах професійного навчання державних службовців щодо навчання інноваційним моделям інформаційної взаємодії органів державної влади і громадськості, оволодіння державними службовцями новими управлінськими технологіями і механізмами інформаційного спілкування з інститутами громадянського суспільства і громадянами тощо.

Важливим при підготовці сучасних політичних лідерів у вітчизняній системі освіти є зміна не лише наукових поглядів на управління

соціальними системами, а й зміна їх політичних настроїв та політичних традицій, які характеризуються, в першу чергу, станом почуттів щодо політичних явищ і процесів та, в другу чергу, ustalеними нормами політичної поведінки, політичних цінностей, ідей, звичаїв, які передаються від покоління до покоління.

В традиціях концентруються ті елементи політичного досвіду, які об'єктивно відповідають інтересам і цілям суспільства, визнаються ним і закріплюються як нормативні настанови. Змінюються вони або поступово (в процесі довготривалого суспільного розвитку), або швидко (в періоди докорінних суспільних перетворень, коли на зміну ustalеним приходять інші ідеї і цінності).

Нині, у період модернізації Української держави та вимог українського суспільства до політико-управлінських лідерів, ставиться вимога щодо переосмислення власних політичних цінностей і традицій, формування нових, спрямованих на демократичний розвиток держави. При цьому повинно бути враховано, що мотиви політичної поведінки залежать насамперед від власної користі і є нездоланною рисою людської природи. Тому необхідно враховувати, що ставлення людини до політики зумовлюється передусім прагненням реалізації її особистих інтересів [14].

Корисливість політиків, зловживання ними владою, особливо в неприхованих формах, спричиняють спадання інтересу до політики, зниження політичної активності пересічних громадян. Втрата довіри до політики та її офіційних представників сприяють і такі чинники, як девальвація основних політичних цінностей та ідеалів, відхід політичних лідерів від передвиборчих обіцянок і програм, маніпулювання ними громадською думкою, поширення корупції тощо.

Як свідчать результати досліджень Інституту соціології НАН України [15], на сучасному етапі розвитку України у суспільному етосі спостерігається відносне зниження матеріалістичних та традиціоналістських ціннісних орієнтацій. Це відбувається за рахунок відносного зростання ваги змішаної ціннісної орієнтації (одночасна орієнтація на «цінності виживання» і «цінності самореалізації») та ліберально-демократичних цінностей.

Належність громадян до різних соціальних груп і верств спричиняє певну варіативність їх ціннісних пріоритетів (або інтересів). З'ясовано, що у середовищі низькостатусних груп і верств

переважають матеріалістичні та традиціоналістичні орієнтації; у високостатусних – збалансована, змішана ціннісна орієнтація і ліберально-демократичні цінності. Ціннісні показники середніх соціальних верств займають приблизно серединну позицію між низькостатусними і високостатусними верствами, але тяжіють більше до останніх.

Політичні (політико-управлінські) лідери – це високостатусна верства населення, яка відносно успішно адаптується до суспільних трансформацій у напрямі побудови ринкової економіки, стабільної демократії та розвиненого громадянського суспільства. Середні верстви населення також намагаються успішно адаптуватися до суспільних перетворень, схилившись до ліберально-демократичних цінностей і використовуючи певні традиціоналістські орієнтації. Низькостатусні верстви менше переймаються ліберально-демократичними орієнтаціями, вони більше матеріалістичні та традиціоналістичні, більше консервативно налаштовані, тому їхню адаптацію до суспільних трансформацій слід оцінити як малоуспішну, мало-ефективну.

Ці факти підтверджуються також і нашими дослідженнями, проведеними у Національній академії державного управління при Президентові України у навчальних групах магістрів зі спеціальності «Публічне управління та адміністрування» (250 осіб). З'ясовано, що більшість слухачів (73,5 %) вказали на потреби «прагнення до свободи та незалежності» [16].

Ці політичні потреби формують у них відповідну політичну поведінку, яка проявляється через локус контролю, який поділяється на екстернальний (зовнішній) та інтернальний (внутрішній).

Екстернальний локус контролю означає, що особистість звикла приписувати відповідальність за наслідки своєї діяльності зовнішнім силам. При цьому, як правило, в неї переважають такі якості, як незрівноваженість, невпевненість у своїх силах, тривожність, підозрілість, конформність, агресивність та ін.

Інтернальний локус контролю означає, що особа покладає на себе відповідальність за власні дії і причини їх бачить в особливостях своєї уваги, мислення, здібностей, внутрішніх переживань. Індивідам такого типу, як правило, властиві впевненість у собі, наполегливість і послідовність у досягненні поставлених цілей, схильність

до самоаналізу, врівноваженість, товариськість, доброзичливість, незалежність [12].

За допомогою комплексу психологічних тестів ми перевірили такі особистісні якості респондентів, як впевненість у собі та тривожність [17] і з'ясували наступне:

а) щодо впевненості в собі, то:

– 52,3 % – відчувають страх перед непередбаченими ситуаціями і тому у простих ситуаціях можуть відчувати сумніви;

– 33,2 % – вільні від непродуманих вчинків, але деяка доля неупевненості присутня, що є доказом гнучкості їхньої психіки;

– 14,5 % – мають яскраво виражену потреба почувати себе впевнено і тому оточуючі завжди можуть покластися на них;

б) щодо тривожності, то за шкалою Спілбергера Ханіна:

– 71,7 % – мають низький рівень ситуативної тривожності, що характеризується очікуваннями загроз від власної агресивної реакції та самоповаги;

– 28,3 % – мають високий рівень особистісної тривожності, що характеризується фактом впливу на особистість стресових ситуацій та пов'язана з особистісними якостями;

в) щодо конформності (здатності до конформізму, тобто до зміни своїх поглядів і позицій під впливом інших осіб), то:

– 84,3 % – керуються не емоціями, а раціональним способом мислення, не змінюють часто своїх поглядів та переконань;

– 15,7 % – мають високий рівень конформності.

Результати опитування респондентів підтвердили той факт, що серед слухачів курсів підвищення кваліфікації НАДУ при Президентіві України (представників органів публічної влади) переважають особистості з екстернальним локус-контролем і тому важливим постає системне проведення з ними відповідних психологічних тренінгів для зміни поведінкових характеристик. Адже поведінка – це виявлені зовні зразки та стереотипи дій, засвоєні індивідом або на основі власного досвіду, або на основі наслідування чужих зразків і стереотипів.

Особливо важливим є формування в них таких:

– поведінкових характеристик, як: «іммунітет» проти тиску, проти стресу, проти страху у прийнятті рішень; відповідальність за прийняті рішення; відкритість мислення (наприклад до зауважень клієнтів чи підлеглих, включаючи критику); здатність до навчання;

ініціативність, новаторство, творчий підхід; справедливість; працьовитість; гнучкість; незалежність; доброта; самосвідомість; чесність, прозорість, підзвітність, відданість справі;

– управлінських навичок, як: планування, оцінювання, створення команд, створення мереж, лобювання, ведення переговорів, делегування обов'язків, презентації, переконання, обробки інформації, лідерства; бачення стратегічної перспективи; отримання консенсусу; передбачення результату від прийнятого власного рішення; долаття стресу; створення міжособистісного та міжкультурного спілкування; ведення переговорів; переконання;

– знань у галузі публічного управління, як: розвиток персоналу; процедури політики, законодавство і право; суспільно-державні відносини; мережі соціального партнерства [18].

Для вдосконалення рівня професійної компетентності фахівців у галузі публічного управління та адміністрування упродовж багатьох років в Національній академії державного управління при Президенті України функціонує кафедра парламентаризму та політичного менеджменту, яка опікується підготовкою фахівців для роботи в політичних партіях, громадських організаціях, органах публічної влади різних рівнів на рівні магістратури, в рамках якої проводяться різноманітні тренінги, які сприяють розвитку таких лідерських якостей особистості, як відповідальність, толерантність, транспарентність, які є базовими для морально-етичної поведінки і в основі яких лежать *моральні цінності*, до яких відносять:

– осмислені моральною свідомістю, етично обґрунтовані, належні доброчесності й відповідні їм норми поведінки (мудрість, мужність, толерантність, вірність, правдивість, щирість та ін.);

– узагальнений зміст основних етичних понять (добро і зло, справедливість, щастя, гідність, честь, обов'язок тощо) і принципів (антропоцентризм, гуманізм, благоговіння перед життям та ін.);

– безпосередньо значимі для людини універсальні зразки, вимоги, цінності моралі, які мають самостійний статус, схвалюються суспільною думкою, знаходять втілення в праві, релігії, мистецтві, філософії [19].

Усе вищевказане засвідчує, що дієвість протидії політичній корупції в органах публічної влади України залежить від якості чинного законодавства у сфері політичного управління державою та рівня професійної підготовки лідерів політичних партій і їх членів.

3.3. Кадровий механізм

3.3.1. Розвиток державницького мислення політико-управлінської еліти

Кадровий механізм запобігання політичній корупції в органах представницької влади забезпечує якісний відбір, оцінювання особистісних та професійних якостей, рівні корупційних ризиків суб'єктів владних повноважень в процесі реалізації місцевих та державних політик.

Феномен політико-управлінської еліти (далі – ПУЕ) посідає важливе місце серед теоретичних проблем наукового дискурсу як зарубіжних, так і вітчизняних науковців. При цьому очевидно, що дослідники акцентують увагу насамперед на особистісних характеристиках і соціальних індикаторах представників влади та наголошують, що стабільність чи нестабільність суспільства безпосередньо залежать від якісних характеристик діючої політико-управлінської еліти.

Сучасне українське суспільство відчуває гострий дефіцит якості еліти, що дається взнаки як всередині країни, так і у відносинах із зовнішнім світом. Саме тому пріоритетом постає здійснення реального процесу елітаризації політичного правлячого класу через його оновлення й поповнення насамперед професійною молоддю з обов'язковими еволюційними перетвореннями. Причому цей процес елітаризації має розглядатися не лише як важливий атрибут розвитку державницького мислення політико-управлінської еліти зокрема, а й основа модернізації українського суспільства в цілому.

Поняття політико-управлінської еліти позначає світоглядно та професійно сформовану когорту державників, які готові та здатні реалізовувати у своїй професійній діяльності стратегічні завдання сталого розвитку України, використовуючи для цього покладені на них владні повноваження. Воно стосується публічних службовців вищої та середньої ланки (враховуючи як політичні, так і адміністративні посади в органах державної влади та місцевого самоврядування), які володіють вагомими владними повноваженнями, виконують функцію політичного управління та визначають напрями подальшого розвитку держави та країни.

Нині спостерігається ще одне яскраво означене явище, яке супроводжує усі суспільно-політичні зміни, а саме: поява значної когорти, певний сплеск «претендентів» на еліту, які найчастіше є новою псевдоелітою.

Крім цього, в сучасній владі все ще укорінені характеристики радянської еліти, зокрема: просування в елітну групу з чіткими правилами відбору і численними фільтрами, особливе значення формальних показників (вік, стаж роботи, особиста відданість керівництву і готовність безперечно виконувати накази), орієнтація насамперед на збереження і самовідтворення елітної структури, тощо. Це – свідчення процесу антиселекції, негативні наслідки якої проявляються у загальнодержавному масштабі, супроводжуючись при цьому повним усуненням конкурентних механізмів в усіх сферах суспільного буття, а також ідеологізацією, політизацією і непотизацією критеріїв відбору, проведенням земляцької й кланової кадрової політики.

Крім цього, незважаючи на постійну критику і негативну практику, влада започаткувала традицію призначення іноземців на високі посади в Україні. Це породжує ще одну проблему – нехтування і зневаги до інституту громадянства. До того ж частина нинішньої еліти має критичний масив компрометуючої інформації в руках спецслужб Росії, а тому залежна від неї, вразлива з її боку.

Проблеми української еліти значною мірою пов'язані з її рустикальністю. Звідси походить і її специфічне бачення світу – не лише обмеження у часі й просторі, а й нездатність вибудувати стратегію сталого розвитку держави та країни. Рустикальна еліта існує у межах аграрного циклу (сонячного року) та обмежується кордонами території (межі селища, міста, області, у кращому разі – країни). Тому бюджет формується лише на рік, хоча західне суспільство планує бюджет на п'ять і більше років, живучи майбутнім. Як наслідок, увесь світ сприймається статичним, а концепція розвитку країни в контексті постійно змінюваного глобального світу відсутня. Головним пріоритетом постає село, навіть проголошується рік села. За своїм світоглядом, ментальністю, світорозумінням, типом мислення еліти – представники репрезентують цінності індустріального, а то й агропромислового суспільства.

За роки незалежності України, не сформувалася власна «національна аристократія» як провідник суспільної консолідації та духов-

ного відродження України. Очевидно, що нову еліту можна вважати національною, демократичною лише умовно, або як норматив, маючи на увазі, що створення дійсно державницької еліти – одне із пріоритетних завдань функціонування сучасної Української держави. Нинішній вітчизняний істеблішмент уособлює квазіеліту, яка нездатна адекватно відповідати викликам глобалізованого світу та гідно захищати національні інтереси. В особі найвищих державних чиновників, опозиції, в особі всього українського політичного класу ми бачимо головну проблему країни – відсутність людей, здатних мислити масштабно, стратегічно.

Невідповідність наявних ресурсів і дій ПУЕ породжує феномен «внутрішнього пожирання» України. Безпорадність соціально-економічної політики, «номенклатурний патріотизм» керівної еліти зробили Україну такою слабкою, що вона змушена йти на нові, небезпечні поступки у відносинах з іншими державами. Реально українська зовнішня й внутрішня політика давно вже похідна від політики інших держав, насамперед ЄС, США і Росії.

Українська владна еліта демонструє нездатність відповідати на ризики і виклики, що постали перед Україною у ХХІ ст. ПУЕ нездатна визначити як національні інтереси, які потрібно просувати у глобалізованому світі, так і правила розвитку «геополітичних ігор» та власну роль у них як українських державників. Глобалістські тенденції у світовій економіці, жорстка конкуренція на міждержавному рівні ставлять перед нацією завдання, які в сьогоденному аморфному стані Українська держава та її політично правлячий клас вирішити не в змозі, що призведе найближчим часом до глобального відставання.

На фоні нестабільної ситуації, загрозливих дій від сусідніх держав щодо незалежності Україна ризикує де-факто втратити суверенітет, залишившись виконувати функції транзитної території. За таких умов при збереженні зовнішніх ознак державності правлячі еліти будуть виконувати лише функції місцевої адміністрації, а реальні владні функції остаточно перемістяться за межі країни. Якісні відмінності української ПУЕ від європейської полягають в тому, що статус вищих верств суспільства визначається не стільки ієрархічними повноваженнями та власним капіталом, скільки якістю отриманої освіти, накопиченими знаннями та компетенцією, інтелігентністю та аристократизмом, професійністю та професіоналізмом.

На жаль, українська ПУЕ має іншу енергетику. Вона, як правило, презентує, з одного боку, партійно-господарську номенклатуру минулого, а з другого – нових господарських «баронів», що утвердили себе на базі суперечностей первісного нагромадження капіталу, його тінізації, зрощування з державною бюрократією. І перша, й друга частини ПУЕ поки що не змогли вирватися з впливу прокомуністичного світогляду, не відчують ритму сучасних глобально-цивілізаційних перетворень, зупинилися у своєму духовному та загальноосвітньому зростанні, не прогресують, відчутно поступаються інтелектуальному потенціалові суспільства.

Нова політична еліта має стати меритократичною елітою, елітою відповідальності, а не елітою привілеїв. Привілеї, необхідні для здійснення державної влади, мають бути оформлені законодавчо й доведені до відома громадськості, передбачати чітке дотримання певних правових і моральних обмежень представниками влади. Крім того, для підтримання соціальної значущості та забезпечення ефективності управління правляча еліта зобов'язана розробляти й реалізовувати об'єктивно необхідні дії, які б усували небезпечне наростання соціальних протиріч і напруженості, вміло регулювати всі аспекти суспільного життя. Ми вважаємо, що це можливо лише в тому випадку, якщо ПУЕ буде функціонувати як соціально орієнтований інститут.

Разом з тим ПУЕ відносно самостійна і в чомусь навіть автономна щодо тих класів і соціальних груп, верств і прошарків, інтереси яких вона представляє. Це не проста ієрархічна система, як виглядає на перший погляд. Її відповідальність діяльності детермінує комплекс вимог, яким вона обов'язково має відповідати.

Зрозуміло, що роль і суспільна функція політичного лідерства набуває особливої актуальності в перехідні моменти розвитку будь-якого суспільства, адже в періоди значимих трансформацій у державі та суспільстві роль політичного лідерства стає винятково важливою. Очевидно, що саме від його ефективності значною мірою залежить якість відповідей на виклики часу.

У цьому контексті вважаємо, що викликом для сучасної України постає побудова стабільної системи державної влади із забезпеченим балансу не тільки і не стільки між різними гілками влади або різними групами, скільки між владою та народом.

Сьогодні управлінська еліта, на відміну від інших, є реально інституціоналізованою, наділеною владними повноваженнями, що дозволяє їй здійснювати суспільно значимі владні функції. При цьому важливо враховувати той факт, що вона об'єктивно опинилась у центрі демократичних реформ та суспільних колізій, що виникають між владою та народом.

Саме тому надзвичайної актуальності набуває розвиток державницького мислення політико-управлінської еліти як передумови її україноцентричного лідерства на сучасному етапі функціонування Української держави. Розвиток у неї державницького мислення має стати нині ключовим етапом її становлення як сучасної україноцентричної політико-управлінської еліти. Під поняттям «державницьке мислення політико-управлінської еліти» необхідно розуміти усвідомлену, професійно раціональну відповідальну діяльність суб'єктів владних повноважень усіх рівнів, спрямовану на творче перетворення дійсності відповідно до визначених україноцентричних цілей, завдань, інтересів стратегічного розвитку України.

Доцільно, у цьому контексті, виокремити поняття україноцентризму, під яким необхідно розуміти світогляд, що визначає, спрямовує та обґрунтовує діяльність представників політико-управлінської еліти на усіх управлінських рівнях на забезпечення стратегічного розвитку України як держави та країни сталого розвитку.

Це особливо важливо тому, що набуття політико-управлінською елітою реальних лідерських позицій та їх реалізація у процесі демократичних реформ визначатиме їх ефективність і результативність як кінцевої мети. Це допоможе українському народові освоїти нові горизонти якості життя, створити найкращі умови для максимального розкриття творчого потенціалу українського народу на шляху конструктивного державотворення з його центральною світоглядною ланкою – національною ідеєю.

Необхідно при цьому наголосити, що зовнішні прояви політико-управлінської еліти, якими є політична мова і поведінка, формують загальне ставлення громадян до політики і держави в цілому. Мова є вербальною формою сприйняття суб'єктів владних повноважень, а реальна поведінка у практичних діях постає формою їх емпіричної діяльності.

Конструювання моделі розвитку державницького мислення політико-управлінської еліти неодмінно має базуватися на методологічних міжнаукових підходах (системному, кібернетичному, тектологічному, синергетичному та синергійному тощо) з обов'язковим урахуванням реальних умов її функціонування та діяльності.

Доцільно зазначити, що основою концептуальної моделі розвитку державницького мислення політико-управлінської еліти має стати зіставлення ідеального, нормативного та реального з обов'язковим урахуванням у ній конкретних умов та специфіки діяльності її представників.

З метою розвитку державницького мислення суспільством має бути пред'явлено низку пріоритетних вимог до політико-управлінської еліти, а саме: патріотизм і національна свідомість, висока порядність та чесність, скромність в особистому та громадському житті, здатність підтримувати атмосферу взаємодії та співробітництва всередині управлінських структур та поза їх межами в інтересах вирішення державно-управлінських завдань; комунікативні навички; навички роботи з інформаційними ресурсами; висока професійна компетентність, грамотність в оцінках ефективності розробки і прийняття управлінських рішень, прогнозування наслідків виконання, уміння формувати працездатні групи співробітників для розв'язання проблем державного управління.

Для ефективного розвитку державницького мислення політико-управлінської еліти в Україні доцільно запровадити низку елементів зарубіжного досвіду, а саме:

- посилення значимості стажування як практичної складової навчання, яке слухачі усіх форм навчання Національної академії мають проходити в центральних органах влади впродовж навчального року, а не у літній період;

- нормативне закріплення вимоги обов'язковості навчання за повним курсом магістра публічного управління для зайняття посади в центральних органах публічної влади;

- нормативне закріплення вимоги обов'язковості відпрацювання випускниками Національної академії п'яти років в органах публічної влади;

- запровадження в систему безперервної освіти публічних службовців «індивідуальної освітньої книжки»;

– запровадження «накопичувального» механізму підвищення рівня професійної компетентності та професіоналізму публічних службовців;

– посилення зв'язку безперервної освіти публічних службовців з оцінюванням їх службової діяльності та професійно-посадовим розвитком в контексті динаміки кар'єрного зростання.

У цьому контексті варто вести мову про підвищення рівня відповідальності політико-управлінської еліти за прийняття стратегічно значимих рішень. Очевидно, що успіх націєтворчих та державотворчих процесів в Україні залежить від моделі публічного управління, яка реалізується представниками політико-управлінської еліти. Зрозуміло, що її пріоритетами мають стати такі обов'язкові складові україноцентричної еліти, як: компетентність і професіоналізм, прозорість та адекватність, відповідальність і служіння інтересам суспільства й держави, стратегічне та прогностичне мислення, політична воля та моральні чесноти. А цінностями такої еліти мають стати сучасні управлінські знання, досвід, справедливість, право, законність, соціальний оптимізм, новаторство та конструктивізм.

Для посилення відповідальності політико-управлінської еліти за прийняття стратегічно значимих рішень доцільно у законодавчих актах, які регламентують її діяльність, передбачити форми контролю громадянського суспільства за діяльністю політико-управлінської еліти на усіх управлінських рівнях. При цьому наголошено, що діапазон громадського контролю повинен включати різні засоби: від попередження і висловлення вотуму недовіри до відставки та позбавлення повноважень.

Виходячи з цього доцільно запропонувати низку сучасних так званих «селекційних механізмів» поповнення політико-управлінської еліти, зокрема:

– підбір та добір на управлінські посади усіх рівнів найобдарованіших, освічених, професійно підготовлених осіб з усіх регіонів України, а не лише відданих певному фінансово-територіальному кланові;

– чітке розмежування політичної та економічної влади, що дистанціює державно-посадову номенклатуру та розподіл великої власності в процесі приватизації та сприятиме запобіганню корупції на «верхньому поверсі» суспільства;

– омолодження політичної еліти з одночасним органічним поєднанням в системі публічного управління професіоналів чинної та нової генерації;

– посилення громадського контролю за діяльністю політико-управлінської еліти;

– наближення інтересів політико-управлінської еліти до інтересів та потреб населення.

Очевидно, що запровадження усіх цих механізмів дасть змогу розвинути інститут політико-управлінської відповідальності шляхом:

– скасування партійно-квотного принципу формування органів виконавчої влади, який здійснюється на підставі тіньових домовленостей. Розмежування політичних та адміністративних функцій у системі публічного управління з метою визначення сфер компетенції адміністративної та політичної відповідальності;

– встановлення ефективніших засобів контролю за діяльністю органів влади та опозиції з боку інститутів громадянського суспільства. Причому діапазон громадського контролю повинен включати різні засоби: від попередження і висловлення вотуму недовіри до відставки та позбавлення повноважень в системі публічного управління;

– запровадження законодавчих новацій стосовно політичних програм та коаліційних угод. Суттю цих новацій повинно стати позбавлення маніпулятивних політичних програм. Програма має бути, з одного боку, інструментом планування політики, з другого – засобом контролю з боку суспільства. Відтак у законодавчі акти, що визначають діяльність суб'єктів владних повноважень, повинні бути внесені концептуальні вимоги стосовно програм, які мають слугувати базою для об'єктивного оцінювання результатів політики;

– закріплення на законодавчому рівні відповідальності партій та своїх представників в органах публічної влади. Доцільність впровадження практики звітування партій перед виборцями, дострокового припинення повноважень посадових осіб, призначених за політичними мотивами, а також відзив народних депутатів Верховної Ради України і місцевих рад з мотивів політичної відповідальності;

– розробка і впровадження системи об'єктивного оцінювання ефективності та результативності роботи органів публічної влади на кожному етапі прийняття управлінських рішень та їх реалізації.

У цьому контексті пріоритетним завданням має стати запровадження повноцінного лідерства політико-управлінської еліти з урахуванням обов'язкових складових, а саме:

- зміна ставлення представників політико-управлінської еліти не лише до змісту й результатів перебігу державотворчих процесів в Україні, а й до реального соціального становища народу;

- розвиток взаємодії між фракціями еліт на основі моделі «єдиної україноцентричної державницької еліти»;

- спрямування лідерських позицій політико-управлінської еліти на підвищення не лише її готовності, а й здатності до цілепокладання і прогнозування стратегічних перспектив розвитку українського суспільства. Стратегічним завданням політико-управлінської еліти у цьому контексті має стати формування амбітного політичного іміджу України як країни-лідера у світі та на міжнародній арені.

Набуття політико-управлінською елітою реальних лідерських позицій та їх реалізація у процесі демократичних реформ визначатиме їх ефективність і результативність як кінцеву мету. Це допоможе українському народові освоїти нові горизонти якості життя, створити найкращі умови для максимального розкриття творчого потенціалу українського народу на шляху конструктивного державотворення з його центральною світоглядною ланкою – національною ідеєю.

Таким чином, успішна реалізація політико-управлінської еліти функції суб'єкта суспільних трансформацій, якісних змін можлива лише за певних умов, а саме: наявності політичного плюралізму, зміни виборчої системи з метою гарантування рівноправної конкуренції потенційних еліт; розширення системи каналів і принципів політичного елітогенезу, формування переважної більшості політичної еліти не шляхом призначень, а в результаті загальних виборів і конкурентного відбору; забезпечення певної рівноваги, компромісу, балансу різних соціальних сил, тобто формування консенсусно-об'єднаного типу політичної еліти; максимальної відкритості формування еліти на всіх рівнях, упередження можливості її трансформації у «нову номенклатуру», постійне поповнення її професійно підготовленими і функціонально здібними людьми; оновлення менталітету політичної еліти, усвідомлення того, що суспільні зміни потребують серйозного інформаційного супроводу, а також урахування думки народу, інституцій громадянського суспільства; наявність постійного

демократичного контролю за діяльністю владних структур з боку громадськості, ЗМІ, політичних партій та організацій; згуртованості різних верств суспільства, гармонізації їхніх соціальних інтересів, досягнення співробітництва і тісної взаємодії всіх сил у суспільстві; чіткого дотримання законності, демократичних норм і процедур, необхідних і обов'язкових для нормального функціонування правової держави і громадянського суспільства.

Дотримання зазначених вимог сприятиме створенню стабільної політичної системи, формуванню ефективної еліти, здатної реалізувати національні інтереси і, найголовніше, досягати стабільності, динамічного розвитку українського суспільства і держави. Сучасна українська еліта має стати відповідальною за відродження української нації та розбудову громадянського суспільства в Україні. Її діяльність мусить спонукати громадян до активних і солідарних дій, гармонізувати потреби розвитку особистості та вимог сталості функціонування як держави, так і суспільства.

Настав час для того, щоб вітчизняна політико-управлінська еліта не лише стала україноцентричною, а й своєю професійною діяльністю довела собі та світові, що Україна – це держава-лідер.

3.3.2. Підвищення іміджу народних депутатів України

Про народного депутата як реальну людину та її лідерський потенціал, як правило, судять за тим образом, який складається під впливом ЗМІ, політичної реклами, заяв самого політика, а також за результатами його діяльності.

При цьому «віртуальний» образ народного обранця не завжди збігається з реальним прототипом. Наприклад відсутність певної якості, настільки важливої для створення позитивного образу політика, може бути компенсована роботою іміджмейкерів. Результатом такої роботи стане видимість наявності цієї якості у конкретного кандидата чи вже обраного народного депутата.

Імідж народного депутата – це образ, що цілеспрямовано формується й покликаний справити емоційно-психологічний вплив на його виборців з метою підвищення і підтримки його особистого рейтингу, а також рейтингу політичної сили, яку він представляє та парламенту в цілому. Зрозуміло, що він має бути конкретним і реаль-

ним, «прив'язаним» до особистісних чеснот і переконань політика. Також виборці повинні «впізнавати» імідж та легко ідентифікувати його з особистістю народного обранця.

Типологізувати імідж народного депутата як категорію дуже складно, оскільки разом з новими запитамі суспільної практики народжуються нові форми політичних образів. Саме тому необхідним є усвідомлення того факту, що типологія іміджів постійно змінюватиметься і доповнюватиметься. Заслугує на увагу наступна класифікація типів іміджу народного депутата:

- дзеркальний, суб'єктивний, тобто образ політика у власних очах. Це те, що думає політик про самого себе;
- модельований бажаний імідж-образ, який команда політика намагається закріпити у суспільній свідомості;
- негативний імідж, створюваний опонентами;
- поточний імідж, позитивний чи негативний образ, який складається у суспільній свідомості як стихійно, так і через застосування спеціальних технологій.

В українській практиці, на відміну від закордонних традицій, ближчими виявляються типи іміджу, що використовувалися кандидатами в народні депутати, а саме:

- «діловий імідж», який щонайкраще характеризується ідеологією: «ми заробили гроші для себе, заробимо їх і для вас»;
- «інтелектуальний імідж», що виник на основі твердження: для роботи в парламенті необхідні професіонали;
- «народний імідж» будувався на класичній популістській основі, на прагненні сформуванню позитивне ставлення до себе як до «свого хлопця»;
- «політичний імідж» формувалася на контрастному протиставленні соціалістів (формальних або прихованих) і націонал-демократів. В обох випадках ставка робилася на певні, добре відомі базові цінності основних політичних сил суспільства, а власне імідж створювався на декларуванні прихильності до цих цінностей, а не на основі особистісних характеристик кандидатів;
- «жіночий імідж» створювався на основі кредо: «Схоже на те, що чоловіки вже нічого не зможуть зробити. Обирайте жінок. Вони зроблять цей світ кращим»;

– імідж «місцевого жителя» будувався на основі постулату «Я – свій, я тут живу і нікуди не дінуся, тому що в мене тут родичі і родина.

Як свідчить вітчизняна практика, в Україні кандидатами в народні депутати найчастіше використовувалися такі типи іміджу, як: діловий, інтелектуальний, народний, політичний, жіночий та імідж «місцевого жителя».

Залежно від критерію, покладеного в основу класифікації, політичні іміджі розрізняються за: об'єктом (персональний/корпоративний); співвідношенням з іншими об'єктами (одиничний/збірний); змістом (простий/складний); оригінальністю характеристик (оригінальний/типовий); контекстом іміджування (особистий/політичний/професійний); статтю (чоловічий/жіночий); віком (молодіжний/зрілий); соціальною категорією (імідж народного депутата/кандидата в депутати/лідера фракції); продовженням існування (постійний/ситуаційний); параметрами прояву (емоційно-чуттєвий/когнітивний тощо).

Імідж політика складається з цілої низки компонентів, які повинні «працювати» на створення його цілісного позитивного образу. Так, одні науковці в структурі іміджу політика виокремлюють такі складові: особистісні риси; тип політичної орієнтації; місце в інститутах влади чи неформальних утвореннях (президент, парламентарій, кумир юрби). Заслужують на увагу і такі конструктивні параметри, як: ідеологічний тип («політичне обличчя»/«політичне забарвлення» тощо); особистісні риси (реальні/«награні»); соціальні ролі («соціальний статус»/«соціальне походження»); «прізвисько»/«псевдонім» політика. Функціональний зріз іміджу народного депутата містить низку елементів, а саме: мову (зокрема, лексикон); зовнішню атрибутику (одяг, зачіску, окуляри, автомобіль тощо); міміку, пантоміміку, артикуляцію та інші елементи невербальної комунікації.

У структурі іміджу політика найчастіше виокремлюють три складові:

– персональні характеристики політика (фізичні, психофізіологічні особливості, характер, тип особистості, індивідуальний стиль прийняття рішень тощо). Очевидно, що вони різні у різних людей та мало піддаються змінам. Однак завдяки тому, що спілкування народних обранців з прихильниками опосередковується ЗМІ, певні персональні риси можуть і не потрапити їм на очі;

– соціальні характеристики, під якими розуміється статус політика, пов'язаний не тільки з його офіційною позицією, а й з походженням, статками тощо. До соціальних характеристик доцільно віднести зв'язки народного депутата як з соціальними групами, чий інтереси він репрезентує та чією підтримкою користується, так і з опонентами. До речі, соціальна приналежність визначає норми і цінності, яких дотримується політик;

⁴ – символічне навантаження: політики стають символами певних ідеологій, певного політичного напрямку, що пов'язано із стійкими культурними архетипами.

Необхідно наголосити, що імідж політика ще містить, крім персональних і соціальних, характеристики, пов'язані з соціальними очікуваннями та можливими (оприлюдненими) пріоритетами його дій у випадку отримання ним мандату, перемоги на виборах, що знаходить своє втілення у певній партійно-ідеологічній платформі, визначеному політичному курсі тощо. Саме тому компонентами іміджу політика доречно вважати:

– програми, заяви, в яких відображено основні ідеї політика. Як правило, це кілька найзлободенніших проблем суспільного життя, що вимагають вирішення. У передвиборчий період мета пропонованого політичного курсу висловлюється в короткій та доступній для розуміння формулі-тезі. Багато претендентів на вищі державні посади асоціюються з простими за формулюванням, проте яскравими гаслами своїх виборчих кампаній: «Новий курс» (Ф. Рузвельт), «Нові горизонти» (Дж. Картер), «Головне – це люди» (Б. Клінтон), «На захист працюючих сімей» (А. Гор);

– поведінку. Вона дозволяє продемонструвати риси характеру, пов'язані у суспільній свідомості з поняттям лідера та які викликають симпатію та довіру у людей, а саме: рішучість у відстоюванні своїх ідей, компетентність, простоту, відкритість у спілкуванні;

– зовнішність (одяг, обличчя, фігура), мову тіла (жести, постава), красномовність. Зрозуміло, що ставлення до політика визначається не тільки тим, що він говорить і пропонує, але також і тим, як він виглядає. Навіть стиль одягу має підкреслювати візуальний образ політика, наближати його до певних груп населення. Наприклад, символами деяких політиків стали певні деталі одягу: шинель (Й. Сталін), морський кітель (У. Черчилль). Відомо, що М. Тетчер,

дочка дрібного купця, ставши прем'єр-міністром Великобританії, підкреслювала свій зв'язок з середнім класом, купуючи одяг у системі магазинів для цього соціального прошарку:

– біографію: походження, освіта, професія, партійність. Авторитет кандидата може підкріпити його посадовий статус та імідж тієї організації, з якою він пов'язаний у професійному плані. Підтвердити право бути обраним можуть також яскраві факти життєвого шляху, що свідчать про сміливість та рішучість політика, наприклад, служба в армії, участь у військових діях, боротьба з корупцією, привілеями, проявами несправедливості.

Усі існуючі класифікації тісно переплітаються. В результаті їх синтезу утворюються чотири основні види іміджу: стихійний позитивний, стихійний негативний, штучний позитивний, штучний негативний.

Процесуальна сторона іміджу політика передбачає єдність раціональної й емоційної складових, аргументованість та доказовість судження, емоційну привабливість, розвинуте почуття гумору, артистичність, тобто здатність впливати як на інтелект, розум виборця, так і на його емоції та почуття.

Що стосується персональних характеристик, то, перш за все, аудиторія сприймає фізичні характеристики (привабливий/не привабливий), саме на них переважно реагує молодь. Сьогодні, в телевізійну епоху, зовнішність політика набуває великої ваги. Причому зовнішність, манера поведінки і спілкування чинного чи потенційного народного обранця відіграють істотну роль при формуванні першого враження про конкретного політика, оскільки вони красномовно говорять задовго до того, як вони промовлять своє перше слово.

Очевидно доречним є розрізнення стійких складових іміджу, та сприймання яких практично неможливо вплинути шляхом способу подачі інформації, і нестійких, сприймання яких залежить від аспекти і способу подачі інформації. Так, характеристики, що найбільше знам'ятовуються у зовнішності, це – очі і погляд, вік кандидата, його обличчя, специфіка оформлення обличчя (вуса, борода, зачіска). Багатьом людям властиво робити висновки про людину, базуючись саме на враженнях про її зовнішність, що проявляється, як з'ясування, також в процесі демократичних виборів при великій кількості альтернатив.

Фахівці також звертають увагу на такий феномен, як стереотип фізичної привабливості. Суть його полягає в тому, що красивих людей наділяють позитивними рисами характеру. Однак зовнішність політика має бути оцінена і скоригована відповідно до ситуації (офіційної чи неофіційної), пори року, часу зустрічі, соціального складу виборців, з якими належить контактувати. Тому максимально чітко мають бути продумані одяг (кольорова гама, стиль), окуляри, зачіска, аксесуари тощо.

Зрозуміло, що при першій зустрічі люди більшу увагу звертають на позу, манери, жестикуляцію, інтонації, ніж на предмет обговорення. У цей момент формується враження про людину, оціночне ставлення до неї. Особливої уваги потребує жестикуляція, міміка народного депутата. Вони важко піддаються контролю, адже легко можуть виказати нервовість, особливо в напруженій ситуації, залишивши після себе неприємні враження. Саме тому політик повинен бути рівноважним та іноді всміхатися.

Але цього недостатньо для успіху в політиці, саме особистість народного депутата виражає саму сутність політики. З одного боку, зовнішні ознаки простіше зрозуміти і уявити пересічному виборцю, ніж розв'язання складної проблеми. Західні політологи стверджують, що особисті характеристики легко переносяться на виборців (сім'янин/несім'янин) та мають велику емоційну прихильність аудиторії. Саме через це вони просто проникають у масову свідомість і легше засвоюються нею. При цьому важливо пам'ятати, що ці характеристики носять альтернативний характер і можуть певним чином змінюватися. Крім того, виборці вірять не абстрактному об'єкту, а живій людині. Довіра електорату – це мандат на здійснення влади, який видається народом. Цікавим є те, що усі проблеми втрачають свою значимість перед характеристиками особистого порядку.

Останнім часом зростає роль ділових та моральних якостей політика. Серед них найсуттєвіше місце посідають інтелектуальні якості, які часто помилково ототожнюють з освіченістю. Далі, за частотою згадувань, йде чесність політика, хоча виборці не вимагають від нього абсолютної чесності. Причому народний обранець повинен також бути добрим і людяним, відданим народу. Ідеальний політик повинен досконало володіти ораторським мистецтвом і бути «доступним для розмови з простими людьми».

Крім того, виділяються такі риси, як: енергійність, діловитість, відчуття актуальності, врівноваженість, серйозність і передбачуваність. На більш віддаленому рівні знаходяться характеристики типу компетентності. Масова аудиторія не в змозі перевірити правильність характеристик цього рівня, тому вона задовольняється переносом компетентності з однієї посади на іншу.

Більшість технологій підвищення іміджу народних депутатів є комунікативними маркетингового чи не маркетингового типу. Саме тому нині для удосконалення іміджу парламентарів найчастіше використовують низку прийомів. Основними з-поміж них є:

«Використання авторитетів (груп впливу)» – використання авторитетних для цільової аудиторії людей або груп. Найбільш яскравим прикладом цієї технології є залучення до агітації за того чи іншого кандидата впізнаваних медійних облич, митців, спортсменів тощо.

«Стверджувальні заяви» – поширення різноманітних тверджень як самоочевидних, які можуть бути як достовірними, так і ні. Так найчастіше будується пропаганда.

«Станьте на бік переможців» – експлуатується бажання людей бути на боці переможця, аудиторія переконується в необхідності діяти так, щоб бути «як усі». На останніх парламентських виборах цю техніку застосовували й самі кандидати в мажоритарних округах: багато з них почали публічно висловлювати підтримку діючому Президенту і його партії, навіть не маючи до неї ніякого відношення.

«Спрощення проблеми» – зведення соціальних, політичних, економічних проблем до простих інтерпретацій, що відповідають інтересам тих, хто веде пропаганду (звинувачувати у всьому діючу чи колишню владу).

«Вибірковий добір інформації» – спеціальний добір тих фактів, що є найвигіднішими для певної особи. Часто в публічних заявах парламентарі апелюють статистичними показниками, які характеризують їх з кращого боку, або навпаки дискредитують конкурентів. При цьому не вказується методика розрахунку, і, як наслідок, подані цифри можуть суттєво відрізнятись від реальних.

«Використання повідомлень і тем із залякуванням». Ефективність методу залежить від сполучення таких компонентів, як: загрози, рекомендації щодо її уникнення, впевненість аудиторії у спроможності виконати рекомендації. Так, під час останньої виборчої

кампанії окремі політичні сили намагалися постати в очах виборців в образі месії, здатного зупинити кровопролиття на Сході країни.

«Використання ціннісних слів» – застосування емоційно насичених слів, що відносяться до основних цінностей. Вони є переконливими без додаткової інформації і кореляції з необхідними ідеями чи людьми («Армія. Мова. Віра»).

«Такий самий, як усі ми» – забезпечення ідентифікації тієї чи іншої людини або групи з цільовою аудиторією. Зокрема, на останніх парламентських виборах пропонували голосувати за «порядних і чесних» кандидатів, не беручи до уваги їх професійний досвід.

«Невизначені вислови і натяки з негативним забарвленням» – пропонується самостійно знаходити власні інтерпретації. Причому найчастіше використовується така формула: «Ну, ви розумієте, на що звичайно живуть такі депутати, як...».

«Відволікаюча пропаганда» – перенесення уваги аудиторії з тем пропаганди супротивника на інші теми.

«Перенесення несхвалення і негативного іміджу» – створення і несприйняття виборцями осіб, дій або ідей через демонстрацію тих груп, що схвалюють ці ідеї або дії, підтримують цю персону, але відносяться до числа тих, що мають низьку довіру, яких бояться або нехтують ними.

«Наклеювання ярликів» – експлуатація забобонів і стереотипів населення через «наклеювання ярлика» на об'єкт контрпропаганди.

«Псевдологічні висновки» – використання неправильних логічних висновків.

Поширеними є також технології, які часто іменують антитехнологіями і мають за мету в будь-який спосіб створити незадовільне враження від політичного супротивника. Причому ставка в них робиться на досягненні приватного інтересу за умови ігнорування загальних наслідків рішень, що приймаються.

Основними базисними засадами утворення і використання таких антитехнологій є: соціально-економічні проблеми окремих соціальних груп, недосконалість взаємин між суб'єктами політики і влади, брак політико-правових засад здійснення політики, низький рівень політичної культури суб'єктів політичного процесу. Досить часто базовими засадами антитехнологій стають національні, етнічні особливості громадян, особистісні якості окремих людей, такі, на-

приклад, як надмірна довірливість, схильність до драматизування чи фетишизації явищ і подій.

Однією з найнебезпечніших постає нині антитехнологія популізму, оскільки він ґрунтується не лише на примітивних лозунгах і закличках, а й на нездійснених обіцянках та заграванні як з населенням в цілому, так і з виборцями зокрема. Як правило, популізм використовується в процесі контактів і спілкування з людьми, не схильними до глибокого мислення. Саме тому він найефективніше спрацьовує на буденному рівні. Необхідно зауважити, що тренд популізму характерний не тільки для України. І в Європі, і в США зараз досить часто почали перемагати популісти – люди, які пропонують прості, швидкі рішення, які знають найбільш вразливі соціальні провали і використовують це для своєї вигоди.

Основною причиною цього явища науковці називають прискорення світу в інформаційному плані. Пересічна особа отримує гігабайти інформації в день: новинні стрічки, соціальні мережі. І коли йде такий потужний потік інформації, то люди далі заголовків вже не читають. Таким чином, згідно з усіма маркетинговими дослідженнями, зараз головує візуальний контент – фото, короткі відео. В таких умовах люди вже не читають і не вникають, атрофується можливість не лише аналізувати контент, а й виробляти власну думку. А популісти розмовляють гаслами. Саме гаслами й картинками громадськість швидко, на жаль, схильна сприймати інформацію. Попит і пропозиція збігаються. Саме тому популізм набирає обертів у всьому світі. Сприяє цьому і відсутність можливості критично мислити. Профільні експерти абсолютно в різних сегментах, які з'явилися у величезній кількості не тільки у нас, а й у всьому світі, роблять за людей цю роботу. Не потрібно формувати свою думку, оскільки є авторитетний експерт, думка якого не викликає жодних заперечень. Зазначені фактори в сукупності сприяють зростанню популізму не тільки в Україні, а й у світі, і цей тренд має тенденцію до подальшого зростання.

Опитування громадської думки свідчать, що основними причинами, які зумовлюють негативне ставлення до народних депутатів є його недоступність та незацікавленість в захисті інтересів своїх виборців. Проте від депутатів очікують на адекватне вирішення проблем населення, взаємозацікавлену постійну комунікативну взаємодію з виборцями, ефективний контроль за органами влади.

Основою підвищення іміджу народного обранця має стати налагодження ефективної комунікації й взаємодії з виборцями та покращення механізму актуалізації іміджу через вдосконалення взаємодії зі ЗМІ. Саме тому доцільно виокремити низку не лише традиційних, а й інноваційних інструментів підвищення іміджу (рис. 3.1).

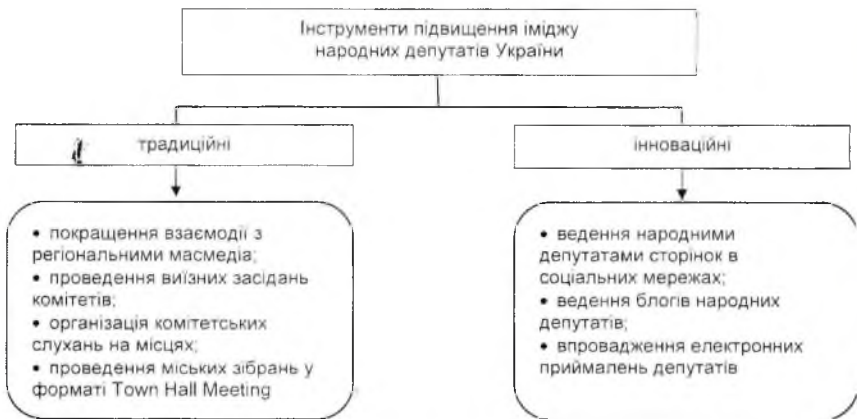


Рис. 3.1. Інструменти підвищення іміджу народних депутатів України

Основним інструментом формування іміджу парламентарів в Україні постають ЗМІ. Водночас український «феномен» ролі і значення ЗМІ не лише у формуванні, а й удосконаленні іміджу народного депутата полягає в тому, що теоретично ЗМІ та ЗМК є елементами та інструментами громадянського суспільства. Практично ж, більшість ЗМІ, особливо регіональні і комунальні, переважно обслуговують інтереси владних регіональних команд. Це ставить їх у пряму фінансову та організаційну залежність від органів влади й об'єктивно створює нерівні умови для функціонування суб'єктів інформаційної сфери.

Для того щоб інформація, що виходить зі ЗМІ, була достовірною, об'єктивною, повною, всебічною, депутати мають вдосконалити взаємодію з останніми, особливо на регіональному рівні шляхом організації пресбрифінгів та пресконференцій на місцях, сприяння участі журналістів регіональних видань округу в пресурі до ВРУ тощо.

Пресбрифінг передбачає зустріч депутата з представниками ЗМІ, під час якої депутат висловлює свою позицію щодо певної ситуації, політики, проблеми, доповідає про стан справ або ж підсумовує досягнуті результати. Пресбрифінг – це швидка, оперативна реакція на певну подію. Такий формат передбачає, що депутат робить повідомлення, після якого можуть, хоча й не обов'язково, слідувати запитання.

Щодо пресконференцій, то вони, на відміну від брифінгів, передбачають ширше обговорення певного актуального питання та виступи кількох промовців, наприклад експертів, партнерів тощо. Пресконференція обов'язково передбачає формат «запитання–відповіді». Народним депутатам доцільно використовувати цей інструмент з метою звітування. На відміну від простого подання інформації через ЗМІ, такий формат дозволяє виборцям не тільки проаналізувати подану статистику, а й отримати відповіді на свої питання безпосередньо від народного обранця, що засвідчує його більшу відкритість.

Престур – це медіазахід, що відбувається у форматі виїзду за члндалегідь спланованим маршрутом з метою поглибленого ознайомлення з проблемою, проєктом. Престури до парламенту допомагають регіональним журналістам краще зрозуміти, як працює ВРУ: вони можуть спостерігати за засіданнями комітетів та пленарними засіданнями, знайомитися з роботою парламентських журналістів, отримати знання щодо регламентних процедур, оволодіти навичками взаємодії з інформаційним управлінням та її пресслужбою. Спеціально для учасників престуру проводяться брифінги з нагальних питань розвитку регіонів та парламентаризму за участю народних депутатів і представників міжнародних проєктів і програм, презентації інформаційних продуктів та моніторингових платформ, що допоможуть журналістам у щоденній роботі.

Виїзні засідання комітетів являють собою специфічний вид медіазаходу, що поєднує риси пресконференції та престуру. У цьому випадку засоби масової інформації висвітлюють результати діяльності або засідання комітету, що відбувалося за межами ВРУ, у місті, що найбільше відповідає тематиці засідання. Під час таких заходів запрошені ЗМІ часто відвідують певну додаткову локацію, де журналісти можуть перекопатися в справедливості проголошених на засіданні тез. Водночас, може не передбачатися наявність панелі «запитання–відповіді» для представників масмедіа.

Вийзні комітетські слухання проводяться з метою реагування на певну проблему даної місцевості чи регіону. Такі засідання та слухання дають змогу безпосередньо на місці ознайомитись з проблемними питаннями, почувши при цьому набагато ширший спектр поглядів і думок. Вони дозволяють народному депутату виробити власну позицію стосовно доцільності прийняття того чи іншого рішення, провести обговорення можливих альтернативних ініціатив, напрацювати компромісні підходи та залучити широке коло громадськості до процесу вироблення та прийняття рішень.

Зібрання у форматі Town Hall Meeting (ТНМ) є одним із сучасних інструментів громадської участі у процесі розробки політики чи вирішенні конкретних питань. ТНМ – це кваліфіковане, цілеспрямоване та результативне обговорення будь-яких конкретних питань, що становлять громадський інтерес. Такі зібрання є ефективним інструментом колективного обговорення і планування місцевого розвитку, залучення громадян до врядування. Вони покликані забезпечити вагомий вплив голосу громади в процесі формування політик та ухвалення рішень завдяки одночасному залученню сотень громадян із різними знаннями, досвідом та інтересами. Цей формат дозволяє почути в дискусії кожен окремий голос, навіть коли кількість учасників сягає 500–1000 осіб. Обговорення проводиться на основі кількох попередньо підготовлених сценаріїв – різних варіантів розв'язання проблеми, а позиції учасників одночасно відображаються на спільних екранах, які доступні всім учасникам.

Як правило, депутат має можливість отримати зворотний зв'язок від громадськості щодо важливих питань, які становлять інтерес для громади. У цьому контексті варто брати до уваги той факт, що соціальний поступ ХХІ ст. позначений тенденцією впровадження у практику публічних політиків інтернет-комунікацій, з метою побудови відкритого й транспарентного суспільства. Основна особливість такої інтернет-комунікації полягає в тому, що вона є інтерактивною і пропонує можливість зворотного зв'язку. Саме діалог, а не монолог, який характерний для традиційних медіа, і є основною ознакою інноваційності політичних інтернет-комунікацій.

З упровадженням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій змінився механізм політичної комунікації. Так, раніше традиціоналістський підхід до надсилання політичних повідомленн

мав структуру, яка представлена в лінійній моделі комунікації таким чином: комунікатор – зміст комунікації – засоби комунікації – аудиторія – ефекти впливу. Зі зміною засобів комунікації змінюється і ця модель, до якої додається ще один надзвичайно важливий елемент – так званий feedback – зворотний зв'язок. Саме він і ознаменував появу нової моделі комунікації.

Варто зазначити, що зворотний зв'язок можливий і в рамках використання традиційних інструментів комунікації, проте він є дещо обмежений. Так, зустрічі з виборцями також забезпечують зворотний зв'язок, але він обмежується просторово-часовими рамками.

На нашу думку, перспективним напрямом підвищення ефективності іміджу народних депутатів України є використання найбільш інтерактивних інструментів, заснованих на мережевих технологіях. До них ми передусім відносимо сторінки в соціальних мережах, блоги народних депутатів, а також їх електронні приймальні. При цьому важливо оцінювати на предмет подвійного функціонального призначення соціальні мережі з точки зору використання в рамках політичної комунікації. З одного боку, соціальні мережі виконують одну з найважливіших для соціуму функцій комунікативну, а з другого вони використовуються народними депутатами для створення і просування ними свого іміджу за допомогою здійснення PR-діяльності в мережі Інтернет.

Соціальні мережі можна назвати віртуальним відображенням життя, в якому знаходять своє місце як злободенні проблеми, що хвилюють суспільство, так і думки та оцінки щодо них самого суспільства. Особливо актуально зважати на те, що мова йде про великий і диференційований прошарок, який до того ж достатньо репрезентативний і прогресивно мислячий. Свідченням цієї тези є значильна кількість інтернет-користувачів в Україні. У III кварталі 2019 р. вона складала 22,96 млн осіб старше 15 років, а це – близько 71 % населення країни. Саме тому зрозуміло, що сторінки парламентарів у соціальних мережах мають слугувати місцем публікації об'єктивної та актуальної соціально важливої інформації, а також додатковим майданчиком взаємодії з громадянським суспільством.

Блогінг – процес ведення блогу, записів в інтернет-щоденнику, як принципово доступному до коментування невизначеному колу осіб. У XXI ст. вона є одним з найпопулярніших способів доведення ін-

формації до населення. Блог – мережевий щоденник одного або кількох авторів, що складається із записів у зворотному хронологічному порядку.

Головною перевагою блогів перед традиційними інструментами є швидкість донесення інформації до читачів. Інформація з перших рук, отримана від безпосередніх очевидців подій, відсутність редактури, тимчасових і географічних кордонів – все це допомагає нам подивитися на події очима їх безпосередніх учасників або максимально близьких до них осіб і позиціонує блог як носій найактуальнішої інформації. У цьому контексті необхідно зауважити, що відкриття приймалень народних депутатів України в мережі Інтернет дозволить спростити механізм подачі звернень до парламентарів, а також сприятиме оптимізації бюджетних витрат на виконання депутатських повноважень.

Таким чином, імідж народного депутата є настільки багатограним феноменом, що він не може бути структурований достеменно в усіх деталях і бути універсальним за своєю природою. Удосконалення скоріше додає йому саме ті штрихи, які підсилюють емоційний вплив на масову свідомість і підкреслюють його позитивні аспекти. При цьому вони жорстко підпорядковуються вимогам цільової групи виборців.

Імідж народного депутата є феноменом, який не може бути структурований достеменно в усіх деталях, водночас його ключовими компонентами є: програми, заяви, в яких відображено основні ідеї політика, поведінка, зовнішність, біографія, результати роботи в парламенті (відвідування засідань, голосування за ті чи інші законопроекти, активність в окрузі, законодавчі напрацювання тощо).

3.3.3. Діалогізація взаємодії представницьких органів влади з органами виконавчої влади

Порозуміння та вміння чітко виражати і аргументувати свою позицію, бажання знаходити вихід із найскладніших ситуацій, урахувати думку інших, здатність до комплексного розуміння та відданість ідеалам доброго (належного) врядування – ось лише невелика кількість постулатів, які притаманні діалогізації. Бажання досягти

консенсусу та саме таким чином вирішити проблему нині виступає ознакою збалансованого й відкритого суспільства. Можливість чути та говорити – це основоположні якості людини, як і право на отримання інформації про діяльність держави та участі у формуванні та здійсненні державної політики. Оскільки всьому цьому сприяє діалог, нерозривно пов'язаний зі здійсненням владних повноважень, зрозуміло, що існування в соціумі неможливе без ефективної комунікативної взаємодії. Від часів давніх держав до сьогодення організація будь-якого процесу потребує комунікації. Принципи та способи здійснення цієї комунікації змінюються. Причому якщо в давні часи арсенал комунікантів був доволі обмежений, то з розвитком технологій він стає дедалі ширший.

Діалоговізація взаємодії представницьких органів влади з органами виконавчої влади постає нині насамперед через важливість інституційних змін та переходу до нового бачення взаємовідносин між органами влади зі зміщенням у бік консенсусності. Усвідомлення принципів партнерських відносин може та повинно забезпечити демократичність управлінських процесів, оскільки від якості взаєморозуміння між різними органами влади залежить ефективність їхньої діяльності зокрема та функціонування держави в цілому.

У сучасному законодавстві існує поняття делегованих повноважень. Делеговані повноваження – це повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад. Саме навколо цього процесу відбуваються дискусії щодо так званого дуалізму влади. Хоча законодавче врегулювання сфери повноважень кожного з органів влади і є основою покращення ефективності їх діяльності, проте вирішення цієї проблеми потребує реформатування системи організації влади та владних відносин, основою якого має стати взаємозацікавлена взаємодія органів влади.

Необхідно зауважити, що чинне українське законодавство не містить прямих норм такої інституційної взаємодії, проте все ж вона відбувається на різних рівнях з урахуванням потреб, що виникають у процесі реалізації публічної політики. Досвід багатьох областей України дає змогу виділити наступні організаційно-правові форми ієрархічної взаємодії органів місцевої влади:

1) утворення спеціальних органів на паритетних началах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій у певних сферах життєдіяльності території;

2) проведення координаційних нарад (семінарів) за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

3) проведення спільних дій із комплексних питань і планування з розподілом обов'язків між учасниками їх реалізації;

4) проведення спільних засідань колегій і президій та прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації та головою обласної (районної) ради;

5) складання аналітичних оглядів спільної діяльності органів місцевого управління з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження;

6) існування спільних ЗМІ (рубрик: «Влада інформує» тощо);

7) спільне проведення масово-культурних заходів. Тісна співпраця місцевих державних та самоврядних органів, як правило, приносить позитивні наслідки, в результаті яких органи державної влади забезпечують умови, необхідні для нормальної діяльності органів місцевого самоврядування, а самоврядні структури виконують чимало функцій суто державного характеру.

Основний аспект такої взаємодії полягає в розумінні діалогу як відправної точки, адже нерідко між органами влади виникають конфліктні ситуації та трапляються класичні конфлікти інтересів. А процеси узгодження елементів політики виглядають радше формальними атрибутами, аніж дійсно спрямованими заходами, спрямованими на поліпшення її якості. Взаємодія на основі діалогу і є відправною точкою. При цьому сутність діалогу не зводиться до софістичного прийому в ораторському мистецтві, оскільки постає усвідомленим рішенням до здійснення взаємозацікавленої взаємодії.

Діалог – це передусім лінгвопсихологічне поняття, яке передбачає наявність співрозмовників та означає комунікативний процес із низкою притаманних характеристик, а саме: наявність мовця й адресата, які можуть бути й колективними; наявність міри спрямованості ходів (комунікативних ролей); складність лінійного розгортання, можливість взаємного накладання ходів; тематична єдність, яка визначає розміри діалогу; перевага спонтанного мовлення; шаблон-

ність мовленнєвої взаємодії як основи процесу конвенціоналізації смислів; імпліцитність мовного вираження: переважно усний спосіб здійснення; значна роль міміки, жестів та інших невербальних засобів; ситуативна прив'язаність: національна специфіка.

Саме тому необхідно вести мову про діалогову взаємодію, оскільки від швидкості та якості обміну інформацією залежить ефективність використання наявних ресурсів, продуктивність діяльності та досягнення результатів будь-якою структурною одиницею, що здійснює владні повноваження. При цьому в процесі спілкування необхідно розділяти не тільки діалог між двома людьми, двома представниками різних органів влади, а й між кількома такими органами.

Хоча в ділових відносинах об'єктивне вираження емоційності певних висловлювань неприпустиме, проте в процесі діалогу між різними суб'єктами владних повноважень обов'язково виникне питання підпорядкування та компетенції. Власне конфлікти між різними органами влади і розпочинаються через перетин компетенції та суперечення підпорядкування. Діалог у службових відносинах часто має наказову форму, оскільки документи, що курсують між адресантами покликані започаткувати чи продовжити певну дію, тому прийнятним є наказово-резольюційний стиль спілкування. Проте чи завжди це так? Як бути у випадках, коли законодавче поле ставить суб'єктів владних повноважень в один ряд з однаковими правами та однаковими компетенціями? Яким тоді повинен бути діалог між суб'єктами?

Очевидно, пріоритетом постає нині діалогова взаємодія органів законодавчої влади та органів представницької влади, яку варто визначити як співдіяльність суб'єктів, які беруть участь у цьому процесі, що реалізується за допомогою сукупності дій, методів і заходів, заснованих на принципі паритетності, спрямованих на подолання суперечностей між інтересами держави й громадськості.

При цьому варто розділяти дві складові організації механізму діалогової взаємодії. Перша – організаційно-правова, яка власне і є диспозитивною, юридичною частиною діалогової взаємодії. Друга – соціально-психологічна – характеризує індивідуальну готовність усіх зацікавлених суб'єктів до діалогу. У зв'язку з цим необхідно наголосити на тому, що будь-яка діалогова взаємодія можлива у разі існування цих двох складових. Обов'язковою умовою є наявність спільного

прагнення до вирішення проблеми чи узгодження позицій, тобто вироблення якості політики або управлінського рішення в процесі діалогової взаємодії представницьких та виконавчих органів влади.

Разом з тим, зважаючи на реформування системи владних відносин та запровадженням децентралізації влади, виникає ситуація, коли і представницькі, і виконавчі функції здійснюватиме одна структура – рада об'єднаної територіальної громади. Відповідно до чинних нормативно-правових актів вона має як представницьку складову, тобто депутатський корпус, так і виконавчу складову – виконавчий комітет. В органах місцевого самоврядування процес узгодження позицій між виконавчою та представницькою складовими відбувається всередині одного органу. Саме тому процес взаємодії між структурними підрозділами такого органу місцевого самоврядування доцільно назвати внутрішньою діалогізацією, що проявляється в узгодженні депутатських ініціатив з можливістю їх реального виконання відповідними підрозділами.

Відштовхуючись від прагматичного підходу, спрямованого на покращення систем управління та забезпечення ефективного функціонування владних інститутів, необхідно зазначити, що саме конструктивний партнерський діалог у трикутнику «органи місцевого самоврядування – місцеві державні адміністрації – місцевий громадський сектор» є запорукою розвитку держави в цілому. При цьому основним механізмом налагодження партнерства у сфері місцевого управління на основі комунікативної взаємодії постає діалог.

Як на особистісному, так і на інституційному рівні діалогова взаємодія можлива лише за дотримання принципу готовності до такої взаємодії. Цей принцип передбачає, що в суб'єктів діалогової взаємодії має бути взаємна потреба у взаємодії. Крім того, вони мають мати спільне інформаційне середовище, тобто спільний контекст. За наявності цих чинників механізм діалогізації може спрацювати, проте готовність до взаємодії передбачає не лише ці фактори. Очевидно, що принцип готовності до взаємодії має не просто окреслювати спільні завдання, а і згоду суб'єктів взаємодії на вирішення поставлених завдань саме за допомогою діалогу, тобто певного механізму діалогізації.

Зважаючи на надзвичайно вагомому роль консенсусного методу прийняття рішень, зрозуміло, що принцип готовності до діалогової взаємодії має стати нормою для відкритого демократичного суспіль-

ства навіть на місцевому рівні. Саме тому і органи місцевого самоврядування, і місцеві державні адміністрації повинні добре розуміти наявність спільних цілей та спільної відповідальності за їх досягнення. Крім того, такий метод прийняття рішень дає змогу зробити саму діяльність цих органів відповідною високим демократичним стандартам. При цьому учасники діалогу зобов'язані орієнтуватись на цінності консенсусної комунікативної культури, для якої характерні наявність і визнання світоглядно-ментальних відмінностей, відмова від інтерпретації або пояснення чужого на основі власних понять, примат згоди практичної над раціональною.

Разом з тим цей принцип співвідноситься з іншими взаємопов'язаними принципами. Ідеться про принцип осмислення. Рішення про готовність до діалогової взаємодії приймається внаслідок осмислення діяльності, її аналізу та розуміння, що така процедура вирішення завдання є оптимальною, потрібною та ефективною. У цьому контексті доречно навести й мотиваційну складову, яка, до речі, жодним чином не проявляється в нормативно-правових актах, що регулюють відносини органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

Інший важливий аспект – це принцип згоди-незгоди. Наявність готовності до компромісу передбачає момент жертви певними позиціями заради досягнення мети. Діалогова взаємодія власне і передбачає момент переконання одного суб'єкта взаємодії іншим суб'єктом. Тобто в підсумку доцільно вести мову про згоду. У такому разі механізм діалогізації виконує свою узгоджуючу функцію, або незгоду, під час такого сценарію механізм не працює. Згода по суті насамперед як усвідомлена і продемонстрована інтелектуальна, моральна, психологічна, комунікативна готовність діяти на основі принципів рівноправ'я, правової захищеності, розуміння можливості детальним шляхом відновити справедливість, що впливає із цих принципів загальноновизнаних правил гри, вільної участі у суспільному дискурсі з будь-яких актуальних питань у контексті наявного діалогу держави з громадянським суспільством, влади з опозицією, політичної еліти з інтелектуальною, бізнесовою, партійною, культурною, іншими елітами.

Знаємо, що також на увагу принцип рівності суб'єктів діалогової взаємодії як суб'єктів народоправства. Однозначно можна

стверджувати, що при осмисленні готовності до діалогової взаємодії суб'єкти перебувають у різних позиціях. Тут не може бути рівності. Тому принцип рівності доцільно тлумачити, радше як прояв рівності прав у процесі дискусії, рівності можливостей до доведення своєї точки зору та прояву згоди, коли істина вже доведена. Саме тому можна говорити про те, що забезпечення подібної рівності у взаємовідносинах та застосування механізмів діалогізації завжди позитивно впливає на суб'єктів цих відносин, мінімізує ризик виникнення конфліктних ситуацій, об'єктивує позитивістський підхід до діалогової взаємодії.

Ураховуючи наведене, варто вести мову і про принцип толерантності. Зважаючи на складність процесу діалогізації в суспільстві, часто толерантність є чи не єдиним стримуючим фактором, хоча вона й мусить містити певні обмеження. Так, учасником діалогу не може бути суб'єкт, який пропагує відверто насильницькі, деструктивні або нелегальні речі. Утім, толерувати відмінну точку зору і демонструвати розуміюче ставлення до будь-якого суб'єкта, що не порушує унормованості процесу взаємодії, є абсолютно прийнятним постулатом. Толерантність – це не поступка, поблажливості чи потурання. Толерантність – це, передусім, активна позиція, що формується на основі визнання універсальних прав та основних свобод людини. Толерантність у жодному разі не може бути виправданням посягання на основні цінності. Толерантність повинні виявляти кожна людина, групи людей та держави. Толерантність – це обов'язок сприяти утвердженню прав людини, плюралізму (у тому числі культурного плюралізму), демократії та правопорядку. Толерантність – це поняття, що означає відмову від догматизму і абсолютизму, утвердження норм, закріплених у міжнародно-правових актах у галузі прав людини. Саме толерантність, критичне мислення, свобода і відповідальність пов'язані між собою, становлять фундамент демократії і створюють умови для подальшого розвитку і прогресу суспільства.

Механізм діалогізації лежить в площині між партнерськими відносинами та конфліктом. Якщо взаємодія органів влади відбувається в рамках конфлікту і такі органи не готові вирішувати проблему, то ефективність комунікації низька. Зникають можливості обговорення та аналізу, доступу до потрібної інформації та бажання змінювати

систему владних відносин. За неефективної комунікації вірогідність виникнення конфліктів значно збільшується. У разі недотримання принципу ефективної комунікації взаємовідносини органів влади в рамках використаних механізмів діалогізації псуються, що вкрай незадовільно впливає на функціонування держави та її інститутів.

Доцільно брати до уваги принцип відповідальності з точки зору взаємодії органів влади з урахуванням пропорційно-компетентної складової. Її суть полягає у тому, що у процесі взаємодії кожна зі сторін діалогу пропорційно відповідає за результати такого діалогу. При цьому, приймаючи аргументацію, вона погоджується на пропорційну відповідальність. Це стосується як представницьких органів влади, так і виконавчих. Будь-який механізм діалогізації повинен містити саме такий принцип, оскільки принцип відповідальності є певним запобіжником, що здатний перевести діалог у конструктивне русло та використовувати раціональні моделі поведінки на всіх рівнях управління і взаємодії.

Усвідомлення пропорційної відповідальності не тільки в правовому аспекті, а і в моральному демонструє важливість діалогу та бажання партнерів до дійсного розв'язання проблеми. Кожен співробітник несе частину відповідальності, пропорційну його практичному впливу. Особливо велика відповідальність лежить на тих представниках влади, які приймають рішення, проте й тут індивідуальна відповідальність державних службовців, які наділені повноваженнями приймати рішення, поєднується з колективною, груповою відповідальністю – відповідальністю професійної групи перед суспільством.

Заслуговує також на увагу і принцип відкритості, що стосується не лише взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, а й між ними та громадянськістю, оскільки пов'язані із способом прийняття рішень та організацією публічного управління.

Принцип відкритості доцільно аналізувати з двох позицій. По-перше, відкритість учасників діалогу один перед одним; по-друге, відкритість учасників діалогу перед суспільством. Часто ототожнюються поняття відкритості та прозорості. Відкритість – це можливість громадян отримати інформацію щодо будь-яких дій суб'єкта владних повноважень або можливості ним здійснювати такі дії. А

прозорість – це відкритість у процесі прийняття рішень та діалоговій взаємодії між різними суб'єктами владних повноважень.

Зрозуміло, що відкритість щодо доступу до інформації не завжди означає відкритість щодо самого процесу перемовин та використаної аргументації. Інакше кажучи, опублікування, скажімо, проекту рішення місцевої ради, як того вимагає закон, не дає громадянину ніякої додаткової інформації, крім тієї, що міститься в самому проекті. Громадянин не знає, що саме відповідний чиновник відстояв певні позиції, використовуючи при цьому багатий арсенал аргументації або навпаки. Тому прозорість доцільно визначити певною формою відкритості та передмовою відповідальності влади. На місцевому рівні взагалі громадська активність часто надто низька і проводити аналіз проєктів рішень на предмет відповідності стратегічним цілям місцевої політики просто нікому. Хоча, як слушно зазначає В. Гошовська, громадські та громадсько-професійні експертизи законодавчих проєктів та програм діяльності уряду, інших державних програм соціально-економічного розвитку є вкрай важливими як на центральному, так і на місцевому рівнях управління.

Разом з тим нормативно-правова організація діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування вже декларує дотримання принципів відкритості, прозорості та транспарентності в публічному управлінні. Це прямі норми профільного законодавства. Проте, чи насправді є відкритою вся інформація щодо методів прийняття рішень? Чи дійсно можна ознайомитись із протоколами засідань комісій та сесій органів місцевого самоврядування на відповідних офіційних електронних ресурсах? Чи присутнє лобіювання та дотримані справжні стандарти відкритості і прозорості? Очевидно, що відповідь на всі ці запитання все ще незадовільна, про що яскраво свідчить практика реалізації діалогової взаємодії.

Використання механізмів діалогізації залежить від бажання суб'єктів до діалогової взаємодії. Комунікативні стосунки як органів влади, так і громадськості повинні базуватися на демократичних принципах. Власне процес узгодження вже сам по собі означає дотримання демократичних стандартів та процедур. Основною проблемою, яка заважає це реалізувати на практиці, є така система відносин, яка передбачає здійснення влади моноінституційно, тобто без урахування всього комплексу повноважень та того, як рішення

конкретного органу впливають на суспільне життя загалом та на рішення інших інституцій зокрема.

Діалог необхідно нині розглядати як системне соціально-психологічне явище, що має багаторівневу структуру, яка охоплює мотиваційний, емоційний, раціональний-вербальний, рефлексивний і творчий рівні. Мета діалогізації взаємодії представницьких органів влади з органами виконавчої влади полягає в підвищенні демократичності місцевих органів влади.

Лише при відкритості влади можна говорити про повноцінну діалогізацію, адже будь-які спроби приховати інформацію, яка має бути відкритою, або спроби інформаційних маніпуляцій руйнують діалогізацію як явище.

Реальна діалогізація взаємодії та перехід до демократичних стандартів місцевого управління із використанням консенсусного методу прийняття рішень можлива лише після осучаснення не лише нормативно-правового поля, що стосується місцевого управління, а й усього правового поля, яке законодавчо визначає функціонування органів системи публічного управління.

3.3.4. Розвиток представницької влади в умовах становлення гендерної демократії

До сьогодні в українській науковій літературі немає єдиного бачення щодо використання терміна: *гендерний* чи *тендерний*. У різних наукових джерелах подаються два варіанти, хоча останні роки частіше використовується термін *гендерний*. За традицією використовуємо термін *гендерний*.

В основних нормативно-правових документах відображено бачення утвердження гендерної (паритетної) демократії в суспільстві. Простежується динаміка поглядів української спільноти на гендер: від трактування його як питання про жіночі права до переосмислення гендерних досліджень щодо створення умов для рівного розвитку як чоловіків, так і жінок.

В Україні жінки становлять більше половини населення країни, відповідно, відсоток жінок на рівні ухвалення політичних і економічних рішень має бути адекватним цьому співвідношенню. Як

показує світова практика, найбільш ефективна – саме паритетна демократія.

Як відомо, Концепція паритетної демократії була розроблена Комітетом із рівності між чоловіками і жінками та Департаментом прав людини Ради Європи. У Концепції висловлені ідеї жіночих організацій західноєвропейських країн. Розробники концепції вважали, що демократія передбачає «повноцінну участь жінок на основі рівності з чоловіками на всіх рівнях і в усіх галузях функціонування суспільства, участь кожної статі в органах управління повинно здійснюватися на паритетній основі, при цьому мета – прийти до співвідношення 50 % на 50 %».

За останні десятиліття у світі досягли значного прогресу в просуванні принципу гендерної рівності. Уряди, ділові кола, профспілки, громадські організації докладають багато зусиль із подолання дискримінаційних стереотипів, що створюють перепони на шляху забезпечення рівності в суспільстві.

Комітет міністрів і Парламентська асамблея Ради Європи ухвалили низку конвенцій і рекомендацій, які скеровують процеси розвитку гендерної рівності в Європі й у всьому світі та впливають на них.

Рекомендації Комітету міністрів і резолюції Парламентської асамблеї, що стосуються гендерної рівності, охоплюють низку різних питань, зокрема питання боротьби з дискримінацією за ознакою статі, викорінення сексистської лексики, захисту жінок від насильства, досягнення збалансованої участі жінок і чоловіків у процесі ухвалення політичних і суспільних рішень, гендерної рівності в освіті та спорті, у галузі ЗМІ та аудіовізуальній сфері, забезпечення стандартів і механізмів гендерної рівності, захисту та просування прав жінок і дівчат з обмеженими можливостями, забезпечення гендерної рівності в медіа. Вони надають державам-членам ключові стандарти для розробки законодавства та здійснення політики на національному рівні, що відповідатимуть усталеним міжнародним стандартам у сфері гендерної рівності.

Найбільш відчутним результатом Трансверсальної (наскрізної) програми стала перша Стратегія гендерної рівності Ради Європи на 2014–2017 рр. (далі – Стратегія), яку одногolosно ухвалив Комітет міністрів у листопаді 2013 р. Стратегія базується на сильних сторонах, особливостях і додатковому внеску Ради Європи та визна-

чає ідеологію й основу для ролі та дій Ради Європи у сфері гендерної рівності. Стратегія сприяє цілісному й інтегрованому підходу до гендерної рівності та надає рекомендації і підтримку державам-членам Ради Європи, а також внутрішнім інституційним органам і механізмам для розв'язання попередніх і нинішніх викликів у межах реалізації стандартів у сфері гендерної рівності.

Стратегія гендерної рівності на 2014–2017 роки визначила п'ять пріоритетних напрямів:

- 1) боротьба з гендерними стереотипами та сексизмом;
- 2) запобігання насильству щодо жінок та боротьба з ним;
- 3) гарантування рівного доступу жінок до правосуддя;
- 4) досягнення збалансованої участі жінок і чоловіків у процесі ухвалення політичних і суспільних рішень;
- 5) реалізація стратегії досягнення гендерної рівності в політиці й усіх заходах.

У процесі реалізації Стратегії Рада Європи опікується пропагуванням і моніторингом/оцінкою стандартів – із метою виявити прогалини та перешкоди на шляху до імплементації цих стандартів, а також займається розробкою заходів, інструментів і програм співпраці для усунення таких прогалин та надання підтримки державам-членам щодо застосування відповідних документів. Іншим важливим елементом Стратегії гендерної рівності на 2014–2017 роки було створення та зміцнення стратегічних партнерських відносин з іншими регіональними та міжнародними організаціями, а також із громадянським суспільством з метою забезпечити синергію, посилити вплив і підвищити ефективність, ширше охопити та популяризувати стандарти.

Основа нової Стратегії гендерної рівності Ради Європи на 2018–2023 роки становить значний нормативно-правовий доробок Ради Європи щодо гендерної рівності, а також результати першої Стратегії гендерної рівності Ради Європи на 2014–2017 роки. Документ враховує як нинішню економічну ситуацію, так і політичний вплив Ради Європи, зокрема основні пріоритети організації. У новій стратегії наголошено на цілях і пріоритетах Ради Європи з питань гендерної рівності на 2018–2023 роки, визначено методи роботи та головних партнерів, а також заходи, необхідні для досягнення кращих результатів.

Проблеми, із якими стикалися держави-члени Ради Європи в процесі імплементації Стратегії на 2014–2017 роки, були пов'язані з подіями глобального та регіонального значення, як-от: негативна реакція на права жінок, нерівні владні структури та продовження гендерно-зумовленого насильства, загрози правозахисникам жінок, обмежена участь жінок у політичному житті та процесі прийняття рішень, гендерні упередження та стереотипи, сексизм і дискримінація жінок, у тому числі сексистські висловлювання онлайн та офлайн, а також під час політичного дискурсу, обмежений доступ до якісного працевлаштування та фінансових ресурсів, відсутність соціальної й економічної інфраструктури для здійснення рівних прав чоловіків і жінок (як-от: наявність дитячих садків, достатньо оплачувана відпустка з догляду за дитиною, батьківські виплати тощо). Останнім, але не менш важливим є скорочення бюджету та жорсткі заходи, які застосовують до органів та установ, що займаються питаннями гендерної рівності. Імплементація законів і політики щодо гендерної рівності тісно пов'язана з фінансовими та людськими ресурсами, виділеними на це завдання. Відтак зміцнення інституційних механізмів гендерної рівності на національному та місцевому рівнях і наявність ресурсів на всіх рівнях – надзвичайно важливі, тому й визначатимуть майбутній прогрес з метою поліпшення гендерної рівності на місцях.

У новій стратегії визнають важливість подолання постійних гендерних прогалин у сфері зайнятості, оплати праці, бідності, пенсій і незбалансованої частки домашніх обов'язків і обов'язків, пов'язаних із доглядом, між жінками та чоловіками, оскільки такі питання становлять ключові фактори економічної незалежності жінок. Економічна незалежність і розширення прав і можливостей жінок – передумова для забезпечення гендерної рівності та рівноправних і стійких суспільств. Розширення економічних прав збільшує доступ жінок до економічних ресурсів і можливостей, зокрема до роботи, послуг, майна та навичок, і, як наслідок, примножує їхній внесок в економічний розвиток і зростання. Стійкість політики та політичної волі мають вирішальне значення для поліпшення економічних можливостей і прав жінок відповідно до Європейської соціальної хартії.

Україна ратифікувала основні міжнародні документи про забезпечення рівних прав та можливостей для чоловіків і жінок: Кон-

венцію ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації стосовно жінок, Цілі розвитку тисячоліття ООН, визначивши для себе забезпечення гендерної рівності як важливий складник подальшого розвитку та як один із пріоритетів державної політики. Демократичне суспільство повинно надавати жінкам і чоловікам рівні можливості брати участь в усіх сферах життя, зокрема і в доступі до владних повноважень.

У нашій країні гендерна рівність гарантована, передусім, Конституцією України, Кодексом законів про працю України, а також окремим Законом України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» (2005). Державною програмою забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2016 р. та іншими законодавчими актами. Але, незважаючи на законодавче регулювання, доступ жінок до «великої» політики залишається незадовільним.

Не набагато краща ситуація із доступом до керівних посад в органах виконавчої влади, місцевого самоврядування чи керівних структур великих державних чи приватних компаній. Потрібне застосування фахових механізмів надання доступу жінок до вищих щаблів влади, серед яких найбільш ефективними у світі загалом та в країнах ЄС зокрема вважаються гендерні квоти. Більшість країн ЄС прийняли чи то законодавчі, чи то добровільні партійні квоти, які надають можливість жінкам долати структурні бар'єри доступу до політики.

У гендерній політиці України пострадянського періоду простежуються певні трансформаційні процеси – зміна сприйняття жінок від виключно матерів до загалом громадянок із рівними правами та можливостями у суспільному житті. Це, зокрема, видно із назв Комітетів стосовно забезпечення гендерної рівності, які затверджувалися на державному рівні: спочатку в 1995 р. був створений Комітет у справах жінок, материнства і дитинства при Президенті України; уже в 1996 р. функції цього комітету виконує Управління у справах жінок при Міністерстві України у справах сім'ї та молоді; з 1998 р. на рівні Верховної Ради працює Комісія з питань охорони здоров'я, материнства і дитинства; з 2002 р. її функції передано Підкомітету з питань правового статусу жінок, сім'ї і дитинства; в 2006 р. створено Комітет Верховної Ради України з питань сімейної і гендерної політики тощо. Власне у самих назвах домінуючу роль жінки було

закріплено за функцією материнства. На початку офіційна гендерна політика держави була спрямована переважно на жінок, причому у приватній (сімейній) сфері, що далеко не повністю покриває ідею рівних прав і можливостей для жінок і чоловіків.

У результаті адміністративної реформи у 2011 р. Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту було розформовано. Передача функцій тривала довго, що спричинило розбалансування координації між центральними та місцевими органами влади. Тимчасова відсутність державної вертикалі на місцевому рівні призвела до мінімізації, а в деяких випадках і припинення діяльності з реалізації гендерної політики.

Незважаючи на те, що жінки формально отримали рівний із чоловіками статус, де-факто вони продовжують піддаватися дискримінації і в політичній сфері. Вбачається в цьому кілька причин: низький соціальний статус жінок, економічна залежність від чоловіків, нерівноцінний розподіл сімейних обов'язків, відсутність центрів із політичної освіти населення, відсутність підтримки жінок-політиків з боку чоловіків та нерозуміння останніми важливості проблеми представлення жінок у владі, вплив стереотипу «політика – чоловіча справа».

Жінки в середньому по світу займають лише 22 % місць у національних парламентах. Україна наразі посідала 107-ме місце в рейтингу. Країни колишнього соцтабору не просунулися в лідери за кількістю жінок у парламентах. Трансформаційні процеси і боротьба за важливі економічні ресурси не сприяли значному залученню жінок до великої політики. Хіба що вирізняється Білорусь (29 %) – країна, якій притаманний радянський спадок радше «видимості» парламенту як владного органу.

Виділяють два основні сценарії успіху втілення цінності гендерної рівності: так звану «дію знизу» (наявність консолідованого жіночого руху, здатного ефективно лобювати залучення жінок) та «дію згори» (підтримувальну державну політику і позитивне ставлення партій до гендерної рівності). Державна політика підтримки жінок втілюється, передусім, через гендерні квоти як тимчасові підтримувальні дії для збільшення кількості жінок у політиці.

Гендерні квоти бувають законодавчі та добровільні партійні. Законодавчі поділять на зарезервовані місця та законодавчі кандид-

датські квоти. Зарезервовані для жінок місця – це тип квоти, де держава визначає кількість місць у виборному органі для жінок, створюється окремий список жінок-кандидаток, які конкурують між собою. Приклади країн із такими квотами – це Руанда (57 %), Афганістан (28 %), Ірак (27 %), Бангладеш (20 %). Тому і відсоток жінок у цих країнах може бути порівняно великий, адже це так звані «жореткі» квоти.

Гендерні квоти можуть бути прописані в Конституції (наприклад, Афганістан, Еквадор, Гаїті, Сербія, Франція тощо) чи у законі про вибори (ПАР, Бельгія, Киргизстан, Узбекистан, Португалія, Панама, Корея тощо). Зокрема, законодавчі квоти ухвалені в таких країнах ЄС, як у Бельгія, Греція, Ірландія, Іспанія, Італія, Польща, Португалія, Словенія та Франція.

Добровільні партійні квоти – найпоширеніший тип квот у світі. Саме Скандинавські країни відомі добровільними партійними квотами, які були ініційовані активним жіночим рухом. Зазвичай, для добровільних партійних квот важливе усвідомлення на рівні партій цінності гендерної рівності та залучення жінок. Добровільні партійні квоти мають більше половини країн-членів ЄС, як-от: Австрія, Велика Британія, Греція, Іспанія, Італія, Кіпр, Литва, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Німеччина, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Франція, Хорватія, Чехія, Швеція.

Із квотами пов'язані також такі нюанси, як розмір квоти (наприклад 20 %, 30 % чи 40 %), а також мандат на місце (у прохідній частині списку чи в кінці). Прописана в законодавстві квота також не завжди спрацьовує, якщо немає механізму її втілення – санкцій за невиконання квоти (відмова реєстрації партії) чи нагороди (державне фінансування виборчої кампанії партії). Загалом досвід країн, які запровадили квоти, (а таких переважна більшість у світі) свідчить, що це прискорює проходження жінок у політику. Серед механізмів підвищення участі жінок у політиці, крім гендерних квот, доцільно виділити посилення громадського та міжпартійного діалогу, провідницькі кампанії, роботу з чоловіками щодо підтримки активної участі жінок у політиці, удосконалення гендерної статистики, дослідження використання часу як ресурсу тощо.

Як результат чергового звіту України перед Комітетом ООН з ліквідації дискримінації стосовно жінок (Committee on the Elimination of Discrimination against Women) наша держава серед

основних проблемних сфер і рекомендацій отримала зауваження з приводу «недостатньої представленості жінок на вищих рівнях у ряді сфер діяльності суспільства та неухвалення заходів із боротьби з дискримінацією, таких як запровадження квот та інші тимчасові спеціальні заходи».

Доцільність запровадження саме законодавчих гендерних партійних квот зумовлена наявною в країні пропорційною виборчою системою із закритими списками, коли партії несуть повну відповідальність за пошук, номінацію та відбір жінок до свого виборчого списку.

Розрив між де-юре і де-факто просування гендерної рівності в Україні зумовлений тим, що правова система, яка забезпечує гендерну рівність, має недостатні економічні підстави, а механізми контролю та моніторингу дотримання законодавства у сфері гендерної рівності недосконалі. Забезпечення рівності між чоловіками і жінками в парламенті – основа не тільки його ефективної роботи, а й розвитку демократії в державі.

Існує думка, ніби жінки кращі лідерки в критичних ситуаціях. Часто успішні чоловіки не хочуть ризикувати в таких обставинах, відступають і передають можливість зайняти ці позиції жінкам або представникам меншин. Це явище отримало назву «скляної скелі» (glass cliff).

В Україні постійно змінюється виборча система, але представництво жінок у Верховній Раді України зростає від виборів до виборів надто повільно. Проте зміна виборчої системи автоматично не сприяє підвищенню відсоткового представництва жінок.

Узгодження інтересів і прав різних соціальних груп на рівні ухвалення рішень є умовою стабільності демократії. У соціокультурному контексті пострадянської України найважливішою є проблема актуалізації особистісного, індивідуального потенціалу жінок, репрезентація їх незалежної політичної поведінки. Наступним завданням стане побудова на цій основі колективних політичних стратегій дії і участі у відносинах влади. Поступове звільнення від синдрому повної залежності від держави має супроводжуватись формуванням самостійної, активної, свідомої особистості. Власне бачення загальних проблем політики, економіки і культури, а також запропоновані нові рішення зможуть забезпечити реальне залучення жінок до перебудови гендерної системи та демократичне реформування суспільства.

За таких обставин важлива професійна підготовка жінок-лідерів, які зможуть сприяти становленню паритетної демократії в Україні. У нових умовах лідерські риси жінка виявляє передусім, забезпечуючи матеріально сім'ю. Жінка долає життєві негаразди, стає фактично головою і годувальником сім'ї. Це повільно, але ґрунтовно готує підґрунтя для визнання ролі жінки-лідера не тільки в сім'ї, а й у суспільстві та в державі. Проте схожий процес не спостерігається у владних структурах, де частка і роль жінок різко скоротилася.

Проте аналіз проблем партійного лідерства в гендерному вимірі свідчить, що в підготовці жінок-лідерів існує низка проблем:

- активна зміна ставлення до жінки в суспільстві, визнання й сприйняття характерних для неї якостей, придатних для лідерства, спричинить зростання кількості жінок-лідерів у суспільстві і конкуренції між ними, а також між ними та чоловіками;

- дефіцит жінок-політиків із практичним досвідом;

- можливість виникнення «скляної стелі» та «скляної стіни»;

- прагнення чоловіків дібрати й допустити до влади тих жінок, які переймають чоловічий стиль роботи, з якими їм зручно працювати, які відображають їхні інтереси та потреби, якими легко управляти, маніпулювати й зробити їх невидимими;

- протидія чоловіків залученню жінок-політиків-професіоналів, які можуть своїми здібностями, інтелектом та вміннями об'єктивно потіснити їх із місць, які вони займають;

- протидія прийняттю рішень, в яких відображається гендерний аспект;

- суперечливості всередині політичних партій між прихильниками гендерної рівності та їх супротивниками.

Гендерна рівність у суспільстві є потужним резервом для подальших суспільних зрушень, відтворення ресурсного потенціалу держави. Зрозуміло, що її досягнення можливе за умови координації комплексних та скоординованих дій законодавчих, виконавчих, судових інституцій, неурядових організацій, міжнародних установ, політичних партій, науково-дослідних центрів з реалізації основних напрямів удосконалення гендерної політики.

Варто зазначити, що і чоловік, і жінка можуть у соціальній ролі політичного лідера стверджуватись як людина взагалі. Тобто кожен політичний лідер своїм суб'єктивним вчинком актуалізує не

тільки властиву йому загальнолюдську сутність, а й сутність статево-рольову, стверджується як політик-чоловік або як політик-жінка, керуючись не тільки загальними, а й специфічно чоловічими чи специфічно жіночими почуттями, ціннісними орієнтаціями, мотивами, використовуючи як універсальні, так і специфічні, властиві їхній статі, способи діяльності. Саме за таких умов вони матимуть змогу максимально самоутверджуватись, а отже, будуть спроможні ефективно виконувати свої соціальні функції.

Забезпечення гендерної рівності потребує активізації діяльності всіх зацікавлених суб'єктів владних повноважень щодо здійснення в перспективі гендерної експертизи чинного законодавства, творення нових гендерних норм для врегулювання гендерних відносин, створення політичної та юридичної бази для оптимального інтегрування гендерної політики в усі сфери соціального життя, формування і дієвості механізму гендерних перетворень і його належне забезпечення.

Запропоновано заходи управлінського, політичного, економічного, психологічного, культурного, педагогічного, інформаційно-просвітнього впливу на процес утвердження в реальній практиці гендерної демократії, реалізація яких передбачає:

- модернізацію гендерної освіти як елементу підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, науковий супровід якої включає психологічне забезпечення поглибленого вивчення гендера;

- зміну організаційної культури в державних установах та створення відповідного психологічного клімату в управлінських колективах шляхом орієнтації керівників на застосування гуманітарного менеджменту, формування особистого ставлення людини до гендерного питання через її діалог із членами колективу;

- удосконалення державної гендерної політики шляхом створення нових інститутів: уповноваженого із забезпечення рівного статусу жінок і чоловіків Верховної Ради України, Національної ради з питань гендерної рівності при Президенті України, спеціалізованих судів тощо та обґрунтування мотивації їх діяльності;

- приведення законодавства України у відповідність із міжнародними правовими нормами та стандартами у сфері забезпечення гендерної рівності, у тому числі галузевих нормативно-правових

актів, процесуальних процедур та спеціальних тимчасових заходів (гендерних квот);

– створення гендерно чутливої системи державного управління, елементами якої є аналітико-експертні групи, служби, центри; підготовка кадрового резерву на керівні державні посади; розробка та реалізація програм планування родини і кар'єри.

3.4. Організаційний механізм

Ефективна боротьба з політичною корупцією значною мірою залежить від забезпечення здійснення організаційних процесів на підставі нормативно-правових засад діяльності органів публічної влади та їх послідовної реалізації.

Відтак, одним із механізмів запобігання політичній корупції в представницьких органах є організаційний механізм, що дає змогу структурувати центральні та місцеві політики й регламентувати їх взаємозв'язки в процесі прийняття та реалізації управлінських рішень. Особливе значення при цьому сенсі набуває процедура підготовки та ухвалення Верховною Радою України законів.

3.4.1. Удосконалення законотворчого процесу

Ефективність здійснення соціальних процесів значною мірою залежить від логічно побудованих нормативно-правових засад діяльності органів публічної влади і їх чіткої реалізації. Особливе значення при цьому має процедура розробки та прийняття парламентом законів.

Законотворчий процес в Україні часто характеризується недостатньою системністю, політичною заангажованістю, конфліктністю між раніше прийнятими і новими законами тощо. Серед причин таких негативних явищ – різне трактування термінів «законотворчий процес» і «законодавчий процес».

Законотворчий процес у загальному розумінні – вироблення нормативно-правового акта, послідовність змістових дій щодо створення закону. Компоненти законотворчого процесу, якими закінчується прийняття і підписання закону:

- підписання;

- аналіз;
- оцінка правостворюючих факторів, діяльності органів державної влади зі створення проєктів законів;
- прогнозування, планування законодавства.

Законодавчий процес – регламентований Конституцією, законами та іншими нормативно-правовими актами процес внесення на розгляд законодавчого органу, прийняття, оприлюднення та вступу в дію законів. Законодавчий процес як елемент законодавчої діяльності відображений у діяльності відповідних, уповноважених на це суб'єктів (Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України) і складається з низки визначених процедур. Вони розпочинаються з процедури подання законопроекту до законодавчого органу.

Законотворчий та законодавчий процеси мають такі змістові відмінності:

– *законотворчий процес охоплює діяльність, пов'язану зі встановленням тих чи інших правовідносин, обговоренням законопроектів громадськістю, оцінкою ефективності чинних законів тощо.*

На відміну від законодавчого процесу, який характеризується лише процесом подання, розгляду законопроектів і прийняття законів, законотворчий процес охоплює комплекс дій суб'єктів законотворення, які передують офіційній реєстрації законопроекту в парламенті;

– *законотворчий та законодавчий процеси відрізняються за суб'єктним складом.*

На відміну від останнього, коло суб'єктів законотворчого процесу є значно ширшим. (Законотворчість: участь громадськості у законотворчому процесі). Законотворчий процес порівняно із законодавчим є ширшим поняттям. Вони відрізняються між собою за кількістю стадій, суб'єктним складом і ступенем юридичної регламентації. Законодавчий процес слід розглядати як офіційну частину законотворчого, суб'єктний склад і стадії якого чітко визначені в законодавстві;

– *відмінною ознакою між законотворчим та законодавчим процесами є ступінь юридичної регламентації.*

Процедура законодавчого процесу та дії кожного його суб'єкта регламентовані Конституцією, законами та іншими нормативно-пра-

вовими актами. Водночас законотворчий процес характеризується свободою дій суб'єктів на окремих етапах законотворення.

Законотворчість – це один із найважливіших напрямів діяльності будь-якої держави. Це достатньо специфічна діяльність, яка потребує особливих знань та навичок у різних галузях права, а іноді і в інших галузях та видах діяльності, має інтелектуальний характер, та пов'язана зі створенням та/або зміною правових норм, які діють у країні.

Удосконалення законотворчого процесу передбачає:

– приведення законодавчих актів у відповідність із нормами Конституції України;

– усунення неузгодженості між окремими нормативно-правовими актами та положеннями в них;

– протидія неформальному впливу зацікавлених осіб (лобіюванню) при розробці законопроектів та прийнятті законів;

– ретельна науково-аналітична та організаційно-консультативна робота щодо підготовки законопроекту;

– підвищення взаємодії всіх гілок влади у реалізації соціально-економічних процесів;

– дотримання вимог щодо принципів, етапів, обумовлених учасників, процедур незалежно від політичних впливів.

Покращення законотворчості має здійснюватися шляхом удосконалення:

а) планування прийняття законів;

б) стадій законотворчості;

в) форм реалізації.

Вачення дослідниками шляхів удосконалення законотворчості таке. У процесі планування створення закону законодавчий орган обґрунтовує необхідність і доцільність його прийняття, визначає його предмет, порядок розробки і прийняття, а в остаточному підсумку – приймає рішення про розробку проекту закону. Це підготовча робота, яка має дослідницький, аналітичний характер. У ній беруть участь інші суб'єкти законотворчого процесу.

Планування важливе тим, що:

– забезпечує комплексний підхід до законодавчого врегулювання суспільних відносин;

– дає можливість виділити пріоритетні напрями залежно від суспільних потреб;

– дає змогу цілеспрямовано розвивати, вдосконалювати законодавство.

Закон унаслідок свого високого статусу не може прийматися для вирішення незначних питань. Новий закон повинен готуватися і прийматися тільки в разі «крайньої необхідності», тобто тоді, коли неможливе інше правове вирішення певної проблеми. Але повною мірою неможливо передбачити перспективи розвитку і характер дії об'єктивних закономірностей у конкретно історичних умовах. Тому і виникає потреба у зміні й уточненні раніше прийнятих законів.

Удосконалення законотворчого процесу ґрунтується на науковому, нормативно-правовому, організаційному забезпеченні. Необхідними умовами є дотримання:

- обумовлених правових положень;
- відповідної регламентації законотворчих процедур;
- єдиних правил щодо етапів, стадій та структури законотворчого процесу;
- підвищення ефективності механізмів участі суб'єктів законотворчості;
- планування, підготовки, ініціювання розгляду законопроектів;
- використання єдиної термінології;
- вимог високої правової культури;
- постійності щодо перепідготовки та підвищення кваліфікації учасників законотворчого процесу.

Удосконалення законотворчості – складний і багатогранний процес, ефективність якого обумовлюється низкою чинників. Вирішення проблеми низької якості законопроектів може ґрунтуватися на наведених нижче пропозиціях дослідників.

– обов'язковий комплексний попередній розгляд (експертний фільтр) із можливістю невключення до плану розгляду Верховною Радою юридично слабких, неактуальних проектів законів.

У більшості парламентів світу діють органи загальної компетенції (президії чи бюро), які може розглядати велику кількість нескладних питань, неважливі законопроекти з метою вивільнення часу парламентарів. Це питання можливо вирішити наданням відповідних повноважень комітетам Верховної Ради України з правом змістового «сортування» законопроектів і відхилення «неякісної продукції»:

– регулювання лобізму у парламентській діяльності.

Лобізм не можна розглядати лише в аспекті протиправності. Чимало законопроектів потребують підтримки відповідних сил, це захист інтересів соціальних, економічних, політичних кіл. Лобізм за умови закріплення його демократичного, регламентованого порядку зможе посилити легітимність парламенту, сприятиме обміну інформацією з громадськістю, підвищуватиме ефективність прийняття рішень. Установлення контролю над негативними лобістськими і корупційними проявами вимагає прийняття закону «Про лобіювання в Україні», встановлення Регламентом необхідності проведення необхідної експертизи та створення в Апараті Верховної Ради України відповідної експертної групи, залучення незалежних експертів;

– визначення переліку умов щодо прийняття законопроектів зі скороченою процедурою.

Підвищення ефективності постатейного обговорення законів у режимі пленарного засідання. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» повинен визначати вичерпний перелік випадків, за яких обговорення законопроектів може здійснюватися за скороченою процедурою. Необхідна також їх «тематична організація»;

– звільнення Апарату парламенту від обов'язку тиражування законопроектів і їх поширення серед народних депутатів, ураховуючи розміщення законопроектів на вебсайті Верховної Ради України;

– визначення нормативної природи права Президента України на вето.

Прийняття законів із ускладненою процедурою, пов'язаною з накладенням на них вето Президента, потребує чіткого врегулювання;

– характеристика проблеми повноважень Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу держави, не наділеного правом офіційного тлумачення законів.

Наукове обґрунтування повноважень Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу держави, не наділеного правом офіційного тлумачення законів, з одного боку, і Конституційного Суду України, що порушує межі законодавчої компетенції своїм правом игнорувати неконституційними (фактично скасовувати) закони – з другого. Тому актуальним залишається питання забезпечення дії принципу поділу влади та вдосконалення механізму стримувань і противаг у державі;

– дослідження питань ефективності дії прийнятих законів – моніторинг чинного законодавства та правозастосовної практики.

Необхідність дослідження ефективності дії чинного законодавства і законотворчого процесу в цілому потребує нормативного регулювання, а також розробки методичних рекомендацій «Методологія здійснення моніторингу законотворчої діяльності», в яких повинні бути визначені критерії оцінки ефективності дії законів. Слід забезпечити координацію й уніфікацію зазначеної діяльності з їх обов'язковим законодавчим закріпленням. Доцільно було б передбачити прийняття Державної програми моніторингу законотворчої діяльності (концепція цієї програми розроблена в Інституті законодавства Верховної Ради України), що визначила б його головні параметри, шляхи розвитку законодавства, умови створення структурних підрозділів у всіх органах державної влади, які б аналізували ефективність дії законів за своїми напрямками, а також здійснювали моніторинг концепцій законопроектів, їх моніторингову експертизу, моніторингову оцінку проектів актів законодавства, а також моніторинг у процесі систематизації законодавства:

– упровадження й дотримання плановості у законотворчій діяльності.

Відсутність довгострокових, скоординованих планів розвитку законодавства призводить до певних недоліків у вигляді розрізаних, неузгоджених, суперечливих правових норм, що складають правовий масив держави. Це, зокрема, пов'язано з відсутністю багаторічного стратегічного плану соціально-економічного розвитку країни.

– запровадження наукового, комплексного підходу до розробки фундаментальних проблем законодавства.

Необхідні: закріплення належного співвідношення галузей, підгалузей, інститутів, інших певних масивів законодавства, розробка проблем їх структуризації, з'ясування офіційної класифікації законів та їх співвідношення, розробка науково обґрунтованої концепції Класифікатора нормативно-правових актів України;

– розробка Національної програми кодифікації українського законодавства.

Одним із головних завдань законотворчого процесу мають стати також розширення обсягів та поліпшення якості кодифікаційної діяльності. Україні необхідно органічно, на рівні змісту і форми,

приєднатися до світової, передусім європейської, кодифікаційної системи. Важливими кроками на цьому шляху могли б стати розробка Національної програми кодифікації українського законодавства, підготовка та видання в подальшому Зводу законів України, створення спеціального робочого органу контролю за якістю кодифікації – Національної кодифікаційної комісії;

– розробка і прийняття Державної програми розвитку законодавства України.

Покращенню змістової складової чинного законодавства сприятиме розробка і прийняття Державної програми розвитку законодавства України на 10 років. Системний аналіз законодавчого масиву для виявлення прогалин та подолання існуючих колізій має відбуватися на основі методичних рекомендацій «Методики аналізу стану чинного законодавства», науково-практичних досліджень із залученням представників галузевих міністерств та науковців. Подоланню цих вад законодавства сприятиме і створення та поповнення «Бази даних прогалин і суперечностей у чинному законодавстві», до чого мають бути залучені органи законодавчої, виконавчої та судової влади, органи місцевого самоврядування, науковці;

– видання електронного та друкованого «Бюлетеня з питань чинного законодавства».

Ефективності застосування законодавства сприятиме поінформованість громадян про прийняті закони та їх права через регулярне видання електронного та друкованого «Бюлетеня з питань чинного законодавства». Значущим фактором демократичного розвитку суспільства та поліпшення якості законотворчої роботи є відкритість законодавчої влади і процесу.

3.4.2. Упровадження цивілізованого лобіювання в парламентську діяльність

Політична компонента лобіювання ґрунтується на участі певних сил в управлінні державними справами. Ознакою цього процесу можна вважати можливість впливу на процес прийняття відповідних рішень. В аспекті парламентської діяльності об'єктом цього впливу є Верховна Рада України, її органи (Апарат Верховної Ради Украї-

ни, комітети, тимчасові спеціальні і слідчі комісії), народні депутати України.

Лобіювання забезпечує процес презентації та координації поглядів і дій акторів, заінтересованих у прийнятті політичних чи політико-управлінських рішень. Із правової точки зору інститут лобіювання передбачає наявність певних норм права – правил поведінки, які регулюють вищевказані суспільні відносини та надають їм офіційного, чітко формалізованого характеру.

З огляду на вищевикладені підходи до розуміння поняття «лобіювання» можна виокремити його основні ознаки в політичному, правовому і цивілізованому вимірах:

1) владно-управлінський характер – лобіювання безпосередньо пов'язане зі здійсненням публічної влади та є формою і механізмом участі громадськості в управлінні державними справами (як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях). Результатом цієї діяльності є прийняття або неприйняття рішень та нормативно-правових актів органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Тобто лобіювання завжди має об'єкт і предмет впливу;

2) легальність – вплив заінтересованих осіб, груп на органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб повинен здійснюватися в рамках правового поля за чітко визначеними процедурами. Відсутність обумовлених правил створює умови для зловживань, силового тиску, «тіньового впливу», підриває довіру суспільства до держави;

3) цілеспрямованість – метою лобіювання є ухвалення чи відхилення органами публічної влади, їх посадовими і службовими особами певних рішень чи нормативно-правових актів на користь заінтересованих осіб.

При цьому відсутність лобіювання в правовому полі створює умови для політичної корупції – за наявності вибору у питанні прийняти чи відхилення певного закону найчастіше на перше місце виходить не суспільний інтерес, а інтерес зацікавлених сторін;

4) представницький характер – лобіювання є формою представництва інтересів певних заінтересованих осіб (груп впливу, груп інтересів) перед органами публічного управління, їх посадовими і службовими особами;

5) комунікативність – лобіювання виступає засобом взаємодії певних осіб або груп впливу із державою, що полягає в обміні інформацією між ними та встановленні стійких взаємозв'язків.

Лобіювання сприяє більш оперативному вирішенню нагальних питань та визначенню їх пріоритетів. Внаслідок держава здобуває можливість чітко встановити коло заінтересованих осіб, їх інтереси від прийняття відповідного рішення.

Упровадження інституту лобіювання у вітчизняну правову систему – це складний і багатоетапний процес, що потребує прийняття комплексних і системних рішень для забезпечення його максимальної ефективності.

В Україні через відсутність належних юридичних регуляторів лобіювання набуло здебільшого позаправових, прихованих форм. Це негативно впливає на вітчизняну систему організації та діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб.

Умовно на основі критерію щодо юридичної сили нормативно-правових актів сучасний стан упровадження інституту лобіювання в Україні можна розглядати на трьох рівнях: конституційному, законодавчому та підзаконному.

Так, Конституцією України встановлені фундаментальні засади, які передбачають можливість для безпосередньої участі громадян в управлінні державними справами та базуються на відповідних положеннях Загальної декларації прав людини 1948 року та Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року.

Деталізуються положення Конституції України на законодавчому рівні – у рамках формування галузевого законодавства.

Важливе практичне значення має частина друга ст. 15 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», якою передбачено, що засади внутрішньої і зовнішньої політики мають уривуватися під час розроблення проєктів законодавчих та інших нормативно-правових актів.

Закон України «Про звернення громадян» регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових

осіб, державних і громадських органів. Цей Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

Важливе значення з цього питання мають положення Закону України «Про громадські об'єднання», яким зумовлено право громадських об'єднань для здійснення своєї мети (цілей) брати участь у розробленні проєктів нормативно-правових актів.

Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» передбачено, що до попереднього розгляду законопроекту, проєкту іншого акта головний комітет на своєму засіданні може запропонувати Кабінету Міністрів України, міністерствам, іншим державним органам, об'єднанням громадян висловити свою думку щодо доцільності його прийняття. Відповідно до Закону для участі в парламентських слуханнях у Верховній Раді запрошуються представники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій, інших об'єднань громадян, наукових установ, представники громадськості, автор (ініціатор) електронної петиції, які виявили бажання взяти в них участь і подали не пізніше як за п'ять днів відповідну заявку до комітету, що проводить підготовку до слухань.

Вищенаведені приклади законодавчого регулювання цього питання не є виключними і знаходять своє відображення в інших численних законах України, які регулюють відповідні суспільні відносини.

Отже, на законодавчому рівні визначаються передусім форми і принципи взаємодії громадян і громадських об'єднань з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також їх права і обов'язки.

Найпоширенішими формами такої взаємодії, що за своїм змістом і способами реалізації відповідають ознакам лобювання, є: подання пропозицій (зауважень), заяв (клопотань) і скарг, електронних петицій; розроблення та участь у розробленні проєктів нормативно-правових актів; проведення консультацій з громадськістю; участь у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органах, утворених при органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

На підзаконному рівні безпосередньо врегульовуються процедурні питання, що стосуються порядку реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами.

Так, вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики визначені Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. № 996.

Вищезазначене свідчить про наявність в Україні нормативно-правових засад цивілізованого здійснення лобіювання, зокрема в парламентській діяльності. З огляду на передбачені чинним законодавством форми участі громадськості в управлінні державними справами у нашій державі існує достатньо багато варіантів і способів легального впливу громадян на органи публічного управління з метою безпосередньої участі у формуванні та реалізації державної політики у відповідних сферах, а також захисту своїх прав та законних інтересів у разі їх порушення. Питання щодо законодавчого регулювання лобістської діяльності в Україні і його розмежування від будь-якої громадської діяльності все ж залишається відкритим і продовжує зберігати свою актуальність.

За роки незалежності України було розроблено 8 проєктів законів України про лобіювання, з них 7 законопроєктів – за ініціативою народних депутатів України та 1 – за ініціативою Кабінету Міністрів України.

Показово, що жоден із цих законопроєктів навіть не був включений до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради України та відповідно не розглядався хоча б у першому читанні.

Із вказаного вище переліку 4 законопроєкти, внесені народними депутатами України, були в подальшому відкликані. Лише 2 законопроєкти розглядалися у профільних головних комітетах Верховної Ради України (з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України і з питань державного будівництва та місцевого самоврядування), проте не були підтримані. Єдиний урядовий законопроєкт, розроблений на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2009 р. № 448-р «Про схвалення Концепції проєкту Закону України «Про вплив громадськості

на прийняття нормативно-правових актів», так і не був внесений до Верховної Ради України.

Короткий опис згаданих законопроектів.

1. Проект Закону України «Про лобіювання в Україні», реєстр. № 3188 від 13 квітня 1999 р., внесений народним депутатом України І. Ф. Шаровим.

У вказаному законопроекті фактично містяться два визначення поняття «лобіювання» – у широкому і вузькому розумінні. Це неправильно з позиції правозастосування і з огляду на необхідність дотримання принципу правової визначеності та правил нормопроекування.

Указувалося, що метою лобіювання є вплив на формування рішення органів законодавчої і виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при розробці, прийнятті або відхиленні тих чи інших нормативно-правових актів, резолюцій, постанов.

Загалом згаданий проект Закону України мав значну кількість недоліків через недосконалість викладення його норм, їх колізійність, а в окремих випадках – декларативність і безсистемність.

2. Проект Закону «Про правовий статус груп об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України», реєстр. № 3188-1 від 03 листопада 1999 р., внесений народним депутатом України Ю. П. Сахном.

Цим законопроектом визначалися правовий статус, правила створення і реєстрації груп об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп), які здійснюють свою діяльність у Верховній Раді України. Врегулювалися питання щодо порядку поширення у Верховній Раді України інформації про діяльність груп спільних інтересів, а також порядку отримання групами спільних інтересів інформації про хід законодавчого процесу у Верховній Раді України та участі у ньому. Особливу увагу потрібно звернути на те, що згідно із законопроектом пропозиції груп спільних інтересів мали обов'язково враховуватися відповідним комітетом Верховної Ради України в процесі розгляду проектів законодавчих актів.

Як і в попередньому законопроекті цим проектом Закону України чітко не врегулювалися питання відповідальності за порушення законодавства у цій сфері, а також не пропонувалися конкретні зміни до інших законодавчих актів.

Означений проєкт Закону був по суті першою офіційною законодавчою ініціативою, спрямованою на регулювання порядку здійснення лобіювання в парламентській діяльності.

Проте, з огляду на загальність його положень, достатню концептуальну наближеність до чинного на той час Закону України «Про об'єднання громадян», відсутність конкретних норм, які б окреслювали специфіку саме лобістської діяльності, визначали її правову природу і тим самим розмежовували її від іншої громадської діяльності, складно вважати цей законопроект успішним.

3. Проєкт Закону України «Про діяльність лобістів у Верховній Раді України», реєстр. № 8429 від 09 листопада 2005 р., внесений народним депутатом України І. О. Гринівим.

Передбачені законопроектом форми лобістського впливу у переважній своїй частині не підкріплювалися чітко визначеними механізмами їх реалізації.

Таким чином, законопроект через декларативність і неузгодженість окремих його положень із чинним законодавством України і взагалі відсутність системного підходу до законодавчого врегулювання питання здійснення лобістської діяльності у Верховній Раді України не знайшов своєї підтримки як у Головному науково-експертному управлінні Апарату Верховної Ради України, так і в профільному головному Комітеті з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України, які рекомендували Верховній Раді України відхилити законопроект за результатами розгляду у першому читанні.

4. Проєкт Закону України «Про регулювання лобістської діяльності в Україні», реєстр. № 7269 від 20 жовтня 2010 р., внесений народним депутатом України В. І. Коновалюком.

Незважаючи на закріплення у ст. 30 норм, які в загальних рисах регламентують звітність суб'єктів лобістської діяльності, у законопроекті відсутні положення, які б визначали порядок здійснення органом реєстрації перевірок інформації, наданої суб'єктами лобіювання.

Недостатньо врегульованим у законопроекті є питання щодо відповідальності за порушення законодавства про регулювання лобістської діяльності в Україні. Визначено, що за порушення законодавства про регулювання лобістської діяльності в Україні винні особи притягаються до кримінальної, адміністративної, дисциплі-

нарної та цивільної відповідальності. Проте законопроектом взагалі не передбачено внесення змін до інших законів України, які б визначали склади відповідних правопорушень та санкції за них.

На думку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, за результатами розгляду в першому читанні законопроект доцільно повернути на доопрацювання суб'єкту права законодавчої ініціативи. Профільний Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування у своєму висновку від 13 червня 2012 р. ухвалив рекомендувати Верховній Раді України відхилити вказаний законопроект за наслідками розгляду в першому читанні.

5. Проект Закону України «Про лобізм», реєстр. № 5144 від 20 вересня 2016 р., внесений народними депутатами України Т. І. Батенком, О. І. Дубініним, О. Л. Шевченком та ін.

Цей законопроект визначає правові та організаційні засади здійснення лобізму в Україні. Його мету та організаційні основи діяльності. Вказаним законопроектом вперше як предмет лобізму серед іншого передбачалися постанови пленумів судів з питань узагальнення застосування законодавства України, що має спільні риси із англосаксонською моделлю нормативно-правового регулювання лобістської діяльності. Проте законопроектом взагалі не було передбачено механізму реалізації цієї можливості.

Із вищевикладеного вбачається, що вказаний проект Закону України здебільшого визначав загальні положення щодо здійснення лобістської діяльності в Україні, які доволі часто мали взаємосуперечливий зміст. Недостатньо розкритим і врегульованим залишилося питання щодо визначення предмета лобювання. З огляду на чинне антикорупційне законодавство законопроект містив норми, які передбачали наявність корупціогенних факторів.

6. Проект Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про лобізм», реєстр. № 5145 від 20 вересня 2016 р., внесений народними депутатами України Т. І. Батенком, О. І. Дубініним, О. Л. Шевченком та ін.

Цей законопроект системно пов'язаний із попереднім і передбачає внесення змін до Податкового кодексу України.

Зазначені законопроекти в цьому аспекті суперечили один одному і створювали дисбаланс у правовому регулюванні питання оподаткування лобістської діяльності.

7. Проект Закону України «Про лобіювання», ресестр. № 5144-1 від 05 жовтня 2016 р., внесений народними депутатами України М. Найємом, Н. В. Веселовою, І. О. Гринівим та ін.

Формальним є передбачений у законопроекті підхід до визначення механізмів контролю за здійсненням лобістської діяльності, в рамках якого Апарат Верховної Ради України виконує лише опосередковану роль та виступає по суті «транзитною ланкою» передачі відповідної зведеної інформації до Національного антикорупційного бюро України.

У цілому значна частина його положень має дискусійний та неоднозначний характер, а передбачений ним підхід до врегулювання цього питання не здатний побудувати ефективну модель лобістської діяльності у Верховній Раді України.

8. Концепція проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів», схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2009 р. № 448-р.

22 квітня 2019 р. на засіданні Кабінету Міністрів України було ухвалено концепцію законопроекту «Про лобіювання». Але, попри озвучену назву законопроекту, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2009 р. № 448-р було схвалено концепцію проекту Закону вже під іншою, вказаною назвою, а саме «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів».

Метою цієї Концепції є визначення шляхів урегулювання суспільних відносин, пов'язаних із впливом громадськості на прийняття органами державної влади нормативно-правових актів. Загалом Концепцію проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» можна сприймати як своєрідну «дорожню карту», яка визначала можливі шляхи законодавчого регулювання питання здійснення в Україні лобістської діяльності та основні положення майбутнього профільного законопроекту.

Наведений вище аналіз офіційних законодавчих ініціатив, спрямованих на забезпечення правового регулювання лобіювання в Україні, дає можливість стверджувати про наявність достатньої нормативної основи та концептуальних варіантів вирішення цього питання.

Водночас український досвід пошуку найоптимальніших шляхів упровадження інституту лобіювання у вітчизняну правову модель

свідчить про наявність численних проблем і перешкод. Передусім це пов'язано з відсутністю системного підходу, оскільки зазначені вище законодавчі ініціативи по-різному визначали сутність лобіювання, форми і методи його здійснення, а також об'єкти і предмет лобіювання. В одному випадку був намір врегулювати це питання як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях, в іншому законодавчі ініціативи стосувалися виключно здійснення лобіювання у парламентській діяльності.

Розроблені проекти законів України з питань лобіювання не кореспондувалися з нормами чинного законодавства, адже їх переважна більшість не передбачала внесення змін до інших законодавчих актів. В окремих випадках норми відповідних законопроектів мали суто декларативний характер, що не давало змоги побудувати ефективний механізм здійснення лобістської діяльності і чітко відмежувати її від будь-якої громадської діяльності.

3.4.3. Упровадження сучасних управлінських технологій у парламентську діяльність

На сучасному етапі державотворення очевидною постає потреба в здійсненні стратегічних реформ, трансформацій соціально-економічних, культурних та інших аспектів організації ефективної взаємодії органів публічної влади з громадянським суспільством. У цьому контексті пріоритетною стає необхідність розуміння сучасної сутності та значимості ефективних управлінських технологій для парламентської діяльності.

Саме тому в сучасних умовах розвитку української державності першочерговими за важливістю стають питання, пов'язані із формуванням та зростанням ролі політичної та управлінської культури народних депутатів. Для цього необхідним є налагодження процесів, пов'язаних з якісною реалізацією парламентом базових функцій та повноважень, покладених на нього законом.

Крім того, впровадження сучасних управлінських технологій у парламентську діяльність обумовлена статусом парламенту як невіддільного і значущого елемента державної організації функціонування Української держави та однієї із гілок влади, сукупність яких

забезпечує органічну та адекватну організацію публічної влади. Причому права і свободи людини та їх гарантії не лише визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а й окреслюють та визначають сутність та напрям парламентської діяльності. Відповідно засадничою метою Верховної Ради України є досягнення та підтримання балансу у співпраці усіх гілок влади щодо рівномірного розподілу функцій, однозначного визначення повноважень та обов'язкової відповідальності за діяльність.

Комплексне впровадження сучасних управлінських технологій у парламентську діяльність дасть можливість визначити сутність та роль цього феномену; визначити шляхи її раціоналізації та оптимізації; забезпечить удосконалення системи взаємодії між парламентськими органами для суттєвого зниження існуючої внутрішньої суперечливості щодо прийняття парламентом законодавчих актів; посилить співпрацю народних депутатів з виборцями та громадянським суспільством та, відповідно, підвищить рівень їх довіри до парламенту; сприятиме ефективному плануванню законодавчої роботи; стимулюватиме парламентарів до підвищення якості та обґрунтованості поданих законопроектів; дасть змогу трактувати парламент як соціальну мікросистему. Це, в свою чергу, стане передумовою для приведення парламентської діяльності у відповідність з викликами сьогодення та позитивно вплинути на подальші процеси розбудови державності України.

Ефективність діяльності парламенту та його структурних підрозділів, рівень їх взаємодії з іншими органами та, як наслідок, імідж системи публічної влади і рівень довіри до неї принципово залежать від стратегії розвитку, вибору та застосування як окремих стратегічних типів управлінських технологій, так і їх різноманітних поєднань.

У сучасних умовах розвиток парламентської діяльності, зокрема за рахунок упровадження сучасних управлінських технологій, має бути пріоритетом у контексті посилення співпраці парламентарів різних фракцій та взаємодії депутатів з громадянами. Водночас ефективне упровадження сучасних управлінських технологій в парламентську діяльність потребує одностайного розуміння їх сутності та способів реалізації.

Саме тому управлінські технології в парламентській діяльності необхідно розуміти як сукупність управлінських засобів та мето-

дів досягнення цілей держави щодо створення правової та законодавчої бази для здійснення повноважень усіма політико-правовими інститутами. Вона об'єднує у собі методи та засоби формування управлінських рішень, збирання й обробки інформації, ефективного кадрового менеджменту; принципи, закони й закономірності організації та функціонування парламенту; системи моніторингу та контролю ефективності парламентської діяльності.

Для органів публічної влади, зокрема парламентських, що розрізняються за чисельністю, організаційно-правовою формою та навіть напрямом роботи, можуть бути ефективні різні типи управлінських технологій, а саме: управління за результатами; управління за цілями; управління у виняткових випадках; управління на базі «штучного інтелекту»; управління на базі активізації діяльності персоналу; управління на базі потреб та інтересів; управління шляхом постійних перевірок і вказівок тощо.

Основну увагу доцільно приділити впровадженню технології управління за результатами (MBR), оскільки вона вміщує в себе більш широкий спектр інструментів та, як наслідок, є більш інтегрованою. Варто наголосити на тому, що управління ефективністю – це особливий підхід до управлінських завдань з огляду на «ресурси» та «результати», спрямований на запровадження управлінської культури. Її основою є неперервне накопичення досвіду, управління інноваціями, переважання системного та процесного підходів до досягнення результатів. Порівняно з традиційними інструментами публічного управління ця технологія передбачає значну автономію керівників у парламентських органах та парламенті в цілому, персональну відповідальність за результати та обов'язковість регулярної звітності.

Аналіз моделі застосування технології для підвищення ефективності парламентської діяльності доцільно проводити на двох рівнях:

- рівні мікросистем, на якому виконується робота у комітетах, комісіях, структурних підрозділах Апарату ВРУ;
- рівні макросистем, що передбачає вдосконалення законодавчої системи.

У широкому розумінні ця технологія базується на пріоритеті остаточних результатів над плануванням та прогнозуванням. Основною функцією суб'єкта управління в цьому разі є координація з метою коригування плану дій залежно від отриманих проміжних результатів.

Аналізуючи механізми впровадження цієї технології в комітетах, комісіях та структурних підрозділах Апарату ВРУ, варто зазначити, що вони мають розглядатися, аналізуватися та оцінюватися передусім як соціальні мікросистеми. Застосування цієї технології на рівні комітету вимагає проведення аналітичної роботи або кожним конкретним суб'єктом управління, або із залученням спеціалістів окремого відділу або органу.

Реалізація технології передбачає обов'язковість низки етапів, а саме:

- розробка нового або вибір типового рішення та його реалізація до отримання перших проміжних результатів;
- порівняння результатів із нормативними показниками. Якщо відхилення фактичних результатів від заздалегідь визначених показників перевищує допустимі значення, то проводиться коригування рішень. Якщо відхилення розміщене в діапазоні допустимих значень, то в останній версії рішення не коригується і цикл триває.

У межах цієї технології голова відповідного парламентського органу розраховує перелік та обсяг ресурсів, розробляє або обирає варіант первинного рішення, контролює, як використовуються ресурси, коригує реалізацію рішення в разі потреби. Першим етапом циклу управління ефективністю роботи є планування роботи на наступний період. План має включати: визначення SMART-цілей комітету, комісії ВРУ, відділу або управління Апарату ВРУ; декомпозицію цілей до плану заходів; деталізацію заходів, яких потрібно ужити в найближчі місяці; розробку планів особистого зростання для працівників; огляд вимог до посад, перегляд посадових обов'язків, де це необхідно. Цілі та цінності органу повинні бути узгоджені із загальними цілями та планами парламенту.

Зрозуміло, що, крім планування на рівні парламентського органу, необхідно заохочувати його працівників до регулярного планування роботи над досягненням як професійних, так і особистісних цілей. У планах особистого розвитку кожного із службовців слід урештешувати розвиток саме тих навичок, умінь та сучасних знань, необхідних кожному з ключових співробітників для сприяння досягненню корпоративних цілей. Суб'єкти управління, у свою чергу, мають виявляти свої лідерські здібності, забезпечувати регулярний зворотний зв'язок щодо досягнень безпосередніх підлеглих та вико-

ристовувати навички коучингу, щоб сприяти навчанню та підвищенню ефективності роботи підлеглих. Передусім цей підхід стосується працівників структурних підрозділів Апарату ВРУ та секретаріатів комітетів ВРУ.

У вищезазначеному циклі управління продуктивністю немає прямого однобічного взаємозв'язку між етапами. Усі вони можуть відбуватися не послідовно, а паралельно. Аналіз проміжних результатів може проводитись у будь-який потрібний момент, а планування може відбуватися кілька разів протягом року залежно від зміни вхідних умов.

У процесі управління за результатами доцільно виокремити 4 ключових компоненти, без яких неможливе його повноцінне впровадження. Варто зазначити, що суттєву роль у впровадженні цих компонентів відіграє особистість керівника, його відповідність сучасним викликам і завданням, професійно-управлінська культура. Вагомість цих компонентів MBR підкріплюється ще й тим, що вони водночас виступають інструментами напрацювання та реалізації суб'єктами управління таких принципів управління людськими ресурсами, як принцип узгодженості особистих та суспільних інтересів, принцип єдності персоналу, принцип адаптації до мінливості й непередбачуваності умов діяльності, а також принцип стимулювання максимальної ефективної та результативної діяльності держслужбовців.

Щодо постановки цілей, то очевидним є те, що половина успіху в їх досягненні забезпечує їх правильна постановка. Вони повинні бути осмисленими та зрозумілими. Кожен член комітету, підкомітету, робочої групи має розуміти взаємозв'язок та вплив індивідуальних цілей і цілей групи на досягнення цілей комітету. Аналогічна ситуація і з працівниками структурних підрозділів Апарату ВРУ. Якщо співробітники розуміють важливість свого внеску у досягнення спільних цілей, вони більш усвідомлено та відповідально підходять до власного розвитку та виконання своїх повноважень. Постановка цілей повинна бути спільним процесом. Процес постановки цілей має включати ознайомлення його членів та інших працівників із планом роботи комітету та перешкодами у його діяльності. Володіючи цією інформацією, члени комітету можуть генерувати ідеї та розбивати завдання на більш детальні кроки, що доповнять спільні цілі, та брати на себе відповідальність щодо прийняття щоденних рішень.

для досягнення цих цілей. Крім того, коли всі співробітники: від народних депутатів до працівників секретаріату комітету відчувають власний вплив на ситуацію та мають можливість розробляти власні цілі, в них посилюється відчуття відповідальності та самостійності у прийнятті робочих рішень. Це неминуче приводить до підвищення продуктивності праці співробітників.

Прозора комунікація та співпраця стосуються всіх суб'єктів управління. Вони зобов'язані усвідомлювати, що їхні співробітники – від народних депутатів до працівників секретаріату комітету – розраховують та заслуговують на певну відкритість (яка не суперечить повноваженням) з боку голови або секретаря комітету або комісії у будь-який час. Вони не зацікавлені в отриманні штучно створеної інформації або в перебуванні у вакуумі, коли відповідний орган переживає важкі часи. Для них важливо мати доступ до відповідної інформації. Крім того, вони зацікавлені у спілкуванні в режимі реального часу, будуючи здорові стосунки зі своїми колегами. Це вимагатиме регулярного зворотного зв'язку та чесного обговорення – навіть коли таке спілкування є важким або незручним.

Визнання роботи кожного. Серед пріоритетів ефективної системи MBR має бути система визнання досягнень, або система мотивації. Кожен працівник парламентського органу – від працівників секретаріату до народних депутатів повинен відчувати цінність власної роботи та докладених зусиль. Якщо визнання співробітників не є пріоритетним завданням, це швидше за все негативно вплине на досягнення цілей. Особливо це стосується працівників секретаріату комітету, які виконують організаційну роботу, дуже опосередковано пов'язані до прийнятих комітетом рішень, проте безпосередньо впливають на ефективність діяльності членів комітету.

Конструктивний та регулярний зворотний зв'язок. Він значно покращує персональну ефективність працівників. Регулярні аналіз та оцінювання роботи є важливим підґрунтям до розвитку та самодосконалення активних працівників. Причому аналіз інструментів впровадження MBR свідчить, що безпрограшного плану дій не існує, для кожної окремої установи план впровадження цієї технології відрізнятиметься залежно від особливостей установи. Як правило, ефективні програми MBR містять певні універсальні техніки, а саме:

– визначення планів розвитку, зокрема підвищення кваліфікації. Як народні депутати, так і інші працівники комітетів зобов'язані визначати обсяг робіт та розвитку себе як особистості та як посадовця. Усі працівники мають усвідомлювати користь виконаних робіт як для установи, так і для себе як професіоналів. Вони мають розуміти, як вони можуть використати набуті знання на користь спільних цілей;

– вибудовування цілей та завдань кожного співробітника та окремих підрозділів або робочих груп з поясненням, на яку стратегічну або спільну мету вони працюють. Кожен працівник комітету повинен розуміти, як його досягнення сприяють загальним;

– визначення конкретних результатів роботи. Основним завданням голови комітету та секретаря комітету в цьому разі є формування у підлеглих чіткого розуміння того, який продукт (документ, рішення тощо) є результатом їх роботи над вирішенням певного завдання. Для цього продукту мають бути сформульовані чіткі, детальні та вичерпні критерії. Важливо при цьому оцінювати рівень досягнення народними депутатами «індивідуальних цілей» – виконання «обіцянок» народові України, оскільки саме від цього залежить рівень довіри виборців, ступінь підтримки громадян та, відповідно, рівень їх мотивації до сприяння та залучення до реалізації поточного курсу держави.

Однією з причин виникнення зазначених проблем є відсутність злагодженого механізму відсіювання законопроектів низької якості до етапу розгляду в комітетах ВРУ. Існує низка вимог для перевірки законопроектів на кожному етапі їх подання, але всі вони є більш формальними та не враховують певні недоліки змістової частини поданого проекту закону та супровідних документів.

Зокрема, відповідно до «Правил оформлення проектів законів та основними вимогами законодавчої техніки» та ст. 91 Регламенту ВРУ законопроект вноситься на реєстрацію разом з пояснювальною запискою, яка має містити:

- 1) обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, мети, завдань та основних його положень і місця в системі законодавства;
- 2) обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття;
- 3) вказівки про те, що реалізація законопроекту впливає чи не впливає на видаткову та/або доходну частину державного чи

місцевих бюджетів. У разі внесення законопроекту, реалізація якого впливає на видаткову та/або доходну частину державного чи місцевих бюджетів, до нього додаються фінансово-економічне обґрунтування (розрахунок розміру витрат) та пропозиція щодо покриття цих витрат;

4) інформацію про необхідність проведення референдуму (у разі внесення законопроекту, остаточне прийняття рішення щодо якого можливе лише за результатами референдуму);

5) інші відомості, необхідні для розгляду законопроекту.

Разом з тим згідно з Розпорядженням Голови ВРУ «Про затвердження Положення про порядок роботи у ВРУ із проектами законів, постанов, інших актів ВРУ» голова ВРУ або відповідно до розподілу обов'язків – Перший заступник, заступник Голови ВРУ за пропозицією головного комітету або тимчасової спеціальної комісії ВРУ чи Погоджувальної ради депутатських фракцій у ВРУ може повернути внесений законопроект суб'єкту права законодавчої ініціативи без його розгляду на пленарному засіданні ВРУ за наявності таких підстав:

1) висновок комітету, до предмета відання якого належать питання конституційного права, про те, що законопроект суперечить положенням Конституції України, крім випадків, коли він стосується внесення змін до Конституції України;

2) невідповідність оформлення законопроекту вимогам закону, Регламенту ВРУ {№ 1861-VI} та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів;

3) відсутність фінансово-економічного обґрунтування законопроекту, якщо головний комітет чи відповідна тимчасова спеціальна комісія не вважають за можливе розглядати його без такого обґрунтування;

4) наявність прийнятого в першому читанні законопроекту, щодо якого внесений проект є альтернативним;

5) відхилення на поточній сесії ВРУ законопроекту, положення якого дослівно або по суті повторюють поданий законопроект.

Упровадження технології MBR на законодавчому рівні полягає у внесенні змін до структури пояснювальної записки до законопроекту. Для цього необхідно внести зміни до відповідних нормативно-правових актів та до процедури перевірки законопроектів Головним науково-експертним управлінням Апарату ВРУ.

Важливим кроком до вдосконалення законотворчого процесу в цьому напрямі є розробка додаткових критеріїв оцінювання якості та результативності законопроекту. Причому впровадження цих критеріїв є не лише необхідним кроком до вдосконалення законотворчого процесу, а й до здійснення контролю над виконанням прийнятих законів, тобто, реалізацією ВРУ ще однієї зі своїх функцій – контрольної.

Чіткість та однозначність формулювання цих критеріїв, їх лаконічність та вимірюваність є передумовою їх ефективного застосування і, як наслідок, формування ефективної системи оцінювання та аналізу законопроектів.

До основних типів таких критеріїв доцільно віднести: критерії, пов'язані зі ступенем досягнення мети закону; часові критерії отримання результату; показники обсягу організаційних та матеріальних витрат.

Для уточнення моделі впровадження критеріїв результативності до законопроектів було використано два закони, які вже було прийнято ВРУ різних скликань, зокрема пояснювальні записки до цих законопроектів, оскільки відповідно до «Правил оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки» пояснювальна записка має містити:

1) обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, мети, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства;

2) обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття;

3) зазначення про те, що реалізація законопроекту впливає чи не впливає на видаткову та/або доходну частину державного чи місцевих бюджетів. У разі внесення законопроекту, реалізація якого впливає на видаткову та/або доходну частину державного чи місцевих бюджетів, до нього додаються фінансово-економічне обґрунтування (розрахунок розміру витрат) та пропозиція щодо покриття цих витрат.

З огляду на це вже сама мета закону є критерієм його ефективності, а тому має бути сформульована чітко та конкретно (за концепцією SMART). Строки досягнення мети, витрати тощо з цього погляду є показниками для вимірювання. Необхідно наголосити, що критерії результативності мають бути конкретними, вимірними, досяжними, визначеними в часі, з визначеними виконавцями та суб'єктами моніторингу та контролю.

З метою впровадження технології МВР на законодавчому рівні необхідно:

– Внести зміни до ЗУ «Про Регламент ВРУ» до ч. 1 ст. 91. Супровідні документи до законопроєкту, проєкту іншого акта додати п. 3 такого змісту: «критерії для обґрунтування мети законопроєкту, за аналізом яких можна зробити висновок, що прийняття законопроєкту привело до досягнення поставленої мети».

– Внести зміни у «Правила оформлення проєктів законів та основні вимоги законодавчої техніки»: додати розділ, присвячений вимогам до оформлення супровідної записки, який також міститиме приклад її оформлення.

– Запровадити використання контрольних списків для перевірки Головним науково-експертним управлінням Апарату ВРУ відповідності поданих законопроєктів вимогам. Під контрольним списком маються на увазі структурований перелік основних вимог до законопроєкту (до його структури, змісту тощо), що створюється для швидкої перевірки, порівняння та формування висновку щодо законопроєкту.

Зазначений підхід не передбачає внесення змін до функцій та повноважень органів влади, посадових інструкцій та посадових обов'язків, однак його запровадження є можливим лише за умови проходження персоналом Головного науково-експертного управління Апарату ВРУ навчання з використання контрольних списків та подальшого консультування суб'єктів законодавчої ініціативи щодо оновлених вимог до пояснювальної записки.

Варто наголосити на чіткому визначенні рівнів впровадження управлінської технології за результатами для підвищення ефективності парламентської діяльності, якими обов'язково мають бути:

– діяльнісний рівень роботи в комітетах з основним акцентом на досягненні цілей особистісного зростання та цілей парламенту народними депутатами;

– законодавчий рівень з основним акцентом на якісних характеристиках та результативності законопроєктів.

Причому основні акценти обох рівнів справляють безпосередній вплив не лише на успішність законотворчого процесу, а й на виконання парламентом однієї із засадничих функцій – контрольної.

Необхідно зазначити, що система управління за результатами здійснення парламентської діяльності:

- по-перше, повинна реалізуватися на рівні як функціонування парламенту як соціальної мікросистеми, так і здійснюваного ним законодавчого процесу;

- по-друге, потребує тестового дослідження та впровадження в діяльність парламентських органів;

- по-третє, має бути врегульована законодавчо;

- по-четверте, повинна ґрунтуватися на чіткій системі критеріїв оцінювання парламентської діяльності. Ними є: відповідність ухвалених рішень видаткам бюджету, нормативність, тобто дотримання Конституції України, чинного законодавства та Регламенту ВРУ, ефективність і результативність конструктивної парламентської діяльності, здатність парламенту до самоорганізації та внутрішнього врегулювання діяльності, релевантність рішень парламенту, стабільність функціонування та розвитку парламенту.

Таким чином, упровадження сучасних управлінських технологій у парламентську діяльність нині постає принципово новим напрямом не лише наукових досліджень, а й практичних підходів до вдосконалення парламентської діяльності.

3.4.4. Реалізація принципу прозорості в діяльності Верховної Ради України

Прозорість – середовище, в якому цілі політики, її права, інституційні й економічні рамки, рішення та їх обґрунтування, дані та інформація, а також умови підзвітності доводяться до відома громадськості на принципах зрозумілості, доступності та своєчасності.

Принцип прозорості, органічно поєднуючи в собі зміст принципів прозорості, відкритості, гласності та підзвітності, посідає особливе місце серед принципів діяльності парламентів світу як комплексний принцип.

Американські науковці В. Брук та М. Теллер прозорість розглядають як принцип та діяльність, що передбачає конкретні дії, які дають змогу органам державної влади стати більш відкритими за допомогою вдосконалення комунікації. М. Баур та М. Граймс

розглядають транспарентність у діяльності органів державної влади як складовий принцип концепції «доброго врядування» (Good Governance) та багатогранне поняття, яке тісно поєднане з підзвітністю, неупередженістю, верховенством права та виступає чинником боротьби з корупцією. Принцип транспарентності органів державної влади включає відкритість («openness»), захист інформаторів («whistleblower protection») та гласність («publicity»).

Британський учений Д. Хілд, розглядаючи транспарентність як інструментальну цінність, у спільній роботі з К. Худом «Транспарентність – ключ до кращого правління?» («Transparency: The Key to Better Governance?») зазначає, що оптимальним варіантом визначення контексту транспарентності є розгляд цієї категорії як будівельного блоку, в основу якого покладена сума сімох понять та взаємовідносин між ними: ефективність, довіра, відповідальність, самостійність та контроль, конфіденційність, недоторканність приватного життя й анонімність, справедливість та законність.

Вітчизняні науковці наголошують на тому, що:

– транспарентність є комплексним поняттям, до складу якого входять: прозорість діяльності органів державної влади та відкритість як форма громадської участі у формуванні та реалізації державної політики (Е. Афонін, О. Суший);

– прозорість – принцип комунікації державних органів з населенням, який є комплексним поняттям та передбачає забезпечення інформованості населення про діяльність органів державної влади та формування розуміння цієї діяльності (Т. Андрійчук).

Пройшовши довгу історію становлення від простого чинника забезпечення права доступу до публічної інформації до комплексної категорії сучасної доктрини демократичного публічного управління, шукана категорія транспарентності є ширшою за змістом та не може ототожнюватися з будь-якою з категорій «право доступу до публічної інформації», «гласність», «прозорість», «відкритість» або «публічність», кожна з яких наділена власним змістом.

Ураховуючи цілі, які поставлені перед транспарентністю у сфері публічного врядування, існують погляди науковців у сфері політичної комунікації, які визначають транспарентність як багатоаспектну категорію, комплексний принцип, який за змістом є ширшим та органічно поєднує в собі елементи відкритості, прозорості, глас-

ності, підзвітності та права доступу до публічної інформації у сфері політичної комунікації.

На нашу думку, транспарентність, поєднуючи в собі інші принципи діяльності парламенту та забезпечуючи таким чином комплексний політико-правовий механізм реалізації принципів прозорості, відкритості, гласності, підзвітності в діяльності органу законодавчої влади, за правовою природою виступає саме принципом. Як принцип діяльності законодавчої влади транспарентність покликана забезпечити комунікацію парламенту з різними гілками влади, громадськістю шляхом інформування та надання роз'яснення стосовно мети, напрямів, завдань, цілей, досягнень і недоліків законотворчої діяльності, а також забезпечення прямої та опосередкованої участі й контролю громадськості за формуванням державної політики органами влади. При цьому основними функціями транспарентності є політико-правова визначеність, інформування та контроль (підзвітність).

Аргументуючи такий погляд, звернемося до з'ясування значення принципу транспарентності в діяльності парламенту, на основі якого стає зрозумілою комплексна поліфункціональна природа принципу. Значення принципу транспарентності діяльності законодавчої гілки влади неможливо переоцінити, він виступає інструментом при досягненні різних цілей:

– транспарентність є принципом діяльності законодавчої влади та забезпечує ясність, зрозумілість, однозначність, повноту, об'єктивність, доступність, надійність та достовірність усього процесу публічного управління;

– стосовно цінності транспарентності в діяльності парламенту, по-перше, автори виділяють її внутрішню цінність: транспарентність орієнтує парламент на забезпечення ефективності своєї діяльності. За допомогою транспарентності здійснюється оцінка їх у цілому або оцінка депутатської діяльності, діяльності політичних партій та фракцій, за посередництва яких встановлюється двосторонній зв'язок законодавчої влади та громадськості. Формування громадської думки дає змогу парламенту об'єктивно визначати рівень реалізації публічної політики виконавчою гілкою влади;

– транспарентність, яка включає право доступу до публічної інформації, а також право громадян на участь в управлінні державними та регіональними справами, виступає як самоцінність, як не-

від'ємне право, з допомогою якого реалізуються та забезпечуються інші соціальні, економічні та політичні права людини і громадянина.

Доступність інформації, особливо у сфері публічної діяльності, дає кожному можливість зробити власний вибір, реалізовувати власні цілі та захищати свої права.

Таким чином, зовнішня цінність транспарентності виявляється в забезпеченні невід'ємних прав та свобод, гарантованих Конституцією України (таких як право знати свої права і обов'язки, право на освіту, право на безпечне для життя і здорове довкілля тощо) та представленні інтересів громадян при побудові та реалізації органами влади державної політики.

У свою чергу, на підставі визначення рівня та гарантій забезпечення політичних прав та свобод у суспільстві можна оцінювати стан розвитку правової демократичної держави. Транспарентність, виступаючи необхідною умовою участі громадськості у процесі формування державної політики, що дає змогу людям впливати на різні види державної діяльності та підзвітності, що, в кінцевому підсумку, дає змогу громадськості давати оцінку діям парламенту, уряду і покладати на них відповідальність за наслідки, сприяє розвитку та забезпеченню демократії в державі.

Отже, транспарентність, з одного боку, визначаючи рівень демократії в державі, з другого, є інструментом забезпечення партнерських відносин державної влади та громадянського суспільства.

Унаслідок реалізації принципу транспарентності в діяльності Верховної Ради України громадськість отримує рівні шанси впливати на прийняття управлінських рішень, чим забезпечується достатній рівень легітимації процесу публічного врядування. Проведення моніторингу та громадського контролю за діяльністю законодавчої влади дає змогу визначати, що орган створений і діє відповідно до загальноприйнятих правових норм і процедур, що гарантує дотримання формальної легітимації в діяльності парламенту України.

Таким чином, транспарентність розглядається не лише як функціональний принцип роботи Верховної Ради України як законодавчої гілки влади, але і як етична домінанта етичного адміністрування і як така, що компенсує брак демократичної легітимації та підвищує її в секторі державної влади.

Відомо, що вперше необхідність забезпечення принципу транспарентності органів публічного управління була визнана у зв'язку із виникненням проблеми різкого зниження рівня довіри до державної влади з боку громадськості. Довіра визначається як очікування, які виникають у членів певної спільноти щодо того, що й інші її члени будуть поводитися передбачувано, чесно (fair) і з увагою до потреб інших людей, з якими вони пов'язані певними спільними нормами. Унаслідок цього формується соціальний капітал як здатність людей працювати разом заради досягнення спільної мети.

Якщо легітимність стосується політичної системи в цілому, то довіра – ставлення до певних суб'єктів законодавчої влади. І хоча рівень довіри сам по собі не є свідченням втрати владою підтримки своїх дій, він є показником легітимації політичних лідерів та державних інститутів, а отже, зниження рівня суспільної довіри свідчить про кризу легітимності, зведення соціальної опори влади та дедалі більше відчуження громадян. У будь-якому разі довіра в державі є необхідною умовою для розвитку суспільства та демократії. Транспарентність та підзвітність парламенту виступають засадами для підтримки суспільної довіри. Відповідно основні функції транспарентності – правова визначеність, інформування та контроль – можуть вважатися допоміжними для створення підґрунтя довіри суспільства відносно влади (Л. Марушевський).

У законодавстві України принцип відкритості та гласності українського парламенту закріплено в нормах ст. 3 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України». Зокрема, засідання Верховної Ради є відкритими і гласними, крім випадків, установлених Конституцією України та Регламентом Верховної Ради. Відкритість засідань Верховної Ради забезпечується шляхом допуску на них в установленому порядку представників засобів масової інформації. Також принцип гласності є основною засадою роботи комітетів Верховної Ради України (ст. 3 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»). Відповідно до ч. 2 ст. 44 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» засідання комітетів проводяться відкрито і гласно, крім випадків, коли за рішенням комітету проводиться закрите засідання.

Як бачимо, в законі передбачено умови для прийняття комітетами рішень про проведення закритих засідань, що вже саме по собі

нівелює задекларований у Законі України «Про комітети Верховної Ради України» принцип гласності комітетських засідань. Крім того, ні Голова комітету, ні заступники Голови, ні Секретар комітету не зобов'язані публічно оприлюднювати інформацію про дату, час, місце проведення засідань комітету, порядок денний, коло осіб, запрошених на засідання. Закон України «Про комітети Верховної Ради України» не визначає механізмів офіційного оприлюднення інформації про суть і результати обговорення питань на засіданнях комітетів.

Суто декларативними і не забезпеченими належними механізмами реалізації є й норми Закону, відповідно до яких комітети зобов'язані завчасно, але не пізніше як за три дні до засідання, в письмовій формі повідомити керівництво органів влади, підприємств, установ і організацій, присутність представників яких на засіданні визнана необхідною, а також авторів законопроектів про час і місце засідання та перелік питань, що розглядатимуться на ньому. Як результат досить поширеною стала практика, коли зміст порядку денного засідання комітету доводиться до відома народних депутатів України напередодні дня засідання; самі засідання проводяться в закритому режимі без участі заінтересованих сторін та представників ЗМІ; зміст протоколів та стенограм засідань комітетів, результати голосування членів комітету за питання порядку денного у кращому разі відомі лише членам комітету.

Це є свідченням того, що робота парламентських комітетів є закритою для народу України. У зв'язку із цим існує нагальна потреба в нормативному закріпленні обов'язків комітетів щодо забезпечення принципів гласності та відкритості, зокрема: 1) запрошувати на засідання комітету осіб, інтересів яких торкається розглядуване питання; 2) висвітлювати результати розгляду питань на засіданнях (результати голосування кожного члена комітету з кожного питання порядку денного); 3) висвітлювати рівень відвідуваності засідань комітетів членами комітету (як, приміром, у Франції); 4) публікувати кошторис витрат комітету; 5) періодично (принаймні, раз на рік) публікувати на сайті або в друкованих засобах масової інформації детальний звіт про результати законодавчої та контрольної роботи комітету; 6) публікувати стенограми та матеріали слухань у комітетах; 7) надати право засобам масової інформації відвідувати відкриті засідання комітетів та висвітлювати їх діяльність. Перспективи подальших розвідок у

цьому напрямі вбачаються в необхідності розробки більш детальних нормотворчих пропозицій з розглянутого питання з метою розширення форм здійснення народом своєї суверенної влади.

Проаналізувати, як реалізується принцип прозорості в діяльності Парламенту можна, скориставшись класифікацією В. Пилаєвої, запропонованою для реалізації принципу прозорості в діяльності органів виконавчої влади, побудовану за критерієм рівня участі представників громадськості у процесі вироблення державної політики, поділену на чотири блоки:

1) інформування, яке включає форми: забезпечення механізму реалізації права доступу до публічної інформації, забезпечення висвітлення діяльності органів влади ЗМІ та запровадження механізмів електронного врядування;

2) реалізація заходів щодо залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень: система заходів сприяння розвитку громадського суспільства, механізм налагодження органами влади зворотного зв'язку з громадськістю, застосування інструментів безпосередньої демократії, консультування органів влади із громадськістю, упровадження електронної демократії;

3) налагодження політичного діалогу влади і суспільства;

4) побудова партнерських відносин.

Розглянемо засоби забезпечення кожного етапу реалізації комплексного принципу прозорості.

Інформування є першим блоком засобів реалізації принципу прозорості. Доступ до інформації є основою всіх наступних кроків для участі представників громадських організацій у процесі прийняття політичних рішень ВР України.

Забезпечення висвітлення діяльності парламенту здійснюється за допомогою ЗМІ, метою якого є задоволення інформаційних потреб громадян про законотворчу роботу та надання їм офіційної інформації, тобто документованої інформації, що створена в процесі діяльності законодавчого органу влади.

Нормами чинного законодавства передбачені різні форми висвітлення діяльності ВРУ засобами масової інформації:

1) офіційні повідомлення, репортажі, коментарі, інтерв'ю, пресконференції, брифінги, «круглі столи», щотижневі інформаційно-аналітичні передачі;

2) запровадження механізмів електронного врядування. Електронний парламент можна охарактеризувати як форму організації діяльності законодавчої гілки влади, яка сприяє підвищенню її ефективності, відкритості та прозорості за посередництвом використання «інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян».

2. Другим блоком засобів реалізації транспарентності в діяльності парламенту України виступає залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень з метою забезпечення постійної взаємодії суспільства із єдиним законодавчим органом влади. Така взаємодія передбачає наявність ініціативи громадськості та прийняття політичних рішень самими громадянами.

Забезпечення широкої участі представників громадського сектору в процесі формування та прийнятті рішень парламенту є показником рівня відкритості та підзвітності останніх для громадськості, визначальним фактором дотримання верховенства права, законності та головних цінностей демократії в будь-якій країні. Незважаючи на зацікавленість обох сторін, реалізація права участі представників суспільства в процесі вироблення державної політики покладається на органи державної влади. Процес залучення, відповідно до якого на демократичних засадах будуються взаємовідносини влади та суспільства, забезпечується шляхом реалізації правових форм.

Серед позитивних тенденцій реалізації політики сприяння розвитку громадського суспільства є: затвердження нової Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки; затвердження ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо волонтерської діяльності», спрощення процедури створення та реєстрації громадських об'єднань. Змінами до Бюджетного кодексу, які були внесені ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» № 5428-VI, громадським об'єднанням були надана можливість отримати на конкурсних засадах фінансову підтримку для виконання державної та регіональної політики.

У свою чергу, негативним явищем була ліквідація у 2015 р. Указом Президента України № 246/2015 Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства.

Тож, визначаючи стан розвитку громадського суспільства, слід обов'язково враховуватися рівень активності самої громадськості.

З моменту ухвалення законів України «Про громадські організації» та «Про волонтерську діяльність», відповідно до даних Державної служби статистики України, кількість зареєстрованих громадських об'єднань та благодійних організацій зростала щороку порівняно з даними за 2013–2014 рр.

Однак у 2018 р. спостерігається зменшення кількості зареєстрованих громадських організацій, що, у свою чергу, свідчить про значне зниження громадської активності, а отже, зниження рівня суспільної довіри та падіння показника ефективності процесу залучення.

Упровадження механізму електронної демократії як засобу реалізації прозорості в діяльності органів влади в процесі інформування виступає самостійною правовою формою залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень та створює умови участі кожного в процесі формування державної політики, можливості проведення контролю та справляння впливу з боку громадськості. Суть електронної демократії зводиться до використання інформаційних технологій з метою посилення демократичних процесів у державі та включає «електронне» визначення базових понять політичного процесу (е-уряд, е-парламент, е-правосуддя, е-законодавство, е-вибори, е-референдуми тощо).

Нововведенням для вітчизняного законодавства став інститут електронної петиції, запроваджений ЗУ «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції».

3. Третім блоком у системі реалізації принципу прозорості в діяльності парламенту України виступає побудова політичного діалогу між парламентом та громадськістю. На відміну від етапів інформування та залучення, політичний діалог є більш досконалою формою забезпечення принципу прозорості та, крім власних, притаманних саме йому засобів реалізації принципу, передбачає використання правових засобів інформування та залучення громадськості. Крім того, політичний діалог передбачає взаємодію органів законодавчої влади саме з колом зацікавленої громадськості.

Політичний діалог передбачає безпосередню участь конкретно визначених сторін відносин – зацікавленої громадськості, тобто тієї частини громадськості, на яку справляє або може справити вплив прийняття рішень із питань, що належать до сфери компетенції зако-

нодавчої влади, або яка зацікавлена в цьому процесі. При цьому ініціювання вступу в діалог може бути здійснене будь-якою стороною.

Виокремлюють 2 види ведення діалогу: він може бути або широким, або в дусі співробітництва. Широкий діалог – це двостороннє спілкування, побудоване на взаємних інтересах і потенційно спільних завданнях для забезпечення регулярного обміну думками, яке може включати від відкритих публічних слухань до спеціалізованих зустрічей між неурядовими громадськими організаціями та парламентом.

У свою чергу, діалог у дусі співробітництва побудований на взаємних інтересах щодо конкретного розвитку політики і, як правило, приводить до вироблення спільної рекомендації до стратегії або законодавства.

Включаючи в разі необхідності форми реалізації інформування та залучення, правовими засобами проведення політичного діалогу можуть бути: 1) створення спеціально уповноважених органів, які складаються із представників сторін; 2) проведення різних узгоджувальних процедур; 3) колективні переговори; 4) укладення спільних договорів та угод тощо.

4. Четвертим блоком реалізації принципу транспарентності в діяльності парламенту України є побудова партнерських відносин між законодавчою владою та представниками громадського суспільства, за посередництва чого здійснюється комплексне забезпечення всіх складових елементів структури принципу транспарентності.

Партнерство передбачає взаємну співпрацю влади та громадськості, яка включає в себе спільну реалізацію всього процесу прийняття політичних рішень: 1) створення спільної робочої групи чи комітету, на який покладається розробка порядку денного; 2) спільна підготовка документів; 3) спільне прийняття рішень; 4) спільне виконання політичних рішень; 5) створення робочих груп чи комітетів із метою проведення моніторингу виконання рішень; 6) створення робочих груп чи комітетів з метою перегляду раніше прийнятих політичних рішень.

Забезпечення діалогу та партнерських відносин парламенту України та суспільства передбачає різноманітні заходи: публічні дискусії, громадські форуми, громадські журі, громадські збори, ініціатива громадян, анкетування, дослідження громадської думки, зустрічі із зацікавленими сторонами, створення з боку громадськості

органів, що контролюють владу, та організацій моніторингу, започаткування спільних робочих груп, проведення спільного прийняття та виконання політичних рішень. Прикладом таких партнерських відносин є співпраця Верховної Ради України з ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив», яка постійно бере участь в опитуванні громадськості щодо ефективності роботи парламенту України, ініціює проведення комунікативних заходів з проблемних питань прийняття законопроектів ВРУ, здійснює системне анкетування інститутів громадянського суспільства на різні тематики, зокрема, «Співпраця громадських об'єднань з комітетами ВРУ під час підготовки законопроектів», (2016) за підтримки Програми USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичність».

Нині розвивається співробітництво ВРУ з ГО «Академія парламентаризму» та ГО «Громадська мережа ОПОРА». Громадські організації системно здійснюють моніторинг діяльності парламенту щодо якісного складу представництва, дотримання політичними партіями гендерних аспектів, проводять комунікативні заходи, спрямовані на підвищення якості роботи народних депутатів та парламентських комітетів, пропонують інструменти громадського контролю за діяльністю Верховної Ради України, а також проводять просвітницькі кампанії для підвищення рівня політичної культури народних депутатів України та розвитку потенціалу громадської активності.

У 2018 р. у рамках співпраці ВРУ з ГО «Академія парламентаризму» відбулася науково-практична дискусія «Парламентаризм в Україні: запрошення до полілогу». У 2019 р. у рамках співпраці ВРУ з ГО «Академія парламентаризму» відбулися Перший конгрес парламентаристів «Українська політична еліта в умовах сучасних цивілізаційних викликів»; практико-орієнтована дискусія «Фінансування політичних партій: відповідальність та контроль».

Отже, забезпечення сталого функціонування та розвитку всіх складових елементів принципу транспарентності за умови їх закріплення у законодавстві, дає можливість громадянам об'єктивно оцінювати діяльність парламенту, виступає підґрунтям для створення дієвого громадського контролю, що, у свою чергу, є головною метою антикорупційною політики держави. Можливість бути обізнаними з діяльністю Верховної Ради України є основою політики демократичного врядування, а принцип транспарентності стає чинником, за

допомогою якого визначається ступінь неупередженості, законності, ефективності та доступності законодавчих актів, що вимірюється рівнем суспільної довіри до державної влади взагалі.

3.5. Інформаційно-комунікаційний механізм

3.5.1. Удосконалення комунікаційної діяльності Верховної Ради України

Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, нових способів і засобів впливу на громадськість надає комунікаціям функцію не допоміжної ролі в управлінських процесах, а однієї з основних, що забезпечує управління з допомогою комунікацій. Така зміна парадигми комунікацій в управлінських процесах дає змогу визначити інформаційно-комунікаційний механізм як важливий компонент механізму державного управління, що передбачає не тільки його інформаційне забезпечення, а й використання конкретних засобів впливу для досягнення поставлених цілей за допомогою використання конкретних інформаційних та комунікаційних ресурсів.

Публічне управління не може існувати без комунікації, як форми взаємодії різноманітних суб'єктів і об'єктів управління, оскільки демократичний режим потребує погодження позицій у постійному діалозі між владою і громадськістю. З допомогою комунікації здійснюється інформування населення і владних структур та інститутів громадського суспільства, досягається згода, консенсус та переконання людей. Комунікації в публічному управлінні визначаються як рух інформації, інструмент діалогу між учасниками управлінського процесу, складова процесу взаємодії влади і громадянського суспільства. Інакше кажучи, комунікація – це процес двостороннього обміну інформацією між органами влади і громадськістю за допомогою засобів зв'язку і соціально- та інформаційно-комунікаційних технологій.

Існує кілька підходів до визначення поняття «комунікації» в управлінських процесах:

– це засіб, який, з одного боку, дає змогу протистояти дезінтеграції суспільства, а з другого – забезпечує формування та утвердження найбільш сталих суспільно-ідеологічних систем;

– стратегічний засіб розвитку сучасного суспільства, оскільки вона відкриває нові можливості, які звільняють людей від попередніх обмежень, дефіцитів, систем соціального контролю та примусу і відбувається крах старих традицій, спостерігається відставання норм, усталених у суспільному житті, від сучасних тенденцій розвитку;

– це найважливіший фактор формування суспільного світогляду, стилю мислення, поняття свободи та демократії; економічна категорія та суспільне благо, яке впливає на розвиток усіх сфер суспільного життя. Рівень розвитку комунікацій є критерієм суспільного прогресу, який забезпечується завдяки скороченню тривалості запровадження новацій, що в цьому контексті розглядається як важливий соціокультурний фактор розвитку суспільства, який впливає на формування суспільного світогляду, стилю мислення, поняття свободи та демократії.

Інакше кажучи, комунікації – це інструмент, механізм, спосіб та засіб, що здатний вносити зміни в усталені норми суспільного життя, соціальні настрої та суспільну атмосферу. Важливими характеристиками комунікації є її здатність сприяти виникненню нових систем індивідуально-демократичних цінностей, які впливають на рівень розвитку суспільства, змінити суспільний устрій. Ієрархізуючи соціальну організацію, вона активізує культурні зв'язки, масовізує суспільство, уніфікує та стандартизує процеси формування відповідних державних ідеологій.

Комунікаційна діяльність як інструмент впливу на соціальну трансформацію здійснюється в трьох основних формах: спілкування – діалог рівноправних партнерів; управління – цілеспрямований вплив комунікатора на одержувача інформації; наслідування – запозичення зразків поведінки, стилів спілкування тощо. Комунікаційна діяльність Верховної Ради України (ВРУ) – це динамічна багатоканальна система взаємодії, яка складається з комплексу процедур, засобів та заходів, що реалізуються парламентом, насамперед Апаратом Верховної Ради України, у частині організаційного, інформаційного, експертно-аналітичного і матеріально-технічного забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів та народних депутатів України в рамках їх взаємодії із цільовими (зовнішніми) аудиторіями. Ще однією особливістю комунікаційної діяльності ВРУ є її вплив на трансформацію всієї системи публічного управління та забезпечення народовладдя як

основи представницької демократії в Україні. Тому ефективна комунікація в парламенті – це передумова якісної та продуктивної взаємодії влади та громадськості в законотворчому процесі.

Цільовими аудиторіями в комунікаційній діяльності ВРУ або об'єктами комунікаційного процесу є: громадяни України, урядові організації, неурядові організації та інші групи впливу, міжнародні уряди та громадяни інших держав, вітчизняні та іноземні засоби масової інформації, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування України, працівники Апарату парламенту та народні депутати України та ін. Відповідно до такої диференціації ВРУ як суб'єкт комунікаційного процесу має забезпечити зазначені напрями комунікації необхідними інформаційно-комунікаційними технологіями, засобами, ресурсами та каналами.

В Україні в комунікаційному процесі трикутника «Верховна Рада – громадські організації – ЗМІ» існують суттєві перешкоди на шляху до ефективної комунікації. Всі суб'єкти парламентської комунікації в той чи інший спосіб підтримують зв'язки між собою. Однак комунікація між згаданими трьома суб'єктами суспільно-політичного процесу відбувається переважно за допомогою її традиційних каналів (письмових звернень, листів, запитів, телефонного зв'язку, особистих зустрічей тощо). Консерватизм у зміні й налагодженні нових каналів комунікації часто спричиняє уповільнення та затримування, несприйняття на офіційному рівні інформації, що призводить до колапсу комунікаційного процесу загалом. Відсутність налагодженого комунікаційного процесу у ВРУ призводить до несистемного та неповного висвітлення діяльності парламенту і перешкоджає об'єктивному розумінню громадянами тих процесів, що відбуваються в єдиному законодавчому органі країни.

Парламент як державна інституція не завжди ефективно використовує наявні комунікаційні ресурси, потерпає від багатоступеневих комунікаційних процедур і законодавчих обмежень всередині парламенту і, як наслідок, втрачає можливість ефективних комунікацій зі своїми цільовими аудиторіями. Парламентські реформи малопомітні ззовні й не завжди відомі іншим суб'єктам публічного управління та громадськості через недостатньо ефективну роботу внутрішніх каналів комунікації й неможливість подальшого інформування громадськості.

Суттєвим недоліком у здійсненні парламентських комунікацій є відсутність єдиного комунікаційного центру (департаменту), який очолив би всі комунікаційні процеси в парламенті й координував інформаційний обіг між усіма структурними підрозділами ВРУ, Апарату і зовнішніми цільовими аудиторіями (органи державного управління та органи місцевого самоврядування, громадяни України, ЗМІ, міжнародні організації тощо).

Неузгоджена комунікація, відсутність комунікаційних планів роботи парламенту не дає можливості залучати до законотворчого процесу та публічних дискусій інших суб'єктів законодавчої ініціативи та експертне середовище, що впливає на якість публічної політики, нормативно-правових актів та інших державно-управлінських рішень, і в результаті – на зниження рівня представництва інтересів виборців та рівень довіри до ВРУ.

Різновекторність комунікаційної діяльності парламенту та розмаїття його комунікаційних цілей вимагає застосування інноваційних комунікаційних технологій, інструментів і принципів взаємодії з усіма цільовими аудиторіями.

Комунікаційна діяльність ВРУ має специфічні особливості, які полягають у необхідності формування довіри до найвищої представницької інституції і побудові міцних соціальних та управлінських зв'язків, що забезпечуються шляхом налагодження конструктивного діалогу та політико-управлінського дискурсу і здійснюються з урахуванням основних принципів взаємодії з іншими суб'єктами публічного управління та громадянським суспільством: законність, публічність і прозорість, вільний доступ та обмін інформацією, відкритість і толерантність сторін, урахування спільних інтересів та взаємовідповідальності, планування спільної діяльності, вироблення спільних цілей співробітництва, забезпечення єдиної позиції у співпраці зі ЗМІ; проведення відкритих публічних дискусій; узгодженість дій з формування та реалізації державної політики, розподіл ресурсів відповідно до змісту державної політики і державно-управлінських функцій, залучення громадськості до обговорення проєктів нормативно-правових актів та рішень, рівність у створенні робочих комісій та інших організаційних структур з розробки рекомендацій та висновків.

Удосконалення комунікаційної діяльності ВРУ має здійснюватися за такими основними напрямками:

1. Забезпечення проактивності комунікаційного процесу парламенту (принцип довготривалого планування), тобто розробки планів комунікацій, якими передбачається обговорення проєктів законів та інших нормативно-правових актів, щоб органи публічної влади, експертне середовище, представники громадських організацій мали змогу взяти конструктивну участь в обговоренні, що забезпечить урахування інтересів усіх бенефіціарів, тих, кого заплановані зміни стосуватимуться найбільше.

2. Забезпечення зворотного зв'язку з цільовими аудиторіями шляхом використання не тільки традиційних способів і каналів комунікації, а й електронних, що передбачають можливість подання петицій, створення форумів для обговорення законопроєктів, подання електронних запитів та звернень тощо.

3. Використання інструментів та можливостей ЗМІ як посередників з метою об'єктивного висвітлення позицій всіх заінтересованих сторін шляхом запровадження ефективних механізмів інформування ЗМІ та сприяння їм у збиранні фактів та коментарів.

4. Удосконалення внутрішньої комунікації ВРУ шляхом оптимізації обміну інформації між парламентаріями, керівництвом та структурними підрозділами Апарату ВРУ шляхом зміцнення горизонтальних і вертикальних комунікацій, налагодження взаємодії суб'єктів законодавчих та законотворчих процесів у парламенті (секретаріатів фракцій, парламентських груп, комітетів та експертного управління), систематизації комунікації з іншими органами публічної влади, регулярного проведення міжвідомчих нарад.

5. Використання електронних комунікаційних можливостей та потенціалу суб'єктів взаємодії шляхом використання можливостей Інтернету та інтранету і функціонування електронної системи внутрішньої комунікації парламенту з метою своєчасного й повноцінного інформування як працівників Апарату ВРУ, так і усіх суб'єктів законотворчої роботи про плани та стан роботи, а також прискорення електронного документообігу та процесу прийняття рішень.

Підвищення прозорості, передбачуваності, ефективності та відкритості процесу роботи ВРУ та її інституційної спроможності визначено одним із пріоритетів партнерства в рамках Меморандуму про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським парламентом, де наголошено на необхідності забезпечен-

ня комунікаційної спроможності. Згідно з Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 5 лютого 2016 р. № 47 «Про деякі заходи щодо забезпечення відкритості процесу роботи Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України та Апарату Верховної Ради України» та Планом дій з реалізації Декларації відкритості парламенту основними пріоритетами стали: 1) доступ громадськості до інформації про парламентські процеси; 2) залучення компетентних груп громадськості до законотворчої діяльності; 3) безумовна підзвітність та прозорість діяльності парламенту України.

На виконання зазначених пріоритетів та з метою забезпечення системного, повного висвітлення діяльності парламенту зі сприяння об'єктивному розумінню всіх процесів, що відбуваються в єдиному законодавчому органі країни, було розроблено та ухвалено Комунікаційну стратегію Верховної Ради України на 2017–2021 роки. Цією стратегією визначено організаційно-методологічні засади комунікаційної діяльності Верховної Ради України, очікувані результати від її здійснення та механізми посилення комунікаційної спроможності парламенту як державної інституції.

Основними завданнями удосконалення комунікаційної діяльності ВРУ є:

- налагодження системних та скоординованих комунікацій, запровадження правил брендингу, розроблення кодексу етики народного депутата;

- надання більш повного доступу до публічної інформації про законодавчу діяльність парламентарів, депутатських комісій, депутатських фракцій (депутатських груп), Голови, його заступників, Апарату та комітетів;

- налагодження зворотного зв'язку, активного залучення до законотворчого процесу та розширення можливостей відвідувати парламент;

- посилення спроможності парламенту України як послідовного, ініціативного та надійного учасника міжнародного діалогу;

- запровадження стандартів та процедур взаємодії з національними та міжнародними ЗМІ;

- оптимізація обміну інформацією між парламентарями, керівництвом ВРУ та структурними підрозділами Апарату;

– активне використання традиційних та інноваційних, медійних та немедійних, внутрішніх і зовнішніх комунікаційних каналів у взаємодії з цільовими аудиторіями.

Удосконалення комунікаційної діяльності ВРУ на політичному рівні може бути забезпечено опосередковано через:

– парламентарів, які мають можливості здійснювати незалежну комунікацію шляхом проведення зустрічей з виборцями, участі в заходах, телевізійних та радіопрограмах, поширення описового та аудіовізуального контенту через свої сайти та сторінки в соціальних мережах;

– депутатські фракції (депутатські групи) ВРУ, які відіграють важливу роль в комунікації політично чутливих тем шляхом організації спеціальних слухань та інших заходів комунікації за технічної підтримки парламенту. Для здійснення ефективної комунікації через фракції в кожній з них секретаріат має встановити відповідальних осіб для залучення представників фракцій до збалансованої комунікації ВРУ з політично суперечливих та актуальних питань. Залучення відповідальних представників фракцій до узгодженої комунікації ВРУ потребуватиме виконання координаційної функції з боку Апарату у виробленні повідомлень, збалансованого представлення різних позицій та можливих наслідків певних рішень;

– комітети Верховної Ради України – у робочі тижні комітети мають оприлюднювати плани, а також здійснювати онлайн-трансляції своїх засідань. Для цього має бути складено та оприлюднено єдиний план заходів комітетів і забезпечено безперебійні онлайн-трансляції роботи всіх комітетів, розроблено єдиний стандарт інформування аудиторій та правила складання офіційних повідомлень для уніфікації комунікаційного процесу комітетів.

Ще одним аспектом удосконалення комунікаційної діяльності ВРУ є формулювання та розроблення ключових повідомлень, які ґрунтуються на місії ВРУ, що намагаються донести служби ВРУ та парламентарі у спілкуванні зі своїми аудиторіями.

Зовнішній вектор комунікаційної діяльності ВРУ – окремий напрям роботи, що передбачає залучення додаткових партнерів для забезпечення міжнародного діалогу шляхом:

– координації з оперативних питань, тобто щорічне планування міжнародної комунікації парламенту шляхом проведення стратегічної наради представників відповідних підрозділів Апарату, міжві-

домчого обміну між керівництвом ВРУ, комітетами, Міністерством закордонних справ України Апаратом КМУ;

– комунікації з іноземними партнерами – регулярна координація зустрічей дикорпусу в Україні та керівництва ВРУ для обговорення пріоритетів співпраці, організація візитів міжнародних представників до ВРУ, актуалізація каналів комунікації та постійного обміну інформації з іноземними цільовими аудиторіями: Європейський парламент, парламенти інших держав, присутні в Україні дипломатичні місії, аналітичні центри за кордоном, закордонні українці, міжнародні організації та донори;

– актуалізації контенту іноземними мовами на існуючих платформах комунікації парламенту, тобто приведення у відповідність потребам міжнародних аудиторій офіційний вебсайт ВРУ, накладання англійських субтитрів до мультимедійного контенту, розроблення та поширення англійських матеріалів про ВРУ та її діяльність тощо.

Для вдосконалення комунікаційної діяльності ВРУ має бути здійснено також відповідне організаційно-кадрове забезпечення, що полягає у створенні структурного підрозділу за напрямками діяльності: інформаційно-аналітичний відділ, зв'язки із ЗМІ, зв'язки з громадськістю, ресурсно-технічне забезпечення комунікацій парламенту. Також необхідним є модернізація і технічне оснащення парламентських ЗМІ (телеканал «Рада» та газета «Голос України») та підпорядкування їх комунікаційному структурному підрозділу ВРУ як власних комунікаційних каналів, що сприятиме стратегічному підходу у формуванні роботи цих засобів масової інформації з огляду на комунікаційні потреби ВРУ.

Оснащення сучасного пресцентру ВРУ для здійснення регулярних і добре спланованих комунікацій народних депутатів з медіа та зовнішніми аудиторіями і створення інформаційно-довідкового центру (хабу) – з вільним доступом для громадян для проведення відкритих заходів, перегляду прямих трансляцій із зали засідань також суттєво вплине на осучаснення комунікаційної діяльності ВРУ у напрямі вдосконалення взаємодії з громадянами.

Упорядкування вмісту та структури офіційного вебсайта та сайтів комітетів ВРУ має полягати в оптимізації пошуку та покращанні функціональності, що дасть змогу відвідувачам легко знаходити необхідну інформацію.

В основу удосконалення комунікаційної діяльності насамперед має бути покладено необхідність забезпечення проактивної комунікації, що полягає у вчасному роз'ясненні подій в парламенті, законопроектів, обґрунтування запланованих або прийнятих рішень з максимальним охопленням у парламентських засобах масової інформації, інших ЗМІ та соціальних мережах. Особливу увагу має бути приділено роз'ясненню таких законопроектів, які викликають найбільший резонанс та супротив у суспільстві чи інших цільових аудиторій.

У забезпеченні комунікацій із суспільством акцент необхідно ставити на використанні сучасних видів комунікації – стратегічних комунікацій та комунікаційних технологій і можливостей та потенціалу інтернету та соціальних мереж, що полягає в розробці відповідних SMM- і діджитал-стратегій. Розробка ключових повідомлень має базуватись на концепції «зрозумілої мови» та наративних підходах, що передбачає адаптацію інформаційних повідомлень для розуміння різних аудиторій.

Комунікаційна діяльність ВРУ здійснюється з використанням не тільки традиційних комунікаційних інструментів та способів, а й віртуальних – електронних. Електронна система внутрішньої комунікації ВРУ (інтранет) має на меті забезпечити внутрішню комунікацію – своєчасне й повноцінне інформування працівників Апарату та осіб, які залучені до законотворчої діяльності та комунікацій, про щоденну та діяльність усіх структурних підрозділів, а також прискорення електронного документообігу та процесу прийняття рішень.

Суттєвим чинником удосконалення комунікаційної діяльності ВРУ є запровадження е-парламентаризму та е-парламенту як його складової, що разом із е-урядом забезпечать комплексний розвиток е-демократії в Україні. Е-парламент – це вибудована електронно-комунікаційна система, на базі якої функціонує парламент, е-парламентаризм – це його законодавча діяльність, система устрою, що ґрунтується на комплексному впровадженні інформаційно-комунікаційних технологій в її діяльність.

Відповідно до Стратегії електронного парламентаризму на 2018–2020 роки, затвердженої розпорядженням Голови Верховної Ради України від 05 липня 2018 р. № 278, одним із найважливіших зусильних інструментів, які парламент може використовувати для досягнення своїх цілей, є інформаційно-комунікаційні техноло-

гії. Ідея електронного парламентаризму полягає в перенесенні основних функцій і процесів діяльності ВРУ у віртуальний (цифровий) простір, що значно полегшує процеси законотворчості, здійснення представництва та нагляду за напрямом підвищення ефективності, імплементацію ідеї публічної участі та покращання іміджу політиків загалом і парламенту зокрема. Стратегічними завданнями з упровадження електронного парламентаризму є інформатизація законотворчої діяльності та законопроектної роботи, подолання інформаційної нерівності, перебудова в більш ефективні відносини із громадянами, вдосконалення технології державного управління для забезпечення прозорості, доступності та зручності отримання громадянами публічних послуг.

Таким чином, удосконалення комунікаційної діяльності ВРУ в напрямі покращання взаємодії з цільовими аудиторіями з використанням традиційних та інноваційних комунікаційних технологій, інструментів та засобів сприятиме зростанню довіри громадськості до парламенту та залученню громадян до його роботи, більш гнучкому реагуванню парламенту на проблеми виборців, забезпеченню ефективної роботи парламенту, його прозорості, відкритості та підзвітності, налагодженню діалогу між парламентом, органами публічної влади, народними депутатами України та громадянами; удосконаленню законотворчої діяльності та законопроектної роботи з урахуванням публічних інтересів, забезпеченню максимального доступу до інформації про роботу парламенту, поліпшенню механізмів звітності парламенту, народних депутатів перед виборцями, а найголовніше – розвитку представницької демократії в Україні.

3.5.2. Інформаційне забезпечення реформування парламенту України

Сучасний стан реформування парламенту України вказує на його важливість як шляху до еволюції свідомості українців, коли поряд із позитивними тенденціями щодо розвитку інформаційно-комунікаційних ресурсів Верховної Ради України виявляється низка недоліків. Ефективна робота національного парламенту безпосередньо залежить від рівня програмно-технологічного забезпечення

всіх ланок і стадій законотворчого процесу, зокрема суб'єктів права законодавчої ініціативи. Вибір необхідних сучасних засобів інформаційно-комунікаційних технологій для забезпечення створення систем підтримки законотворення є наповненням реальної прозорості й відкритості діяльності парламенту. А найголовніше – це якість розроблених законопроектів і, як результат, прийнятих законів, спрямованих на підвищення стандартів життя українців.

Незважаючи на широкі можливості, які відкривають нові способи поширення інформації, існує низка потенційних загроз, що можуть негативно вплинути на якість парламентської комунікації з точки зору ефективного залучення громадян до роботи законодавчого органу.

Визначення поняття «інформаційна діяльність парламенту» як повноцінної категорії розглядається у вузькому та широкому тлумаченні. Так, у вузькому значенні інформаційна діяльність трактується як складова контрольної функції парламенту, одержання інформації в процесі подолання перешкод з боку виконавчої влади, яка за допомогою введення поняття службової таємниці кореспондується із практикою застосування спеціальних імунітетів щодо урядової інформації.

Здійснення парламентом інших функцій, передовсім законодавчої, реалізується каналами політичної комунікації, що можливе за умов інформаційно-комунікаційного забезпечення. Тому доцільно розглядати інформаційну діяльність у її широкому тлумаченні. Інформаційна складова парламенту в широкому тлумаченні визначає інформаційне забезпечення його діяльності та поширення інформації про неї. 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.

Інформаційна діяльність ВРУ включає:

- визначення основних засад державної інформаційної політики;
- законодавчу діяльність у сфері інформації;
- інформаційне забезпечення законопроектної роботи;
- вивчення досвіду роботи зарубіжних парламентів та організацію навчання народних депутатів України;
- поширення інформації про діяльність Верховної Ради України;

– розгляд індивідуальних та колективних звернень громадян до Верховної Ради України;

– забезпечення роботи парламентської бібліотеки, видавництва, парламентських науково-дослідних і експертних структур (Інститут законодавства ВРУ тощо), парламентських ЗМІ, архіву й інших інформаційних служб.

До інформаційних механізмів забезпечення реформування парламенту доцільно віднести низку складових, зокрема:

– інноваційну ініціативу політико-управлінських лідерів щодо бажання та здатностей застосувати сучасні форми і методи управління, зокрема під час проведення засідань парламентських фракцій (груп), погоджувальної ради, депутатських комісій, депутатських сесій тощо;

– творчість у діяльності політико-управлінських лідерів, яка характеризується застосуванням ними різноманітних методів співпраці з представниками ІГС, регіональних органів представницької влади – обласних, міських, районних рад, регіональних осередків політичних партій тощо;

– самодіяльність політико-управлінських лідерів, яка потребує від них сміливості й рішучості у прийнятті суспільно значимих управлінських рішень;

– самостійність у роботі політико-управлінських лідерів, яка формує персональну, а не колективну відповідальність за прийняті рішення та потребує навичок досягнення кінцевого результату в управлінській діяльності, спрямованого на реалізацію визначеної й узгодженої мети.

Застосування інформаційних механізмів забезпечення механізмів реформування парламенту передбачає системне застосування електронного зв'язку в роботі з виборцями, членами парламентських фракцій (груп), політичних партій, представниками ІГС; наявність власного сайту парламентських фракцій (груп); наявність власних ЗМІ; постійну трансляцію засідань Погоджувальної ради.

Досвід роботи ВРУ свідчить про перехід до формату електронного врядування з активним застосуванням ІТ і ІКТ, який пришвидшує процеси прийняття управлінських рішень, а система контролю стає більш прозорою і зрозумілою. Причому очевидно, що високо-технологічна організація праці парламентарів, функціонування якої

забезпечується сучасними засобами ІКТ, впливає з перспектив інформаційної епохи.

Моніторинг офіційного вебсайту ВРУ свідчить, що під час переходу до надання державних послуг в електронному вигляді виникають певні проблеми, які потребують вирішення. Основними серед них є: технологічні – виникають під час реалізації заходів, пов'язаних із впровадженням ІКТ у процеси надання державних послуг; соціальні – визначають опір зовнішнього середовища (населення і бізнесу) щодо впровадження нових технологій; організаційні – виникають під час підготовки та надання електронних державних послуг.

За таких умов пріоритетними в парламентській діяльності мають стати сучасні управлінські функції, такі як маркетинг, моніторинг, фандрайзинг, іміджмейкінг, консалтинг тощо.

У парламентській діяльності функція маркетингу реалізується як комплекс заходів із: дослідження ринку та економічної кон'юнктури регіонів, аналізу їх можливостей; розроблення маркетингової стратегії та програми розвитку регіонів і держави; проведення комунікаційної політики з виборцями в регіонах; моніторингу – через електронну систему збирання, реєстрації, збереження та аналізу інформації про об'єкт системного спостереження за визначеними параметрами; фандрайзингу – через електронну систему пошуку джерел фінансування для громадських організацій, регіональних представництв політичних партій, органів представницької влади; іміджмейкінгу – через систему заходів із формування позитивного іміджу ВРУ через електронні мережі; консалтингу – через доступну систему консультування виборців із широкого кола питань у сфері політичної, фінансової, юридичної, технологічної, технічної, експертної діяльності тощо.

Застосування цих та інших сучасних функцій управління в парламентській діяльності практично змінює стиль діяльності народних депутатів і їх керівників, їхню поведінку, міжфракційні та зовнішні відносини.

Через відкритість парламенту, яка передбачає доступність інформації про його діяльність для громадськості, він утверджується як інститут, що відображає інтереси всього суспільства, а не лише окремих груп чи особисту зацікавленість парламентарів. При цьому дотримання принципу відкритості дає можливість налагодити відношення громадянського суспільства і парламенту.

Аналіз проблем відкритості парламенту як базового елемента демократичного суспільства передбачає виділення в її структурі кількох рівнів.

Перший рівень пов'язаний із доступністю інформації про діяльність парламенту. Доступність інформації, за винятком відомостей, що становлять державну таємницю, про функціонування парламенту для суспільства в соціально-політичному сенсі має величезне значення. Маючи у своєму розпорядженні достовірну інформацію про діяльність парламенту, електорат отримує можливість для зваженого вибору в період парламентських виборів і меншою мірою підпадає під вплив політтехнологічних маніпуляцій. Інформаційна відкритість побічно ставить під громадський контроль діяльність парламенту, створює умови для адекватної оцінки його роботи з боку суспільства.

Доступність парламентської інформації реалізується шляхом:

- прийняття норм, що забезпечують публікацію і розкриття парламентської інформації;
- надання інформації про конституційну роль парламенту, його функції, комітети і комісії, діяльність апарату;
- надання інформації про депутатів та їх мандати, їхніх помічників, контактної інформації;
- інформування громадян про порядок денний парламенту;
- публікації протоколів засідань комітетів і комісій, стенограм пленарних засідань парламенту, публічних звітів та стенограм парламентських слухань;
- фіксації голосів депутатів і опублікування результатів поіменного голосування;
- надання інформації про бюджет, включаючи інформацію про кошторис парламенту та його виконання;
- розкриття інформації про майно і джерела доходів парламентаріїв;
- розкриття інформації про конфлікти інтересів, порушення депутатської етики, взаємодії членів парламенту з групами інтересів і впливу;
- опублікування інформації про результати судових або парламентських розслідувань неетичної поведінки, конфлікту інтересів або корупції тощо;

- надання інформації через велику кількість каналів, зокрема через фізичний доступ на слухання, друковані ЗМІ, радіо, телебачення, інтернет тощо;
- мовлення в прямому ефірі і надання архівованої інформації за запитом;
- гарантії доступності інформації незалежно від географічних обмежень;
- використання «зрозумілої» мови;
- використання мов;
- гарантування безкоштовного доступу до парламентської інформації тощо.

Наступний рівень відкритості парламенту характеризується можливістю реалізації громадянами свого права участі в процесі прийняття рішень. Наявність інформації дає змогу громадянам стати активними учасниками політичного життя і брати участь в обговоренні суспільно значущих проблем. Усвідомлена участь населення в суспільно-політичному житті держави створює атмосферу відповідальності кожного члена суспільства за прийняті закони і гарантує легітимність прийнятих рішень.

Третій рівень інформаційної відкритості парламенту пов'язаний із процедурними моментами у прийнятті рішень і їх відкритістю. Парламентська відкритість, як уже згадувалося вище, передбачає доступність інформації для громадян і створення умов для їх залучення в парламентську діяльність.

Основою концепції інформаційної відкритості парламенту має стати виконання таких завдань, як поширення культури відкритості, забезпечення прозорості парламентської інформації та її доступності. Забезпечення культури відкритості передбачає:

- поширення культури відкритості через законодавство;
- парламентський нагляд за виконанням законів, що закріплюють відкритість;
- поширення громадянської освіти у сфері парламентаризму;
- заохочення участі громадян у парламентській діяльності;
- надання, наскільки це можливо, повної, точної і своєчасної інформації про діяльність парламенту, законодавчий процес тощо.

Найважливішим каналом забезпечення відкритості є залучення громадян до розробки законів та їх попереднього аналізу. Проек-

ти законів повинні бути публічними і оприлюднюватися відразу ж після їх подання. Визнаючи потребу громадян у повній інформації про законопроект і для отримання відгуку про питання, які розглядаються, парламент зобов'язаний надавати громадськості результати попереднього парламентського аналізу законопроектів.

Для забезпечення відкритості, прозорості та підзвітності громадянам необхідно розробити та схвалити стратегію переходу до електронного парламенту, включаючи середньострокову стратегію інформаційних та комунікаційних технологій (на 3–5 років). Слід передбачити відповідні ресурси, які б спрямовувалися на підвищення рівня прозорості та ефективності парламентських процесів.

Необхідним є забезпечення права громадян України коментувати законопроекти, які зареєстровані у ВРУ та є предметом громадського обговорення (із використанням, серед іншого, вебінтерфейсу та новітніх ІТ-засобів).

З метою забезпечення впровадження стратегії переходу до електронного парламенту необхідним є поступове збільшення штатної чисельності відповідних ІТ-спеціалістів. Працівникам ВРУ, відповідальним за інформаційні технології, потрібно забезпечити можливість ознайомлення з кращими світовими практиками та обміну передовими технологіями у сфері електронного парламентаризму. Зрозуміло, що діяльність ВРУ з реалізації планів щодо розвитку електронного парламентаризму спрямована передусім на поліпшення якості законотворчого процесу та ефективної взаємодії всіх суб'єктів цього процесу.

Поточний стан упровадження інструментів електронного парламенту розглядається через призму кількох аспектів: інформаційно-технологічне забезпечення законотворчої діяльності та діловодства Апарату ВРУ; парламентські вебресурси; інформаційно-комунікаційна інфраструктура та її безпека; управління й підтримка впровадження інформаційно-комунікаційних технологій.

Інформаційно-технологічне забезпечення законотворчої діяльності на сьогодні представлено різноманітними автоматизованими системами та технологічними комплексами. Інформаційне середовище законотворчої діяльності формується на основі інформації баз даних понад 20-ти автоматизованих систем. При цьому відсутня електронна бібліотека як єдине інформаційне середовище супрово-

дження законотворчої діяльності народних депутатів України, їхніх помічників-консультантів та секретаріатів комітетів ВРУ.

Технологічне забезпечення пленарної роботи забезпечується системою електронного голосування та підрахунку голосів «Рада-3». Основний технологічний недолік чинної системи електронного голосування та підрахунку голосів пов'язаний із концепцією реалізації системи – відсутністю можливості народним депутатам України працювати з електронним порядком денним пленарного засідання та електронними версіями всіх супровідних документів питань порядку денного; неможливістю планування, створення та управління всіма законодавчими ініціативами народних депутатів України. Крім того, означена система не забезпечує функції персонального голосування кожним народним депутатом України у залі пленарних засідань.

З метою забезпечення для працівників секретаріатів комітетів і народних депутатів України створено та забезпечено функціонування трьох повноцінних електронних зал засідань на основі сучасних конгрес-систем:

- електронна Погоджувальна рада;
- електронний комітет;
- електронна зала засідань комітетів і фракцій.

На сьогодні Погоджувальна рада та два комітети ВРУ активно використовують у своїй роботі зазначені електронні зали засідань, два комітети тестують розроблену автоматизовану систему «Електронне засідання Комітету Верховної Ради України», що консолідує інформацію про законопроекти з баз даних автоматизованих систем «Документообіг Верховної Ради України» і «Контроль проходження законопроектів» та забезпечує розподіл роботи працівників секретаріатів комітетів над формуванням порядку денного засідань комітетів та підготовкою питань, включених до нього.

Однак більшість законотворчих процесів досі здійснюється переважно в паперовій формі. Водночас сучасні електронні технології дають змогу повністю перевести законодавчий процес у цифровий формат, починаючи з отримання урядових чи депутатських законопроектів в електронній формі і закінчуючи направленням електронної версії ухваленого закону на підпис Президенту.

Реалізація конституційних повноважень ВРУ та виконання міжнародних зобов'язань, взятих на себе Україною, потребують до-

корінної зміни як регламентних, так і програмно-технологічних процедур, пов'язаних із основними видами діяльності народних депутатів України в комітетах, фракціях, під час засідань Погоджувальної ради та пленарних засідань, а також роботою у виборчих округах. Здійснення правового, наукового, організаційного, документального, інформаційного, експертного, аналітичного, фінансового і матеріально-технічного забезпечення діяльності ВРУ, її органів і народних депутатів України покладено на Апарат ВРУ.

Ефективна робота національного парламенту безпосередньо залежить від рівня програмно-технологічного забезпечення всіх ланок і стадій законотворчого процесу, зокрема суб'єктів права законодавчої ініціативи. Вибір необхідних сучасних засобів інформаційно-комунікаційних технологій для забезпечення створення систем підтримки законотворення є наповненням реальної прозорості та відкритості діяльності парламенту. А найголовніше – це якість розроблених законопроектів та в подальшому прийнятих законів, які спрямовані на підвищення стандартів життя громадян України.

Діловодство Апарату на сьогодні здійснюється за допомогою автоматизованої системи документообігу ВРУ. Вона забезпечує реєстрацію вхідної, вихідної та внутрішньої кореспонденції, формування статистичних звітів, оперативний пошук документів та контроль за термінами їх виконання.

Автоматизована система документообігу включає такі автоматизовані робочі місця: автоматизована система документообігу в підрозділі; депутатські звернення; розпорядження Голови ВРУ; розпорядження Керівника Апарату ВРУ; звернення громадян; електронні петиції; автоматизована система «Єдина система обліку і контролю запитів на інформацію» ВРУ.

Недоліками автоматизованої системи документообігу ВРУ є те, що розробку здійснено з використанням застарілого середовища розробки Borland Delphi 7, система не підтримує електронний цифровий підпис (ЕЦП) і може працювати виключно в локальній мережі установи, не підтримує сучасні операційні системи.

Також у діяльності Апарату залишаються неавтоматизованими процеси ідентифікації та доступу до приміщень ВРУ, народних депутатів України, їхніх помічників-консультантів, працівників її Апарату, тимчасово допущених осіб, проїзду на територію транспортних засобів.

Парламентські вебресурси ВРУ представлені її Офіційним вебсайтом, вебсайтами її Голови, комітетів та Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації; Управління комп'ютеризованих систем; Управління по зв'язках з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування; відділу з питань звернень громадян; Інституту законодавства ВРУ; парламентського видавництва; Європейського інформаційно-дослідницького центру; вебпорталами відкритих даних ВРУ: «Електронні петиції Верховної Ради України» та «Портал громадського обговорення законопроектів».

Зазначені вебресурси забезпечують можливість громадянам комунікувати з ВРУ:

- електронна форма запиту на отримання публічної інформації забезпечує громадянам можливість оформити електронний запит на отримання публічної інформації та отримати відповідь;

- електронна форма заявки на відвідування відкритого пленарного засідання ВРУ – кожен громадянин має змогу відвідати відкрите її пленарне засідання, заповнивши відповідну форму;

- електронна форма заявки на разову акредитацію засобів масової інформації на події, що відбуваються у ВРУ;

- вебпортал «Електронні петиції Верховної Ради України». Нагелепер забезпечено виконання оновлених положень Закону України «Про звернення громадян щодо електронного звернення та електронної петиції» в Апараті ВРУ. Так, відповідно до ст. 23 зазначеного Закону, на Апарат ВРУ покладається організація роботи з технічної реєстрації електронних петицій, адресованих парламенту, та їх супроводження:

- вебпортал «Портал громадського обговорення законопроектів» є спеціалізованим інтернет-ресурсом, що забезпечує комунікацію суб'єктів законотворчого процесу (суб'єктів права законодавчої ініціативи, державних інституцій, організацій, у тому числі громадських, наукових установ, експертів у відповідних галузях, громадян тощо) з метою вдосконалення національного законодавства.

Для забезпечення мінімізації ризиків, що пов'язані зі спамом та реєстрацією фейкових користувачів у вебсистемах «Електронний кабінет громадянина», «Портал громадського обговорення законопроектів» та «Портал електронних петицій Верховної Ради України», «Електронні звернення громадян», «Запис на відвідування відкри-

тих пленарних засідань», запроваджено систему СМС-верифікації користувачів при їх реєстрації з використанням сервісу TurboSMS.

Інформаційно-комунікаційна інфраструктура та її безпека. Локальна мережа охоплює 15 будівель та надає сервіси доступу до внутрішніх ресурсів ВРУ. Локальні ресурси розміщуються на внутрішніх серверах. Для підвищення продуктивності роботи та для забезпечення стійкості і надійності використовуються кластерні технології та мережеві сховища даних, які розміщені в центрі обробки даних.

Базовими засобами комп'ютерної техніки (системний блок, монітор, принтер або багатофункціональний пристрій) та підключенням до мережі інтернет забезпечено 100 % народних депутатів України і працівників Апарату ВРУ (близько 2300 користувачів).

Для забезпечення надійної роботи та збереження службової інформації в умовах періодичних збоїв в електромережі на 150 робочих місцях користувачів встановлено джерела безперебійного живлення.

Автоматизовані системи ВРУ функціонують у рамках єдиної інформаційно-телекомунікаційної системи, крім системи електронного голосування «Рада-3», проєктні рішення якої передбачають автономне функціонування і використання власної телекомунікаційної інфраструктури.

Дані, що циркулюють, обробляються, накопичуються та зберігаються в автоматизованих системах ВРУ, об'єднуються в сукупність інформаційних ресурсів та належать до відкритої інформації.

Для захисту локальних ресурсів від зовнішніх атак використовується програмно-апаратний комплекс із контролю мережевого трафіка. Підключення до мережі інтернет здійснюється через центральний комутаційний вузол незалежними оптичними каналами до провайдерів.

Захист державних інформаційних ресурсів, що входять до складу інформаційно-телекомунікаційної системи ВРУ, забезпечується шляхом упровадження на кожному з вузлів комутації комплексу технічних, організаційних та інших заходів і засобів захисту інформації, спрямованих на недопущення її блокування, несанкціонованого ознайомлення та/або модифікації. Засоби захисту інформації, які використовуються в інформаційно-телекомунікаційній системі ВРУ для забезпечення безпеки державних інформаційних ресурсів, мають сертифікат відповідності або експертний висновок Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України.

Таким чином, зрозуміло, що ефективна робота національного парламенту безпосередньо залежить від рівня програмно-технологічного забезпечення всіх ланок і стадій законотворчого процесу, зокрема суб'єктів права законодавчої ініціативи. Вибір необхідних сучасних засобів інформаційно-комунікаційних технологій для забезпечення створення систем підтримки законотворення є наповненням реальної прозорості й відкритості діяльності парламенту. А найголовніше – це якість розроблених законопроектів і, як результат, прийнятих законів, спрямованих на підвищення стандартів життя українців.

3.5.3. Інформаційно-комунікаційне забезпечення взаємодії Верховної Ради України з місцевими радами

Розглядаючи «взаємодію» як принцип взаємоперетворюваної, взаємозалежної, синергійної, каузальної поведінки її учасників, що формується на глибинних структурних рівнях культури нації і є проявом її більшої зрілості, слід зазначити, що що вона суттєво відрізняється від інших видів комунікації, таких як «партнерство», яке характеризується спільним керуванням чи управлінням, та «відносинами», які ґрунтуються на спільній практиці.

В основі взаємодії перебуває обмін інформацією і організація спільних дій, що, у свою чергу, передбачає наявність ефективної комунікації, взаємного контролю та взаємодопомоги.

Будь-яка взаємодія у своїй основі містить певний психологічний аспект, що має на меті організацію взаємних і спільних дій, спрямованих на реалізацію спільної діяльності. У результаті такої організації учасники взаємодії доповнюють один одного і формують єдину цілісну систему, яку ми визначаємо як представницьку систему врядування, що полягає в забезпеченні народовладдя як основи представницької демократії.

Тобто взаємодія є більш складним явищем, яке потребує, зокрема, від публічних органів влади, які сформовані на виборних засадах і представляють інтереси виборців, не лише дотримання законодавчо визначених норм і правил, а й сформованості високих гуманістичних цінностей та культури, спрямованих на розвиток представницької демократії.

Представницька демократія є більш розвиненим видом демократії і характеризується раціональністю представництва інтересів громадян на всіх рівнях влади. Тому важливим завданням є забезпечення внутрішньосистемної комунікації між органами представницької влади, а саме Верховної Ради України (ВРУ) та місцевих рад (МР).

Взаємодія між ними можлива за умов добре розвинуеного в державі громадянського суспільства і наявного консенсусу між державою і суспільством.

Основним індикатором узгодження інтересів суспільства різних рівнів управління (загальнодержавного, субрегіонального, місцевого) у взаємодії є здатність зазначених інститутів держави до колективної дії, що заснована на артикуляції загальних інтересів шляхом постійної раціональної дискусії, яка ґрунтується на комунікації суспільних груп з приводу цілей і завдань державної влади і місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим особливого значення набуває інформаційно-комунікаційний аспект раціонального дискурсу як виду взаємодії між представницькими органами, що базується на взаємному обміні інформацією, узгодженості інтересів усіх суб'єктів та взаємовпливі сторін.

Характеризуючи інформаційно-комунікаційний аспект взаємодії ВРУ з МР з метою забезпечення ефективної реалізації їх представницьких функцій, зазначимо, що в її основі перебувають:

– *публічно-управлінський дискурс*, який характеризується багатогранним процесом комунікацій різних суб'єктів суспільства з метою обговорення й узгодження позицій щодо перспектив впливу на об'єкт управління; залежить від рівня дотримання таких імперативів, як *безсторонність* (рівновіддаленість від партійних позицій і окремих (приватних, групових) інтересів та *рефлексивність* (урахування універсального вираження спільного блага) та наближеність (визнання права на соціальну значущість і публічну суб'єктність усіх учасників: «забезпечується такими основними характеристиками як істинність, розумність та значущість»;

– *політичний діалог*, який характеризується процесом визначення та зближення позицій, досягненням спільних домовленостей та прийняття узгоджених політичних рішень і проявляється у формах: діалогу з питаннями, навколо яких можна мобілізувати всі зацікавлені сторони (зі стратегічних питань, з розробки національної

програми розвитку тощо) та від якого очікується досягнення певного результату у вигляді конкретних пропозицій різних груп інтересів; підготовчого діалогу, що передуює переговорам та орієнтований на створення умов для подальшої конструктивної взаємодії між опонуючими сторонами та досягнення компромісної угоди.

У взаємодії в системі органів представницької влади важливим є обидва етапи діалогу, і підготовчий, і з конкретних визначених питань для обговорення, що являє собою публічно-управлінський дискурс. Їх основним інструментом виступає «комунікація», яка визначає рух інформації між учасниками управлінського процесу та є складовою взаємодії між ними; забезпечує осмислення нових проблем та знаходить нові шляхи їх вирішення, виступаючи стратегічним засобом розвитку сучасного суспільства.

Сполучною ланкою між управлінням і комунікацією є *інформація*, тобто те, що передається під час комунікаційного процесу. Тому у сфері публічного управління інформацію доцільно розуміти як засіб організації управління соціальними системами, яка трактується як відповідним чином документовані та/чи публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються в суспільстві, державі та навколишньому середовищі, і використовуються в управлінській діяльності (процесі, відносинах).

Інформація у процесі взаємодії між представницькими органами влади має таке призначення:

- виникає в результаті діяльності суб'єктів (ВРУ, МР, інших представницьких організацій);
- є невід'ємним елементом процесу формування публічної політики у сфері місцевого самоврядування та управління;
- має бути належним чином розроблена та організована, щоб максимально корисно виконувати свою роль;
- забезпечує переведення системи представницької влади в новий стан, що забезпечує її рух до визначеної мети;
- існує як ресурс за умови виникнення потреби у ній;
- сприяє формуванню комунікативного простору в системі представницької влади.

Сферою використання інформаційно-комунікаційної взаємодії між ВРУ і МР виступають: експертиза законодавства; участь у парламентських слуханнях, у складі експертних комісій, у засіданнях

профільних комітетів, у засіданнях консультативно-дорадчих органів ВРУ та при Голові ВРУ, у засіданнях парламентських комітетів, депутатських фракціях та місцевих радах вищого рівня, у робочих групах з питань місцевого самоврядування.

Результатами такої взаємодії та участі є рішення, експертні висновки, проекти законів, постанови та інші акти, які підлягають оприлюдненню на вебсайті ВРУ та у ЗМІ.

Організацію взаємодії забезпечує ініціатор обговорень та консультацій, яким може бути як ВРУ, її комітети, так і відповідна асоціація органу місцевого самоврядування.

Якість взаємодії ВРУ з іншими суб'єктами публічного управління, у тому числі з МР, залежить від ефективності комунікаційного процесу, наявності комунікаційних ресурсів та зрозумілих комунікаційних процедур парламенту.

Детальний аналіз стану комунікаційного забезпечення ВРУ наведено в Комунікаційній стратегії Верховної Ради України на 2017–2021 роки, актуалізація розробки якої полягала у необхідності забезпечення відкритості та підзвітності ВРУ, розробки та проведення інформаційних кампаній, реагування за комунікаційні запити суспільства тощо, а також у рамках виконання Меморандуму про взаємопорозуміння між українським та Європейським парламентами про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності ВРУ.

Одним із головних пріоритетів партнерства, що має важливе значення в рамках нашого дослідження, визначено підвищення прозорості, передбачуваності, ефективності та відкритості процесу роботи ВРУ. У цьому напрямі було розроблено низку внутрішньо-парламентських нормативних актів та планів: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 5 лютого 2016 р. № 47 «Про деякі заходи щодо забезпечення відкритості процесу роботи Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України та Апарату Верховної Ради України», План дій з реалізації Декларації відкритості парламенту, склад Моніторингового комітету Ініціативи «Відкритий парламент». Згідно із зазначеним планом основними пріоритетами на шляху до всебічної прозорості парламентської діяльності стали:

- 1) доступ громадськості до інформації про парламентські процеси;

2) залучення компетентних груп громадськості до законотворчої діяльності;

3) підзвітність та прозорість діяльності ВРУ.

Серед основних недоліків комунікаційного процесу ВРУ визначено: неефективне використання наявних комунікаційних ресурсів; багатоступеневі комунікаційні процедури і законодавчі обмеження; значні за обсягом, складні для сприйняття та неадаптовані для потреб цільових аудиторій повідомлення; відсутність єдиного комунікаційного підрозділу (департаменту), який би очолював усі комунікаційні процеси в парламенті та координував інформаційний обмін між усіма структурними підрозділами і ЗМІ.

Неузгоджена комунікація, відсутність комунікаційних планів роботи парламенту не дає можливості залучати до законотворчого процесу та публічних дискусій відповідні заінтересовані сторони (суб'єктів державного управління, місцевого самоврядування й інститутів громадянського суспільства), що впливає на якість публічної політики, нормативно-правових актів та інших державно-управлінських рішень, і, як результат, – низький рівень представництва інтересів виборців. Однак найважливішим наслідком нераціонального використання комунікаційного потенціалу та інформаційної взаємодії ВРУ експерти називають неефективність у здійсненні конституюційних функцій парламенту, а саме: законодавчої, установчої, контролюючої та, найголовніше – представницької.

У зв'язку з цим ВРУ було ухвалено комунікаційну стратегію, метою якої є налагодження системи скоординованого і дієвого використання комунікаційних можливостей парламенту для підвищення його ефективності та інституційної спроможності як органу законодавчої влади. Завданнями стратегії, крім інших, визначено:

- активне залучення до законотворчого процесу інших суб'єктів публічного управління;
- налагодження зворотного зв'язку;
- забезпечення повного та об'єктивного висвітлення діяльності парламенту в мас-медіа;
- узагальнення інформації (факти та коментарі) про діяльність депутатського корпусу, комітетів та парламенту в цілому;
- удосконалення внутрішньої комунікації.

Для формування образу ВРУ як органу державної влади, що є виразником інтересів українського суспільства як найвищої представницької інституції, що ухвалює найважливіші рішення за допомогою пошуку компромісів між різними політичними і соціальними групами як динамічної та сучасної інституції рушієм сил та ініціатором правового регулювання суспільних відносин має бути забезпечено ефективний комунікаційний процес самого парламенту з різними публічними та громадянськими інституціями, створення ефективних комунікаційних майданчиків, хабів, платформ для забезпечення публічно-управлінського дискурсу та взаємодії з метою вироблення публічної політики та реалізації публічного інтересу.

З цією метою має бути адекватне комунікаційним цілям використання комунікаційних каналів ВРУ: медійних (парламентський телеканал «Рада», газета «Голос України», вебресурси ВР, сторінки в соцмережах), немедійних (брифінги, конференції, повідомлення для ЗМІ, зустрічі з представниками ГО, спільні заходи за участю громадськості та/або представників міжнародних організацій, зустрічі з представниками органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зустрічі народних депутатів із виборцями, прийом виборців, робота в округах тощо).

Як більш ефективний результат взаємодії, що забезпечує двосторонній обмін інформацією між ВРУ та МР, є такі комунікаційні канали на політичному рівні:

- через парламентарів та їх помічників;
- через депутатські фракції (групи) ВРУ шляхом організації спеціальних слухань та інших заходів комунікації за технічної та організаційної підтримки Апарату ВРУ;
- через комітети ВРУ шляхом розробки та оприлюднення планів роботи;
- здійснення онлайн трансляцій засідань, розміщення інформації на офіційному вебсайті парламенту і сайтах комітетів та надсилання проєктів рішень відповідним суб'єктам публічного управління з метою отримання висновку чи оцінки законопроєкту.

Спільною метою взаємодії ВРУ з МР та представницькими організаціями є розробка публічної політики у сфері місцевого самоврядування, де мета парламенту – врахування інтересів органів

місцевого самоврядування, а мета місцевих рад – вплив на законотворення та прийняття рішень.

Налагодження ефективної взаємодії ВРУ з іншими представницькими органами і організаціями у сфері місцевого самоврядування можлива за низки умов.

1. Налагодження комунікаційного процесу парламенту має базуватися на принципі довготривалого планування (проактивності), тобто розробки плану комунікацій, якими передбачається обговорення проєктів законів та інших нормативно-правових актів, щоб органи публічної влади, експертне середовище, представники громадських організацій мали змогу взяти конструктивну участь у розробці, що забезпечить врахування інтересів усіх бенефіціарів, тобто тих, кого заплановані зміни стосуватимуться найбільше. Тобто має бути забезпечено інформування суб'єктів взаємодії про діяльність комітетів та комісій парламенту.

2. Забезпечення зворотнього зв'язку та активного залучення до законотворчого процесу з використанням не тільки традиційних способів і каналів комунікації, а й електронних, що передбачають можливість подати петицію, створення форумів для обговорення законопроєкту, подання електронних запитів та звернень тощо.

3. Використання інструментів та можливостей ЗМІ як посередників взаємодії ВРУ і місцевих рад з метою об'єктивного висвітлення позиції усіх заінтересованих сторін шляхом запровадження ефективних механізмів інформування ЗМІ та сприяння їм у збиранні фактів та коментарів.

4. Удосконалення внутрішньої комунікації ВРУ шляхом оптимізації обміну інформацією між парламентаріями, керівництвом та структурними підрозділами Апарату ВРУ шляхом зміцнення горизонтальних і вертикальних комунікацій, налагодження взаємодії суб'єктів законодавчих та законотворчих процесів у парламенті (секретаріатів фракцій, парламентських груп, комітетів і експертного управління), систематизації комунікації з іншими органами публічної влади, регулярного проведення міжвідомчих нарад.

5. Використання електронних комунікаційних можливостей та потенціалу суб'єктів взаємодії через можливості інтернету та інтранету і функціонування електронної системи внутрішньої комунікації парламенту з метою своєчасного й повноцінного інформування як

працівників Апарату ВРУ, так і всіх суб'єктів законотворчої роботи про плани та стан роботи, а також з метою прискорення електронного документообігу та процесу прийняття рішень.

З огляду на те, що загальною метою представницької системи врядування є забезпечення народовладдя як основи представницької демократії в цілому, упровадження і розвиток електронної демократії полягає у використанні інформаційно-комунікаційних технологій з метою посилення демократичних процесів в умовах існування тієї ж самої представницької демократії. Адже мета електронної демократії відповідно до Стратегії електронного парламентаризму на 2018–2020 роки полягає у створенні фундаменту для участі людини та громадянина у прийнятті державних рішень, посилення впливу на формування й реалізацію публічної політики, вирішення питань місцевого значення, посилення прозорості та підзвітності органів влади громадянам. Визначаючи сутність електронного парламентаризму, варто звернутися до змісту поняття «парламентаризм», яке визначається як система політичної організації державної влади, за якої існує реальне верховенство парламенту в законодавчій сфері та його провідне становище в системі вищих органів влади.

Електронне врядування традиційно розуміється як розширення сфери публічного управління шляхом залучення громадян у процес управління.

Зазначимо, що «електронний парламентаризм» є поняттям ширшим, ніж «електронний парламент», яким відповідно до Програми інформатизації законотворчого процесу на 2012–2017 роки в межах створення інтегрованої електронної інформаційно-аналітичної системи «електронний парламент» передбачалося створення низки підсистем: електронний офіс народного депутата, електронний комітет, електронна погоджувальна рада, електронна бібліотека й архів, електронна зала пленарних засідань (система електронного голосування та підрахунку голосів, стенографування, ведення трансляцій засідань), система електронного документообігу і контролю виконання доручень, система електронного цифрового підпису, комплексна система захисту інформації в автоматизованих системах ВРУ. Тобто електронний парламент по суті визначав перехід на рівень автоматизації технічних процедур усіх сфер діяльності ВРУ. Сутністю ж е-парламентаризму є інформатизація законотворчого процесу в ціло-

му та розвиток е-парламенту зокрема, що поряд з е-урядом забезпечить комплексний розвиток е-демократії в Україні в цілому.

У рамках системи електронної демократії можна виділити три фундаментальні концепції, що визначають ступінь і рівень правового регулювання, у тому числі: визначення та зміна конституційних обов'язків і навіть повноважень посадових осіб. Е-парламентаризм належить від рівня та етапів розвитку діджитал-технологій у демократичних процесах.

1. Електронне демократичне інформування – сукупність суспільних відносин у віртуальному середовищі, що складаються з приводу утворення і поширення інформації про демократичні процеси між органами публічної влади з одного боку, і громадянами, а також усіма заінтересованими сторонами з приводу пошуку і отримання інформації – з другого.

2. Електронне демократичне консультування – сукупність суспільних відносин у віртуальному середовищі, що складаються з приводу взаємодії між органами публічної влади, з одного боку, і громадянами, а також іншими заінтересованими сторонами – з другого, з метою виявлення і врахування думки зазначених суб'єктів, результат якого не має юридично значущих наслідків.

3. Електронне демократичне співробітництво – сукупність суспільних відносин у віртуальному середовищі, що складаються з приводу взаємодії між органами публічної влади, з одного боку, і громадянами, а також іншими заінтересованими сторонами – з другого, з метою виявлення і врахування громадської думки, результат якого має юридично значущі наслідки і, як правило, є обов'язковим для сторін-учасниць.

Важливим або таким, що має важливе значення в контексті забезпечення взаємодії між представницькими органами та організаціями, є принцип електронного управління, що забезпечує координацію та гармонізацію приватних і публічних інтересів. Координація інтересів через узгодження позицій, як наслідок, – прийняття конструктивних рішень. Приватні та публічні інтереси гармонізуються шляхом їх зіставлення і поєднання під час прийняття рішень у рамках конструктивного, змістовного діалогу між усіма учасниками.

У зв'язку із зазначеним напрямом розвитку електронного парламентаризму та з метою забезпечення ефективної взаємодії пред-

ставницьких органів і організацій, насамперед, необхідне впровадження інформаційно-технологічного забезпечення законотворчої діяльності та законопроектної роботи на основі системи електронного документообігу.

Для цього необхідно забезпечити створення, проведення тестування та впровадження автоматизованої системи «Електронний законопроект» – комплексного уніфікованого порталного рішення з керованим сховищем та електронним цифровим підписом, що забезпечить можливість планування, створення та управління всіма законодавчими ініціативами всіх суб'єктів права законодавчої ініціативи (Президента України, Кабінету Міністрів України, народних депутатів України), а також уніфікований пошук, обмін та використання інформації відповідно до Регламенту ВРУ.

З цією метою до законотворчої та законопроектної роботи мають долучатися місцеві (обласні) ради, які, у свою чергу, в результаті електронної взаємодії з радами інших рівнів та вироблення спільної позиції мають змогу надавати пропозиції щодо відповідного законопроекту чи рішення, скріплюючи його електронним цифровим підписом. Для цього має бути забезпечено перехід усіх комітетів ВРУ на платформу електронного комітету, інтегровану з автоматизованою системою «Електронний законопроект», створення якої забезпечить формальний контроль якості внесених законопроектів і змін, контролю за проходженням законопроектів на всіх етапах та ефективної електронної взаємодії суб'єктів права законодавчої ініціативи.

Тобто надати можливість та/або зобов'язати місцеві ради до електронної взаємодії, насамперед із Комітетом з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, а також іншими комітетами, де розглядаються законопроекти з питань, що стосуються розвитку сфери місцевого самоврядування, фінансових, бюджетних, соціальних, культурних та інших аспектів.

Крім цього, необхідно забезпечити функціонування інтерактивних платформ комунікацій парламенту та електронних комітетів із громадськістю як гарантовану можливість для громадян відслідковувати проходження їхніх звернень у парламенті, задоволення заявок громадян на участь у пленарному засіданні або засіданні комітету. Такий підхід, на нашу думку, сприятиме як розвитку електронної,

так і представницької демократії в Україні. А це, у свою чергу, є важливим інструментом подолання політичної корупції в державі.

3.5.4. Забезпечення присутності парламенту в інформаційному просторі

Інформаційна діяльність парламенту – окрема важлива його функція із забезпечення громадян публічною інформацією та їх залучення до законотворчого процесу, що здійснюється завдяки широкому застосуванню інформаційно-комунікаційних технологій.

Науковці стверджують, що поняття «інформаційна діяльність парламенту» можна розуміти у вузькому та широкому тлумаченні. У вузькому значенні «інформаційна діяльність» трактується як складова контрольної функції парламенту, одержання інформації в процесі подолання перешкод з боку виконавчої влади, яка за допомогою введення поняття «службової таємниці» кореспондується із практикою застосування спеціальних імунітетів щодо урядової інформації.

Однак здійснення всіх функцій ВРУ, і передусім законодавчої, забезпечується засобами політичної комунікації, що передбачає належний інформаційний супровід.

У широкому сенсі інформаційна діяльність ВРУ включає:

- визначення основних засад державної інформаційної політики;
- законодавчу діяльність у сфері інформації;
- інформаційне забезпечення законопроектної роботи;
- вивчення досвіду роботи зарубіжних парламентів та організацію навчання народних депутатів України;
- поширення інформації про діяльність ВРУ;
- розгляд індивідуальних та колективних звернень громадян до Верховної Ради України;
- забезпечення роботи парламентської бібліотеки, видавництва, парламентських науково-дослідних і експертних структур (Інститут законодавства ВРУ та ін.), парламентських засобів масової інформації, архіву й інших інформаційних служб.

Забезпечувати належну інформаційну діяльність парламенту вкрай важливо, оскільки питання ефективності парламентської комунікації безпосередньо пов'язані з традиційно низьким рівнем до-

віри населення до законодавчих органів, який є характерним для всіх країн світу.

Одним із головних та важливих законів у сфері комунікативної діяльності ВРУ є Закон України «Про статус народного депутата України». Цей Закон визначає статус (права, обов'язки і відповідальність) народного депутата України у Верховній Раді України та за її межами, встановлює правові й соціальні гарантії здійснення народним депутатом України своїх депутатських повноважень.

У вищезначеному законі передбачені окремі положення, які стосуються висвітлення депутатської діяльності. Так, у ст. 7 зазначено, що народний депутат України постійно підтримує зв'язки з виборцями у порядку, встановленому законом. Народні депутати України, обрані в одномандатних виборчих округах, зобов'язані підтримувати зв'язок з виборцями своїх округів. Народні депутати України, обрані в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, здійснюють зв'язок з виборцями, які мешкають на території України, у порядку персонального представництва, визначеному депутатськими фракціями (групами) ВРУ. Крім того, народний депутат України відповідно до закону розглядає звернення виборців, а також від підприємств, установ, організацій, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, вживає заходів для реалізації їх пропозицій і законних вимог, інформує виборців про свою депутатську діяльність під час особистих зустрічей із ними та через засоби масової інформації.

Разом з тим у цьому законі прописані права народного депутата України у взаємовідносинах із засобами масової інформації. Закон надає право народному депутату виступу з питань його депутатської діяльності не рідше одного разу в місяць у друкованих засобах масової інформації, у прямому ефірі на радіо або у режимі прямого ефіру (до 10 хв на місяць) та в прямому ефірі або у режимі прямого ефіру на телебаченні (до 20 хв на місяць), на радіо (до 10 хв на місяць) та телебаченні (до 20 хв на місяць), безкоштовно, засновником (співзасновником) яких виступають органи державної влади, організації або установи, що фінансуються повністю або частково за рахунок коштів державного бюджету. Редакції газет, засновниками яких виступають органи державної влади, зобов'язані публікувати подані народним депутатом матеріали не рідше одного разу на місяць об-

сягом до 1/16 загальної газетної площі. Передбачені законодавством засоби масової інформації зобов'язані безкоштовно давати оголошення про зустріч виборців із народним депутатом і забезпечують висвітлення зустрічей народного депутата з виборцями, а також надають народному депутату не менше 15 хв прямого ефірного часу на місяць для звіту перед виборцями.

Крім прав, наданим депутатам, Законом України «Про статус народного депутата України» передбачені й обов'язки. Статтею 24 для комунікативної діяльності ВРУ передбачено, що народний депутат України зобов'язаний:

- постійно підтримувати зв'язки з виборцями, вивчати громадську думку, потреби і запити населення, а у разі потреби повідомляти про них Верховну Раду України та її органи, вносити пропозиції та вживати в межах своїх повноважень заходів щодо їх урахування в роботі органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій;

- інформувати виборців про свою депутатську діяльність через засоби масової інформації, на зборах виборців періодично, але не рідше двох разів на рік;

- проводити особистий прийом громадян у дні, визначені Верховною Радою України для роботи з виборцями;

- здійснювати безпосередньо або із залученням своїх помічників-консультантів, представників громадськості контроль за розглядом у органах державної влади та органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях пропозицій, петицій та скарг громадян, які надійшли на ім'я народного депутата.

Ще один обов'язок, передбачений ст. 25, у якій йдеться про декларування майнового стану, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру народного депутата України під час оформлення на роботу у ВРУ, а потім щороку протягом здійснення своїх повноважень.

Отже, у нормах Закону України «Про статус народного депутата України» закріплені своєрідні гарантії та базові вимоги для забезпечення комунікативної діяльності Верховної Ради України.

Відкритості та гласності ВРУ сприяє Закон України «Про Регламент Верховної Ради України», ст. 3 якого визначає, що гласність засідань Верховної Ради України забезпечується шляхом їх трансляції по телебаченню і радіо, публікації стенографічних бюлетенів за-

сідань ВРУ, її рішень у Відомостях Верховної Ради України, газети «Голос України» та інших виданнях Верховної Ради України, а також шляхом розміщення інформації на офіційному вебсайті Верховної Ради України.

Також ця стаття врегульовує питання трансляції в повному обсязі у прямому ефірі по радіо та телебаченню, запису у вечірні години по телебаченню:

- 1) складення присяги народними депутатами;
- 2) відкриття сесії Верховної Ради;
- 3) розгляду організаційних питань першої сесії Верховної Ради нового скликання;
- 4) розгляду питання про обрання, відкликання Голови Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України;
- 5) розгляд питання про надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України;
- 6) складення присяги Українському народові новообраним Президентом України на урочистому засіданні Верховної Ради України;
- 7) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
- 8) проведення «години запитань до Уряду»;
- 9) проведення парламентських слухань;
- 10) засідання з питання про відповідальність Кабінету Міністрів України;
- 11) розгляд інших питань згідно з рішенням Верховної Ради.

Одним із важливих підзаконних нормативно-правових актів, що забезпечує комунікативну діяльність ВРУ, є Розпорядження Голови Верховної Ради України від 11 травня 2011 р. № 393 «Про забезпечення виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Апараті Верховної Ради України».

Цим документом визначено, що Апарат ВРУ є розпорядником інформації, що була створена ВРУ та її органами в процесі реалізації її повноважень та яка перебуває у володінні Апарату ВРУ. Апарат не є розпорядником щодо запитів, направлених народним депутатам, посадовим особам ВРУ, а також інформації, що потребує аналітичної обробки, узагальнення або потребує створення в інший спосіб. Держателем єдиної бази даних запитів та уповноваженим структур-

ним підрозділом Апарату ВРУ, відповідальним за запитом на інформацію є Інформаційне управління Апарату.

У липні 2014 р. було прийнято Положення про акредитацію журналістів і технічних працівників засобів масової інформації при ВРУ, затверджене Постановою Верховної Ради України від 1 липня 2014 р. № 1549-VII.

Положення встановлює необхідність акредитації журналістів і технічних працівників засобів масової інформації, які працюють у ВРУ, для забезпечення відкритості і гласності діяльності ВРУ, її органів, народних депутатів України; сприяння журналістам, технічним працівникам засобів масової інформації у виконанні ними своїх професійних обов'язків; надання можливостей для всебічного, об'єктивного та збалансованого висвітлення журналістами, технічними працівниками засобів масової інформації діяльності Верховної Ради України.

Розпорядженням Голови ВРУ «Про веб-ресурси Верховної Ради України» від 19 травня 2015 р. № 699 встановлено, що веб-ресурси ВРУ є офіційним джерелом інформації ВРУ, що забезпечують висвітлення діяльності ВРУ, парламентських органів та Апарату ВРУ, сприяють обміну інформацією з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, інформаційній взаємодії з урядовими і неурядовими організаціями інших країн, із громадськістю.

Основні інформаційні ресурси вебсайта ВРУ містять інформацію про: законопроекти; закони України, постанови ВРУ, міжнародні договори України; пленарні засідання та парламентські слухання; структуру; керівництво; депутатський корпус (усі скликання); депутатські фракції і групи; комітети та комісії; діяльність комітетів; діяльність тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій; міжпарламентські зв'язки; проведення перевірки відповідно до Закону України «Про очищення влади»; господарсько-фінансову діяльність; доступ до публічної інформації; порядок доступу громадян до відкритих пленарних засідань; висвітлення діяльності ВРУ у засобах масової інформації; діяльність Апарату ВРУ.

За письмовим поданням керівників підрозділів Апарату ВРУ на офіційному вебсайті може розміщуватися додаткова інформація, висвітлення якої обґрунтоване потребами користувачів.

Для інформування громадян комітети ВРУ поширюють інформацію про свою діяльність через вебсайти комітетів. На згаданих вебсайтах розміщується: інформація про склад і структуру Комітету, секретаріат Комітету; діяльність Комітету (засідання Комітету, слухання, «круглі столи» та інші події в Комітеті); проект розкладу засідань Комітету, сформований головою Комітету; затверджений на засіданні Комітету розклад засідань Комітету на двотижневий термін; протокол, стенограма та аудіозапис засідання Комітету; акти, прийняті Комітетом; інформація про законотворчу діяльність: законопроекти, що перебувають на розгляді у Комітеті та винесені на обговорення, стан розгляду законопроектів; висновки, рішення, роз'яснення, плани та звіти Комітету; інформація щодо забезпечення взаємодії, зворотний зв'язок із Комітетом, а також фото- та аудіоматеріали, що висвітлюють діяльність Комітету.

З метою створення сприятливих умов для реалізації Декларації відкритості парламенту та підвищення якості українського парламентаризму шляхом здійснення заходів, спрямованих на забезпечення прозорості та передбачуваності у діяльності ВРУ, її органів, народних депутатів України та Апарату Верховної Ради України 5 лютого 2016 р. було оприлюднено Розпорядження Голови Верховної Ради України № 47 «Про деякі заходи щодо забезпечення відкритості процесу роботи Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України та Апарату Верховної Ради України».

Сама ж Декларація відкритості парламенту передбачає необхідність просування культури відкритості парламентів, забезпечення прозорості інформації про їх діяльність, полегшення доступу до неї, забезпечення доступу до інформації про роботу парламенту в електронному вигляді. Вона визначає основні засади, до яких належить:

– визнання інформації про діяльність парламенту власністю народу:

- просування культури відкритості через законопроекти;
- захист культури відкритості через нагляд;
- сприяння розвитку громадянської освіти;
- залучення громадян і громадянського суспільства;
- захист незалежного громадянського суспільства;
- забезпечення ефективного моніторингу роботи парламенту;
- обмін передовим досвідом;

- забезпечення можливості звернутися до суду;
- поширення повної інформації;
- вчасне надання інформації;
- забезпечення точності інформації;
- прийняття політики прозорості парламенту;
- надання інформації про роль та функції парламенту;
- надання інформації про членів парламенту;
- надання інформації про працівників та адміністрацію парламенту;
- інформування громадян щодо порядку денного парламенту та залучення їх до розробки законодавства;
- опублікування архівних документів діяльності комісії та пленарних засідань, даних про голосування членів парламенту;
- опублікування звітів, які було створено або отримано парламентом;
- надання інформації про бюджет та витрати, розкриття активів і забезпечення чесності членів парламенту;
- розкриття інформації про неетичну поведінку та потенційні конфлікти інтересів;
- забезпечення доступу до інформації за допомогою різних засобів;
- гарантований доступ засобів масової інформації, забезпечення прямих та замовлених трансляцій та потокового відео;
- використання доступної для розуміння мови;
- надання інформації у відкритому та структурованому форматі, забезпечення зручності використання технологій і використання незанатованих форматів та програмного забезпечення, яке перебуває у вільному доступі;
- використання простих та стабільних пошукових систем та ін.

21 листопада 2017 р. Розпорядженням Голови Верховної Ради України № 486 «Про додаткові заходи з реалізації Декларації відкритості парламенту» було затверджено Комунікаційну стратегію Верховної Ради України на 2017–2021 роки. Цей знаковий документ формування відкритості українського парламенту спрямований на підвищення рівня довіри до Верховної Ради України шляхом формування ефективної взаємовигідної інформаційної співпраці між законодавчим органом і організаціями громадян-

ського суспільства, засобами масової інформації та пересічними громадянами України.

П'ятирічна Комунікаційна стратегія ВРУ доповнює План дій з реалізації відкритості парламенту і має за мету посилення інституційної спроможності ВРУ, здійснення сучасного, повного та неупередженого інформування про діяльність ВРУ у впровадженні демократичних перетворень та зміцнення позитивного іміджу парламенту.

Зазначена Стратегія передбачає вирішення шести основних завдань:

1) покращення іміджу парламенту шляхом запровадження системних комунікацій за допомогою єдиного комунікаційного центру всередині парламенту, запровадження кодексу етики та правил брендингу ВРУ;

2) підвищення обізнаності громадян щодо парламентських процесів;

3) забезпечення активної участі громадськості у процесі прийняття рішень та налагодження зворотного зв'язку;

4) удосконалення співпраці з парламентськими та незалежними медіа і журналістами, у тому числі міжнародними засобами масової інформації;

5) посилення присутності парламенту на міжнародному рівні;

6) оптимізація внутрішніх комунікацій та обміну інформацією всередині парламенту.

У Стратегії приділено значну увагу сучасній комунікації з громадянами, громадськими та експертними об'єднаннями, міжнародною спільнотою шляхом своєчасного донесення важливої інформації комунікаційними каналами Верховної Ради України (парламентські засоби масової інформації, вебресурси, сторінки в соціальних мережах, відповіді на звернення) та за допомогою вторинних каналів (незалежних засобів масової інформації, сайтів та сторінок у соціальних мережах окремих лідерів). Важливою складовою Комунікаційної стратегії є забезпечення зворотного зв'язку з громадянами, громадськими об'єднаннями, засобами масової інформації та міжнародними аудиторіями.

Крім того, стратегія передбачає обов'язковість публічного звітування керівництва ВРУ та лідерів політичних партій.

Зазначені нормативно-правові акти всебічно регулюють питання висвітлення роботи ВРУ для отримання громадянами повної інформації.

Оцінюючи не декларації, а реальну ситуацію із парламентською комунікацією в Україні, необхідно враховувати історичну та соціальну специфіку державотворення, а також національні особливості політичного процесу. Загалом для України актуальні виклики ефективній розбудові парламенту, визначені для країн, що демократизуються, а саме: політичний ландшафт, який перебуває у стані постійних змін; нерозвинена партійна система; прогалини в технологічному розвитку; вплив історичного (зокрема радянського) спадку; нестабільна демографічна політика.

Ураховуючи всі ці аспекти динамічних змін, які відбуваються в парламенті, все актуальнішою стає потреба в зрілих і підготовлених парламентарях, високопрофесійних працівниках Апарату ВРУ, які за своїми професійними компетентностями зможуть забезпечити зростання довіри до парламенту з боку виборців, а також сприяти ефективній і результативній роботі вищого законодавчого органу країни.

Одним з інструментів, який не потребує великих фінансових витрат бюджету та є доволі ефективним для підвищення освіченості парламентарів щодо своєї професійної діяльності, є парламентські бібліотеки, покликані формувати та підтримувати нейтральний і вільний від конфронтації буденного політичного життя простір, а також стати незалежним гравцем у збереженні політичної історії, формувати активну позицію народних обранців у законотворенні, намагатися окреслювати перспективи майбутнього розвитку парламентаризму в цілому. Ураховуючи інтенсивність змін політичного простору, а також нові можливості, парламентські бібліотеки повинні намагатися виконувати своє призначення за такими напрямками:

- реагувати на запити всієї парламентської спільноти (персоналії і структурних підрозділів), пропонуючи різнопланові та нейтральні відповіді щодо глобальних тенденцій з урахуванням національної специфіки;

- сприяти тісним зв'язкам і співпраці між парламентом та громадянами, а також адекватним оцінкам реальних потреб і запитів останніх;

- навчати громадян використовувати потенціал соціальних мереж з метою виховання розуміння актуальних національних питань, а також ролі кожного у виробленні спільного бачення розвитку країни;
- просувати активну громадянську освіту з метою забезпечення розуміння законодавства, основ публічної політики та особливостей функціонування держави;
- генерувати простір для визначення можливих напрямів перспективного розвитку та привертати увагу до нових актуальних питань;
- підтримувати та вести історію законодавства;
- установлювати та підтримувати відносини з іншими парламентами з метою забезпечення інформаційного обміну та вироблення спільних стандартів, що повинно сприяти співпраці подібних інституцій у різних країнах.

Кілька років тому існувала законодавча ініціатива, яка, на жаль, не була підтримана народними депутатами України, щодо скорочення строків розгляду звернень громадян. Пропонувалося на рівні закону передбачити засоби швидкої та зручної комунікації між громадянами, з одного боку, та посадовими особами органів державної влади, місцевого самоврядування – з другого, з метою підвищення ефективності та прозорості діяльності цих органів шляхом упровадження й використання сучасних технологій. Однак закон не було прийнято, і на цей час Закон України «Про звернення громадян» надає громадянам можливість потрапити на прийом до відповідних посадових осіб лише шляхом особистої фізичної присутності у визначеному місці, яке може розташовуватися настільки далеко, що це ускладнює або навіть унеможлиблює реалізацію громадянами своїх прав на особистий прийом.

Означений спосіб особистого прийому громадян не відображає сучасні можливості щодо реалізації їх права на прийом, а також не забезпечує оперативність у вирішенні питань та призводить до величезних фінансових затрат. Саме тому на часі впровадження офіційних телефонних зустрічей парламентаріїв із виборцями. Це сприятиме швидшому вирішенню питань, що цікавлять громадян, та надасть більшій кількості людей можливість особисто звернутися до народного депутата.

Іншими рекомендаціями для покращення інформаційного простору парламенту є внесення змін до законів України «Про статус на-

родного депутата України» і «Про доступ до публічної інформації». Зокрема, необхідно доповнити розд. III Закону України «Про статус народного депутата України» переліком відомостей, які є обов'язковими для опублікування на сторінці депутата, а саме:

– *щодо народних депутатів України*: повна біографічна довідка (автобіографія, що надавалася до Центральної виборчої комісії), подані відповідно до антикорупційного законодавства декларації, передвиборна програма, якщо йдеться про депутатів, обраних в одномандатних округах, і програма партії, якщо депутат обраний від партії, інформація про діяльність депутата поза законотворчою діяльністю та про роботу в окрузі (час перебування, зустрічі, результати), інформація про роботу депутата в комітетах (у тому числі кількість відвідувань та деталі голосування), інформація про приймальні (адреса, відповідальні особи, години прийому, контакти), час роботи, зворотний зв'язок з виборцями (можливість звернутися до депутата в режимі онлайн через його сторінку на вебресурсі ВРУ), інформація про результати розслідувань щодо депутата, посилання на персональний сайт депутата чи/та сторінки в соціальних мережах, заява про наявність конфлікту інтересів, випадки порушення ним правил етики;

– *щодо помічників-консультантів народних депутатів України*: відомості про всіх помічників-консультантів, у тому числі тих, які працюють на громадських засадах, із зазначенням їх правового статусу відповідно до Розпорядження Голови Верховної Ради України від 29 січня 2015 р. № 77 «Про деякі питання висвітлення діяльності комітетів Верховної Ради України та народних депутатів України», їх біографічні довідки та сфери їх відповідальності.

Усі відомості про народних депутатів України та їх помічників-консультантів мають публікуватися з урахуванням положень Закону України «Про захист персональних даних».

Необхідно, щоб адміністрування наповнення сторінок народних депутатів України одразу після їх обрання здійснював Апарат ВРУ. А на подальших етапах адміністрування варто передати народному депутату України або його помічнику-консультанту. При цьому структура персональної сторінки повинна бути уніфікованою та однаковою для всіх депутатів. Дані, які розміщуються в інших частинах вебсайта, мають підтягуватися на сторінку народного депутата України автоматично для уникнення дублювання роботи. Бажано,

щоб усі дані були розміщені також у відкритому для пошукових систем форматі, у форматі відкритих даних.

З метою інформування виборців про роботу народних депутатів України також необхідно запровадити обов'язкове оприлюднення на їх сторінках (офіційному вебсайті) персональних звітів за підсумками кожної парламентської сесії, у тому числі фінансові витрати на депутатську діяльність.

На часі створення єдиного комунікаційного підрозділу, який очолив би всі комунікаційні процеси в парламенті і координував інформаційний обіг між усіма структурними підрозділами парламенту, у тому числі і парламентськими засобами масової інформації.

Станом на сьогодні, незважаючи на визнання нагальної потреби в комплексних змінах у структурі Апарату, зокрема підрозділів, що здійснюють комунікаційну діяльність, створення єдиного комунікаційного департаменту (управління) в парламенті, що чітко передбачено в Комунікаційній стратегії Верховної Ради України на 2017–2021 роки, такого структурного підрозділу не створено.

Така ситуація продовжує призводити до несистемного та неповного висвітлення діяльності парламенту, дублювання та неефективного виконання посадовими особами своїх службових обов'язків.

Для виконання п. 25 Декларації відкритості парламенту Верховна Рада України має чітко визначити правила розголошення інформації, яка може припинити існуючий конфлікт інтересів або запобігти його можливості та порушенню етичних норм, включаючи інформацію про переговори членів парламенту та лобістами або групами здійснення тиску. Парламент також повинен публікувати інформацію про кінцеві результати будь-якого судового чи парламентського розслідування щодо звинувачення в неетичній поведінці, конфлікті інтересів чи корупції.

Ще варто визначити правила етичної поведінки народних депутатів України та відповідальність за їх порушення. Такі правила повинні бути прийняті на основі Закону України «Про запобігання корупції», який є правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики. Випадки порушення правил етики повинні відображатися на сторінці народного депутата України. У Регламенті ВРУ варто вдосконалити механізми внутрішнього контролю за дотриманням депутатом етичних обмежень та антикорупційного законодавства.

Крім вищевикладеного, потребує вдосконалення Регламент ВРУ. Для забезпечення більш широких прав громадян України, в Регламенті варто передбачити можливість:

– коментувати окремі положення законопроектів та законопроекти в цілому на вебсайтах комітетів у розділі «Законопроекти, винесені на обговорення»;

– коментувати окремі положення та законопроекти в цілому безпосередньо на їх сторінках (картка законопроекту);

– відслідковувати результат розгляду й урахування їх коментарів та пропозицій.

Разом з тим необхідно доповнити текст порівняльної таблиці, підготовленої до опрацювання законопроекту комітетами, полем «Результати громадського обговорення законопроекту».

При цьому коментування законопроектів чи їх окремих положень повинно відбуватися відкрито, інтерактивним методом, таким чином, щоб на сайті Верховної Ради України можна було переглянути, яке положення законопроекту коментується та ким. З метою уникнення зловживань з боку громадськості доцільно передбачити авторизацію для громадян на вебсайті Верховної Ради України.

У цілому, враховуючи тенденції до інформатизації політичного процесу, основними тенденціями розвитку парламентської комунікації в майбутньому мають стати:

– масштабне оцифрування інформації від самого початку її продукування з активним використанням онлайн сервісів і оперативним друком документів (у разі потреби);

– висока інформаційна мобільність через ефективні мережі, а також зростання кількості безпосередніх зустрічей парламентарів з виборцями;

– взаємна інтеграція тих, хто продукує інформацію, та тих, хто її споживає (парламентарів і громадян);

– технічна підтримка буде гнучкою, забезпечуватиметься через швидку адаптацію новітніх технологій до потреб користувачів інформації.

Отже, парламенту України в інформаційному просторі є куди рухатись та розвиватися. Зазначені рекомендації значно покращать імідж та підвищать рівень довіри громадян до народних депутатів.

Розділ 4

ІНСТРУМЕНТИ ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ

4.1. Оцінювання діяльності органів представницької влади

Сучасна представницька влада – це здійснювана через виборних представників влада народу на рівні держави та її територій (областей, міст). Її ознаками є – виборність, верховенство народу, національне представництво, задоволення інтересів суспільства та держави.

Органи, які утворюються в результаті загальнонаціональних та місцевих виборів, є публічними. Їх основна мета полягає в перманентному забезпеченні ефективного захисту прав і свобод людини та громадянина, соціальної справедливості, публічного порядку і безпеки; визначається чинним законодавством держави. Їхня місія полягає у виконанні ролі посередника між суспільством та державою щодо задоволення інтересів людини та громадянина.

Органи публічної влади є представницькими. Їх пріоритетом виступає легітимація народного представництва, пошук консенсусу як основи взаємозацікавленого партнерства всіх зацікавлених сторін для поступального розвитку держави і стабільного функціонування суспільної системи в цілому.

На центральному (загальнодержавному) рівні таким органом влади, який представляє весь народ, є парламент. В Україні – це Верховна Рада України, яка згідно з Конституцією України (ст. 75) є єдиним органом законодавчої влади в державі. Її повноваження регламентуються Законом України «Про Регламент Верховної Ради України».

На місцевому рівні представницькими органами влади є муніципалітети. В Україні – це обласні та місцеві ради. Їх діяльність регламентується чинним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Спільна природа формування представницьких органів влади, незалежно від рівня їх впливу в державі, обумовлена *народним представництвом*, яке має подвійний характер – як організаційний елемент у системі влади та характеристика політичної свободи громадян

щодо реалізації ними суб'єктивного права на представництво, що встановлено ч. 1 ст. 38, ч. 1 ст. 136, ч. 4 ст. 140 Конституції України.

Народне представництво – це інститут, пов'язаний з офіційним висловленням довіри здійснювати волю народу. Це наявність представників народу в органах публічної влади та їх участь у виборах даних органів. Населення певного виборчого округу наділяє виборну особу повноваженнями на здійснення належної йому влади. Реалізуючи зазначене повноваження, ця особа бере участь у вирішенні питань державного значення.

Народне представництво служить вираженню інтересів народу у формі виконання за його дорученням і від його імені функцій представницьких органів, що діють у взаємозв'язку з інститутами громадянського суспільства щодо здійснення публічної влади. У цьому полягає принципова відмінність представницьких органів влади від інших органів державної влади. Через органи народного представництва втілюється представницька демократія, в якій єдиним суб'єктом влади є народ.

Під представницьким народовладдям розуміється конституційно встановлена можливість багатонаціонального народу реалізувати належну йому владу з метою задоволення своїх потреб та інтересів через органи державної влади і місцевого самоврядування.

Представницькі органи влади, на відміну від органів виконавчої чи судової гілок влади, формуються не лише за професійним принципом, а й за ціннісним. Тому вони, як правило, користуються більшою довірою і авторитетом у громадян.

Науковці слушно виділяють три характеристики публічної цінності:

- послуги – публічна цінність, що створюється за рахунок надання якісних послуг, які задовольняють потреби споживачів;
- результати – результати отриманих якісних послуг, зокрема: безпека, скорочення бідності, якісні послуги в охороні здоров'я;
- довіра – довіра, яка складається із взаємовідносин громадян та публічних організацій.

Довіра є важливим показником ефективності й результативності діяльності представницьких органів влади (далі – ПОВ) і належить до морально-гуманістичної та ціннісно-етичної категорії, яка широко вживається у повсякденній комунікації і науковому обігу для

характеристики міжособистісних, соціальних, соціально-правових та інституційних відносин. Вона формується на основі очікувань, що розглядаються через систему отриманих, систематизованих та стійких знань особистості. Кожна система знань у сукупності з почуттями, емоціями, настроями, оціночними судженнями особистості формує відповідний рівень довіри як загальне сприйняття або очікування від оточуючих людей та суспільних систем соціального порядку:

- особистісний, що характеризує довіру людини до себе самої;
- міжособистісний – характеризує довіру людини до інших людей;
- інституційний – характеризує довіру людини до держави, її соціальних, політичних та економічних інститутів.

Схематично структура довіри представлена на рисунку (рис. 4.1).

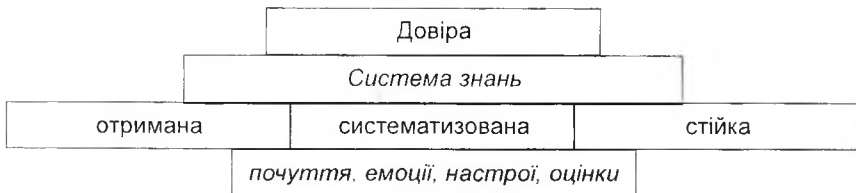


Рис. 4.1. Структура поняття «довіра»

Як видно з рис. 4.1, довіра ґрунтується на системі знань та особистісних якостях людини щодо сприйняття нею інформації через почуття, емоції, настрої та оцінку. Найвищий рівень довіри (інституційний) формується на стійкій системі знань особистості, яка володіє критичним мисленням, об'єктивно оцінює ситуацію, що спричинила дію.

Останній (інституційний) рівень довіри є базовим критерієм, який найчастіше застосовують як *Індекс відповідності діяльності органів влади суспільним очікуванням*. У разі відсутності такої довіри неминуче виникає відчуження влади від громадян, деградація інститутів публічної влади, накопичення в суспільстві протестного потенціалу.

Такий Індекс відповідності діяльності органів влади суспільним очікуванням визначається за допомогою таких *індикаторів довіри*, як безпека, надійність і корисність, значущість, цінності для людини.

Великий тлумачний словник сучасної української мови трактує поняття «індикатор» як елемент, що відображає перебіг процесів або стан об'єкта спостереження, його якісні або кількісні характеристики у формі, зручній для сприйняття людиною; Ф. Фукуяма розглядає довіру як очікування індивідуума від інших членів суспільства передбачуваної, добросесної та орієнтованої на потреби оточуючих поведінки, ґрунтованої на загальноприйнятих нормах.

Найпоширенішим у визначенні довіри є *очікування*. Також показниками довіри громадян до держави виступають *інститути демократії та соціального захисту*.

Оцінки результативності діяльності органу публічної влади, зокрема ПОВ, як правило, бувають твердими (статистичними) та м'якими (аналітичними). Вони мають кількісно-якісний характер: кількісний – відображається числовим значенням і характеризується статистичними даними, що, як правило, стандартизовані; якісний – описово і характеризується оціночними судженнями експертів, аналітичною обробкою даних від анкетування, опитування, інтерв'ювання респондентів, результатами емпіричних досліджень, проведених зацікавленими суб'єктами.

До таких індексів, наприклад, які вказують на оцінку довіри громадян до ПОВ, традиційно відносять Індекс демократії, Індекс людського розвитку, Індекс сталого розвитку, валовий внутрішній продукт та ін. Нині ж особливого значення набувають нові індекси, такі як Індекс щастя, Індекс сприйняття корупції, Індекс ділової активності підприємств тощо. Їх рівні, відповідно, характеризують ефективність і результативність діяльності ПОВ за різними критеріями.

Так, наприклад, рівень ділової активності підприємства характеризує ступінь його адаптації до реальних умов ринку. Критеріями оцінки цього індексу слугують як кількісні, так і якісні (неформалізовані) ознаки та показники, зокрема такі:

- широта внутрішніх і зовнішніх ринків збуту продукції;
- динаміка частки на ринку, освоєння нових ринків;
- кількість, розмір, частота та динаміка укладених угод;
- розширення продуктового портфеля;
- конкурентоспроможність і ділова репутація підприємства;
- наявність стабільних зв'язків із постачальниками і покупцями продукції, споживачами послуг.

В інших країнах цей індекс називають по-різному. У США, Англії, Німеччині Індексом менеджерів по закупівлях; у Японії та країнах – членах ЄС – Індексом «Танкан».

Науковці спостерігають тісний взаємозв'язок між цими індексами та валовим внутрішнім продуктом (далі – ВВП) як одним із найважливіших показників розвитку економіки, що характеризує кінцевий результат виробничої діяльності економічних одиниць-резидентів у сфері матеріального і нематеріального виробництва.

Однак показник ВВП в Україні упродовж багатьох років залишається на низькому рівні, що є значною проблемою, подолання якої є стратегічно важливим завданням для країни. Україна має підвищити свій рівень виробництва та експорту готової продукції, а також подолати: монополію на ринку важливих галузей економіки (спиртова, вугільна, паливна); корупцію; тінізацію ринку; війну на Сході країни.

Для подолання цих та інших проблем необхідно проводити значні і ефективні реформи, які сприятимуть досягненню ефективності в майбутньому. Однак індекси моніторингу реформ, сприйняття реформ, сприйняття корупції в Україні впродовж багатьох років незалежності також залишаються на низькому рівні.

Наприклад, у 2019 р., повернувшись на позицію 2017 р., Україна за Індексом сприйняття корупції посіла 126 місце зі 180 країн, поруч із такими країнами, як Киргизстан, Азербайджан та Джибуті.

Важливо не лише визначити стан, у якому перебуває держава за різними індикаторами, а й сприйняти і виконати рекомендації, які надаються їй різними міжнародними незалежними експертними організаціями.

Важливими для України у боротьбі з корупцією на сучасному етапі її розвитку є ті, що надані міжнародною незалежною організацією Transparency International Ukraine на 2020 рік. Це:

- формування незалежної та професійної судової влади;
- забезпечення незалежності та спроможності органів антикорупційної сфери;
- позбавлення Служби безпеки України повноважень у сфері протидії економічним і корупційним злочинам;
- підвищення ефективності систем запобігання політичній корупції шляхом удосконалення загальних засад та особливостей приватного фінансування партій;

– запуск відкритого та підзвітного процесу приватизації державного майна.

Вирішення цих та інших завдань по боротьбі з корупцією в Україні сприятиме прискоренню її входження до складу держав-учасниць Європейського Союзу (далі – ЄС). Адже саме в цих країнах Індекс сприйняття корупції є найвищим. На першому місці – Нова Зеландія та Данія, які набрали по 87 балів; у першій десятці – представниці Західної та Північної Європи.

Україна ж станом на 2020 р. залишається на доволі низьких позиціях за різними індексами. А саме:

- за Індексом демократії – на 78-ме місці зі 167 країн;
- за Індексом людського розвитку – серед країн, які мають 10 найнижчих рівнів;
- за Індексом задоволеності життям – 174-те місце серед 178 країн;
- за Індексом недієздатності держав – на рівні поганої стабільності на 110-му місці серед 131 держави;
- за Індексом щастя – на 123-му з 153 країн тощо.

Ці показники індексів вказують на необхідність більш активної роботи з оцінювання різних суспільних процесів, які стимулюють органи публічної влади до більш якісних результатів діяльності.

Останнім часом інтегральний підхід до рейтингової оцінки ефективності публічної влади динамічно розвивається і ґрунтується на побудові зведеного інтегрального показника. Такий показник формується на підставі окремих індикаторів, які характеризують різні аспекти ефективності публічної влади.

До найбільш відомих систем оцінки ефективності органів публічної влади на базі інтегрального підходу належать такі:

- всевітні індикатори публічного управління Світового банку;
- індекс сприйняття корупції «Transparency International»;
- індекс економічної свободи, розроблений американським Фондом «Спадщина» спільно з газетою «Wall Street Journal»;
- індекс глобальної конкурентоспроможності, запропонований Світовим економічним форумом;
- індекс державності, розроблений провідними американськими інститутами – громадською організацією «Фонд Миру» і журналом «Foreign Policy».

Найбільш універсальною методикою оцінювання якості публічної влади вважаються розробки Інституту Світового Банку, що базуються на аналізі таких показників, як:

- показник публічного управління GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), що включає 6 індексів, які характеризують систему публічної влади: право голосу й підзвітність; політична стабільність і відсутність насильства; ефективність уряду; якість законодавства; верховенство закону; контроль корупції;

- показники оцінки державної політики, ділового клімату, якості регулювання, рівня корупції, якості державних послуг у контексті взаємодії бізнесу та держави – WBES (The World Business Environment Survey);

- показники оцінки якості управління, ділового клімату, конкурентного середовища, рівня корупції в контексті взаємодії бізнесу та держави в країнах з перехідною економікою – BEEPS (The Business Environment and Enterprise Performance Survey);

- індекс сприйняття корупції й «барометр світової корупції»;

- індекс економічної свободи організацій;

- індекс непрозорості CLEAR (Corruption, Legal, Economic, Accounting, Regulatory);

- показники ефективності публічного управління, що вимірюються на основі опитувань державних службовців та населення.

Визначення кожного із зазначених показників та індексів у державі потребує створення відповідних умов, а саме:

- широкого соціального діалогу;

- утвердження доктрини людиноцентристської, проактивної та клієнтоорієнтованої діяльності органів публічної влади;

- забезпечення гласності та транспарентності діяльності органів публічної влади;

- налагодження позитивної взаємодії ПОВ із ЗМІ та громадськістю.

Як приклад зазначимо, що у провідних державах світу запроваджено на законодавчому рівні відповідні критерії, за якими оцінюють діяльність парламентів, департаментів та муніципалітетів. Так, у США федеральний уряд і більш ніж тридцять штатів мають законодавчо затверджені критерії якості діяльності департаментів та муніципалітетів. У Канаді федеральний уряд затвердив систему оцінки

їх результативності, яка містить 35 оціночних критеріїв у дев'яти сферах діяльності муніципалітету з надання послуг. У Німеччині створено мережу бенчмаркінгу, а способи виміру ефективності стали новими методами управління в межах інституційних обмежень, оскільки вони спростили горизонтальну взаємодію і координацію між органами місцевої влади. У Франції діє система «функціонального огляду» (functional review), в основу якої покладено дві категорії показників:

- цільові (визначаються керівниками вищого рівня управління відповідно до обраних стратегій розвитку);
- функціональні (істотно впливають на досягнення цільових показників).

З метою вироблення загальних підходів для оцінювання місцевої влади фахівцями ООН розроблено концепцію Balanced Scorecard (збалансована система показників ефективності), яка набула масового поширення як у бізнесових структурах, так і в державному секторі у вигляді окремих її елементів та 22 методик такого оцінювання в різних країнах, які включають:

- індекс міського управління;
- барометр місцевого самоврядування;
- індекс GOFORGOLD (індекс належного управління для місцевого розвитку);
- керівництво з оцінювання місцевої демократії (МІДСВ);
- показники місцевого демократичного управління;
- методичні вказівки з аналізу місцевого управління;
- індекс управління; індекс вимірювання ефективності муніципальної влади (MIDAMOS);
- обсерваторію демократії;
- індикатори стратегічної децентралізації для місцевого розвитку;
- показники благополуччя і прогресу Ради Європи;
- картки повідомлень громадян;
- показники соціального аудиту місцевого управління;
- показники самооцінки місцевого управління;
- індекс управління для місцевого розвитку та менеджменту ефективності місцевого управління (індекс GOFORDEV, Філіппіни);
- оцінки для обґрунтування систем грантів на основі результатів;
- індекс відповідальності, прозорості та підзвітності (Македонія);

- стандарти муніципальної прозорості (Чилі);
- ініціативу «Місцева чесність» (Global Integrity);
- методологію оцінки потенціалу муніципалітетів із надання основних послуг (Туреччина та Західні Балкани).

На сьогодні як основні методи вимірювання ефективності діяльності органів публічної влади в різних країнах пропонується кілька існуючих міжнародних систем оцінювання якості, насамперед – це CAF (загальна система оцінювання) та IWA-4.

Загальна система оцінювання (CAF) – це інструмент управління якістю, створений на основі моделі якості Європейського фонду управління якістю (EFQM); CAF є результатом співпраці міністрів ЄС, відповідальних за публічне управління. Вона була розроблена спеціально для організацій державного сектору, ставши інструментом узагальненого багатопараметричного представлення й порівняння результатів і можливостей управління, виявлення слабких місць і розробки підходів до поліпшення цього стану.

Система базується на 10 критеріях оцінювання, з яких одна група критеріїв визначає потенційні можливості організації, а інша – вимірює результати її діяльності в основних сферах. Кожний критерій поділено на субкритерії. У ЄС вона застосовується при проведенні щорічної оцінки виконання «Стратегії Європи» у таких сферах: «розумна публічна влада», «економічний клімат», «відкрите управління».

Система оцінювання IWA-4 ґрунтується на положеннях програми ООН «Порядок денний на XXI сторіччя: розвиток на місцевому рівні» (United Nations Local Agenda 21). Вона містить: приклади послуг і пов'язаних із ними процесів, які повинні забезпечувати органи місцевої влади; прості методи оцінювання їх ступеня ефективності та компетентності.

Діяльність органу місцевої влади аналізується за 39-ти показниками у чотирьох напрямках: інституційний розвиток для належного врядування; економічний розвиток; усебічний соціальний розвиток; екологічний розвиток.

Обидві системи являють собою механізми оцінювання адміністративного потенціалу для відстеження його розвитку в часі. Ці ж самі показники використовуються і під час оцінювання відповідності стану в країнах-кандидатах у члени ЄС стандартам ЄС.

Також у європейських країнах активно застосовуються такі аналітичні технології, як «порівняння результатів», «заплановане у порівнянні з реальним», «часові тенденції». Їх сутність розкрита у табл. 4.1.

Таблиця 4.1. Аналітичні технології оцінювання ефективності діяльності представницьких органів влади та їх сутність

Порівняння результатів	Заплановане порівняно з реальним	Часові тенденції
<ul style="list-style-type: none"> – порівнюються статистичні показники; – відбувається обмін інформацією; – встановлюються причини відставання; – відшукуються найбільш прийнятні варіанти досягнення кращих результатів 	<ul style="list-style-type: none"> – аналіз минулого виконання; – порівняння діяльності інших аналогічних організацій та структур за певний період; – затвердження виконавчих стандартів для приватного сектору і недержавних організацій; – вивчення реальних потреб населення 	<ul style="list-style-type: none"> – моніторинг діяльності організації упродовж кількох років за різними показниками

Без застосування зазначених технологій, індексів, індикаторів та критеріїв неможливо здійснити оцінювання діяльності ПОВ, яке використовується в кожній державі як для самооцінки, так і зовнішньої оцінки ефективності їх взаємодії з інститутами громадянського суспільства, розвитку демократії в державі.

4.2. Оцінювання парламентської діяльності

Для оцінювання парламентської діяльності в політико-управлінській сфері досить активно застосовуються різні індекси. До стандартних індексів відносять, зокрема, Індекс розвитку демократії (ІРД) та Індекс людського розвитку (ІЛР). В основу кожного із зазначених індексів покладено відповідні характеристики, індикатори; їх рівень устанавлюється за відповідними вимірjuвальними шкалами.

Так, наприклад, Індекс ціннісно-орієнтованої парламентської діяльності ($I_{\text{цод}}$) є відображенням стану сформованості *парламентської культури*, яка характеризується дотриманням учасниками парламентської діяльності чинного законодавства, вимог етичного лідування та корпоративної політичної відповідальності.

Етичне лідерство розглядається як лідерство служіння; корпоративна політична відповідальність – як відповідальність тих, хто приймає політичні рішення, за тих, на кого безпосередньо чи опосередковано ці рішення впливають. Разом вони характеризують *парламентську культуру*, яка проявляється на когнітивному, ціннісно-мотиваційному, діяльнісному рівнях за відповідними характеристиками. А саме:

– *когнітивний рівень* характеризується наявністю значної кількості депутатів у парламенті, вихідців із сімей парламентарів попередніх скликань;

– *ціннісно-мотиваційний* – наявністю значної кількості політично компетентних депутатів, у яких політичні переконання сформувались на основі їхніх знань про політичний ідеал особистості та прагнення бути його гідним;

– *діяльнісний* – наявною сформованістю громадянського суспільства та рівня його політичного розвитку з чітко визначеною національною ідеєю, яка є «фундаментальним чинником державотворення і покликана творити і відтворювати (регенерувати) визначальні для життя суспільства ідейні пріоритети.

Тобто, кожному $I_{\text{цопд}}$ відповідає власний рівень політичної культури парламентарів:

– максимальному (сталому) значенню $I_{\text{цопд}}$ відповідає діяльнісний рівень парламентської культури, що характеризується сформованою політичною свідомістю парламентарів, їх досвідом роботи в інститутах громадянського суспільства, високим рівнем політичної відповідальності, дотриманням аксіологічних принципів парламентської діяльності;

– посередньому (поглибленому) – ціннісно-мотиваційний рівень розвитку парламентської культури, що характеризується відповідною професійною освітою парламентаря, знаннями про політичний ідеал особистості та прагнення бути його гідним, частковим дотриманням аксіологічних принципів парламентської діяльності;

– мінімальному (частковому) – когнітивний рівень парламентської культури, що характеризується наявністю незначної кількості депутатів у парламенті – вихідців із сімей парламентарів попередніх скликань, а також практичним неврахуванням аксіологічних принципів парламентської діяльності.

Запропонований $I_{\text{цопд}}$ може застосовуватись як для самооцінки парламентської культури, так і зовнішньої оцінки шляхом експертного опитування, анкетування представників органів публічної влади та незалежних експертів – політологів, науковців, державних службовців, парламентарів, депутатів інших рівнів публічного управління.

Підвищення $I_{\text{цопд}}$ може бути використаний як інструмент протидії політичній корупції. Адже актуальність наукових досліджень щодо протидії політичній корупції пов'язана з євроінтеграційними процесами, розпочатими в Україні після підписання Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом у 2014 р. та з установленням парламентсько-президентської форми правління, затвердженої Конституцією України 2014 р., яка обмежила владні повноваження Президента України як глави держави і глави виконавчої влади та збільшила їх Верховній Раді України (парламенту) як вищому представницькому органу державної влади. Тому парламент нині в державі відіграє ключову роль, а ставлення до парламентської діяльності набуває особливого значення, зокрема в період практично оголошеної війни політичній корупції як одному з найважливіших чинників загрози економіці і державному суверенітету України.

Проблематикою політичної корупції опікувалися здавна. Так, П. Макіавеллі, Ш.-Л. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо застосовували термін «корупція» як загальну «хворобу політичного організму» і пов'язували її з порушенням рівності всіх перед законом, що призводить в суцільному підсумку до зловживання владою через використання принципу закону правлячою елітою. Тому постає важливе питання про оцінювання такого політичного правління, яке приводить до влади правлячу еліту, здатну чинити опір корупції та володіти такими чеснотами, як воля, патріотизм, порядність, лідерство, відповідальність, доброчесність, толерантність.

Народні депутати України – представники правлячої еліти в державі, до яких завжди була прикута особлива увага з боку суспільства, адже їхня діяльність впливає на долі багатьох людей і всієї держави в цілому. Як свідчить історія розвитку парламентаризму (науки про систему організації державної влади в рамках тієї чи іншої форми державного правління), на кожному етапі суспільство висувало різні вимоги до парламентаріїв (представників у владі від народу):

– в епоху Середньовіччя – це було милосердя і любов до Бога;
– у період Відродження – місіонерство, обстоювання справедливості;

– у наступні періоди – гуманістичний напрям діяльності.

Сучасність вимагає від парламентарів бути зрілими політиками, здатними самостійно мислити, готовими взяти на себе відповідальність за власні вчинки, вміти долати страх та стримувати гнів, вміти працювати, бути здатними до любові та побудови міцних стосунків із партнером.

З огляду на це подолання політичної корупції має починатись із парламентарів, а саме:

– із чіткого дотримання ними чинного законодавства;

– розробки нових законів, спрямованих на загальнонародне благо, а не окремої групи людей – політичних партій чи олігархічних груп, інших;

– із правильної поведінки народних депутатів, яка має відповідати нормам моралі, утвердженим у суспільстві та державі.

Для усунення неповаги народних депутатів до чинного законодавства необхідно не лише запровадити кодекс поведінки парламентаря, а й визначити правила його поведінки, яка не має бути лише на його совісті. Він повинен мати чіткі інструкції щодо виконання власних повноважень, зокрема тих, що визначені чинними законами України – «Про Верховну Раду України», «Про Регламент Верховної Ради України», «Про політичні партії в Україні», «Про вибори народних депутатів України», «Про статус народного депутата» тощо.

Повага до цих та інших законів України має стати головним пріоритетом у діяльності народних депутатів та сприяти:

– дотриманню ними основних європейських цінностей, таких як свобода, гідність, правова держава, демократія, громадянськість, толерантність, справедливість;

– підвищенню партійної та фракційної дисципліни в парламенті;

– досягненню політичного консенсусу в парламенті для прийняття якісних законів;

– формуванню корпоративної політичної відповідальності та сумлінному, а не примусовому виконанню парламентських повноважень.

Політична корупція також пов'язана з частою розробкою недосконалих та неякісних законів. Тому для її подолання необхідно запровадити відповідний науковий, методичний, юридичний, технічний супровід законотворчого процесу. Для цього потрібно вдосконалити внутрішньопарламентський менеджмент:

- запровадити у структурі Апарату Верховної Ради України спеціалізований підрозділ, який би здійснював планування законотворчого процесу, його наукове забезпечення, виявляв прогалини у правовому регулюванні та проблеми у застосуванні прийнятих законів;

- затвердити Державну координаційну програму законопроектних робіт, що ґрунтується на коаліційній угоді і має особливий статус, який виражається у пріоритетності реалізації законопроектів, зазначених у ній;

- створити нову парламентську комісію з координації законотворчої діяльності.

Для подолання політичної корупції важливим чинником має стати перехід від змішаної виборчої системи до пропорційної з відкритими списками, в якій політичні партії набудуть повноважень та відповідальності за професійну підготовку своїх представників у найвищому та єдиному законодавчому органі публічної влади України – Верховній Раді України.

Зазначені зміни в українському парламенті сприятимуть підвищенню якості його роботи, прискорять процеси подолання політичної корупції, забезпечать підвищення індексу ціннісно-орієнтованої парламентської діяльності, спрямованого на служіння власному народові, який є сукупністю таких індикаторів:

- перший – відсутність/наявність виборчого законодавства, яким би передбачалась прозора, доступна і підзвітна система фінансування виборчої кампанії; відсутність/наявність дотримання традицій українського парламентаризму; наявна кількість депутатів, які порушують закони; наявна кількість депутатів, які порушують етику відносин; суттєва розбіжність поглядів депутатів щодо образу зразкової поведінки парламентаря; наявні системні порушники дисципліни, які не мають за це жодного покарання;

- другий – відсутність/наявність законодавчої вимоги щодо політичної компетентності парламентарів; відсутність/наявність значного досвіду благочинної діяльності; відсутність чітко визначе-

них політичних пріоритетів; наявність/відсутність яскраво виражених емоційних дій парламентарів; наявність/відсутність популізму;

– третій – недостатня кількість громадських об'єднань, діяльність яких спрямована за захист національних інтересів; наявність великої кількості громадських об'єднань, діяльність яких утримується за рахунок міжнародних грантів; меншість парламентарів, які мають досвід роботи в громадських об'єднаннях, діяльність яких визначається Законом України «Про громадські об'єднання».

Коли всі індикатори набувають максимального значення, то й зазначений індекс стає максимальним, а парламентська діяльність – сталою та якіснішою. В результаті покращується не лише індекс ціннісно-орієнтованої парламентської діяльності, а й інші індекси – ІРД, ІЛР, індекс сприйняття корупції.

Запровадження різних індексів у діяльності парламенту та парламентарів лише покращує їх діяльність. Тому кодифікування основних етичних вимог до парламентарів зумовлена системними потребами у зміцненні довіри між ними, забезпеченні більш ефективної депутатської діяльності, удосконаленні відносин та уніфікації вимог до депутатів. Адже парламентарі мають володіти великою кількістю різноманітних компетентностей, зокрема мати чітке ціннісне ставлення до парламентської діяльності, а також:

- уміти управляти змінами;
- бути креативними й інноваційними, обізнаними про зовнішнє середовище, гнучкими, стресостійкими, стратегічно мислячими та передбачливими;
- уміти управляти персоналом, конфліктами, ефективно використовувати різноманітності, формувати команди, розвивати інших;
- уміти орієнтуватися на результат, забезпечуючи при цьому високу якість адміністративної послуги, демонструючи рішучість, підприємливість, вміння швидко вирішувати проблеми;
- бути технічно обізнаними;
- мати ділову хватку, яка включає вміння управляти фінансами, людським капіталом, технологіями;
- вміти формувати коаліцію, яка характеризується розвитком партнерства, політичною кмітливістю, впливовістю та веденням переговорів.

4.3. Оцінювання діяльності народних депутатів України

Під парламентською діяльністю народних депутатів необхідно розуміти їх функціонування на благо українського народу та Української держави, що проявляється в ухваленні ними законів, роботі в парламентських комітетах, звітуванні перед виборцями, розгляді звернень, вивченні громадянської думки, задоволенні потреб та запитів виборців.

При цьому важлива проблема полягає в тому, що народні обранці, особливо мажоритарники, можуть застосовувати власні повноваження для лобіювання не найбільш важливих місцевих проєктів і виступати «заручниками» місцевих лобістів-однопартійців чи спонсорів. Водночас міські голови та представники місцевих органів державної влади володіють власним «арсеналом» впливу на народного обранця – проєкти, стосовно яких є його лобістський інтерес (зокрема зважаючи на обіцянки перед виборцями) та які могли би подати на фінансування за бюджетні кошти, можуть не мати потрібної проєктно-кошторисної документації або ж у місцевому бюджеті не знаходиться коштів на співфінансування проєкту, що є обов'язковою умовою в цих випадках, тощо. Тож, коли у виборців виникає питання стосовно того, чому не розв'язуються суспільно важливі питання, органи місцевого самоврядування перекладають відповідальність за це на уряд та народних депутатів, а ті, у свою чергу, – на місцеву владу. До того ж передвиборні програми та звіти про діяльність народних обранців не надто «переобтяжуються» обіцянками та інформацією про внесок у вирішення великих і гострих проблем.

Виходячи з таких позицій, оцінювання діяльності народних депутатів доцільно визначити як спосіб одержання й вимірювання відповідної інформації про ефективність та результативність ухвалення ними законів, роботи у парламентських комітетах, звітування перед виборцями, розгляду звернень, вивчення громадянської думки, потреб та запитів виборців.

Важливість здійснення оцінювання ефективності роботи народних депутатів виникає з багатьох причин, з-поміж яких:

- визначення стану справ для врахування їх у кошторисі парламенту;

– розуміння обсягу внеску парламентаря у законотворчу діяльність Верховної Ради України;

– інформування депутатів про стан справ та основні проблеми парламенту;

– визначення рівня відповідальності народного депутата перед своїми виборцями;

– стимулювання розвитку парламенту в напрямі до більшої прозорості, репрезентативності та відповідальності перед виборцями.

Основними підходами до оцінювання діяльності народних депутатів України є: робота в пленарній залі Верховної Ради України та в парламентських комітетах; відвідуваність пленарних засідань і засідань комітетів; законотворча активність; депутатські запити; виступи на пленарних засіданнях; публічна активність парламентаря; комунікація з органами публічної влади на місцевому рівні; звітування депутатів; реагування на звернення громадян.

Робота народного депутата в пленарній залі Верховної Ради та в парламентських комітетах виступає основною функцією депутата і, згідно з розпорядком роботи Верховної Ради України, повинна займати 2/3 робочого часу народного депутата. Основними критеріями оцінювання по зазначеному напрямку діяльності є: відвідуваність комітетів та пленарних засідань, кількість зареєстрованих постанов, законопроектів, поданих депутатських запитів та виступів у сесійній залі.

Участь у пленарних засіданнях та засіданнях комітету виступає основним критерієм дисциплінованості та відповідального ставлення до своєї роботи. Навіть якщо народний обранець не бере активної участі в обговоренні питань, він все одно повинен бути присутнім, адже він несе відповідальність за рішення, які ухвалюються або не ухвалюються на засіданнях колегіальних органів.

Закон вимагає від парламентаря дотримання вимог трудової дисципліни та норм депутатської етики. Народний обранець зобов'язаний бути присутнім та особисто брати участь у засіданнях парламенту та органів, до складу яких його обрано, а також особисто головувати стосовно питань, які розглядаються ВРУ та її органами. Для оцінювання відвідуваності народним обранцем пленарних засідань і комітетів ураховують відвідування засідань та участь у голосуваннях.

Основними суб'єктами оцінювання діяльності народних депутатів України виступають виборці та інститути громадянського

суспільства. Важливу роль інститути громадянського суспільства відіграють у громадському моніторингу, у тому числі оцінюванні діяльності народних депутатів. Метою такого громадського оцінювання виступає забезпечення прозорості та відкритості діяльності Верховної Ради України та, власне, народних депутатів, а також реалізація суспільно важливих реформ у громадських інтересах шляхом виявлення слабких місць та внесення змін у державну політику та процедуру прийняття, реалізацію та контроль за рішеннями органів державної влади.

Виходячи з цього як модель оцінювання діяльності українських парламентарів доцільно застосовувати методіку дослідження внеску народних обранців у розв'язанні місцевих проблем та ризиків політичної корупції. У цьому контексті заслуговує на увагу розроблена аналітичним центром Фундація «Відкрите суспільство» методіка оцінювання діяльності народних депутатів. Вона пропонує 5 кроків, виходячи з того, що громадськість сама складає порядок денний і визначає найбільш важливі проблеми, які зобов'язаний вирішити депутат від виборчого округу:

1. Складання «суспільного порядку денного» в контексті висвітлення проблематики виборчого округу.
2. Оцінювання порядку денного депутата з метою оцінки його передвиборної програми та звітів про діяльність.
3. Оцінювання готовності депутата до публічних консультацій стосовно включення проблем суспільного життя до його особистого порядку денного.
4. Оцінювання внеску народного депутата у розв'язання проблеми виборців виборчого округу.
5. Оцінювання ризиків політичної корупції у Верховній Раді України.

Аби впливати на порядок денний народного обранця на рівні виборчого округу, громадянам, які мешкають на його території, потрібно об'єднатися та спільно встановити «суспільний порядок денний».

Ця методіка пропонує виборцям інструментарій для встановлення важливих проблем та об'єктів одномандатного виборчого округу, які не можуть бути розв'язані та вимагають включення до порядку денного народного депутата.

- розуміння обсягу внеску парламентаря у законотворчу діяльність Верховної Ради України;
- інформування депутатів про стан справ та основні проблеми парламенту;
- визначення рівня відповідальності народного депутата перед своїми виборцями;
- стимулювання розвитку парламенту в напрямі до більшої прозорості, репрезентативності та відповідальності перед виборцями.

Основними підходами до оцінювання діяльності народних депутатів України є: робота в пленарній залі Верховної Ради України та в парламентських комітетах; відвідуваність пленарних засідань і засідань комітетів; законотворча активність; депутатські запити; виступи на пленарних засіданнях; публічна активність парламентаря; комунікація з органами публічної влади на місцевому рівні; звітування депутатів; реагування на звернення громадян.

Робота народного депутата в пленарній залі Верховної Ради та в парламентських комітетах виступає основною функцією депутата і, згідно з розпорядком роботи Верховної Ради України, повинна займати 2/3 робочого часу народного депутата. Основними критеріями оцінювання по зазначеному напрямку діяльності є: відвідуваність комітетів та пленарних засідань, кількість зареєстрованих постанов, законопроектів, поданих депутатських запитів та виступів у сесійній залі.

Участь у пленарних засіданнях та засіданнях комітету виступає основним критерієм дисциплінованості та відповідального ставлення до своєї роботи. Навіть якщо народний обранець не бере активної участі в обговоренні питань, він все одно повинен бути присутнім, адже він несе відповідальність за рішення, які ухвалюються або не ухвалюються на засіданнях колегіальних органів.

Закон вимагає від парламентаря дотримання вимог трудової дисципліни та норм депутатської етики. Народний обранець зобов'язаний бути присутнім та особисто брати участь у засіданнях парламенту та органів, до складу яких його обрано, а також особисто голосувати стосовно питань, які розглядаються ВРУ та її органами. Для оцінювання відвідуваності народним обранцем пленарних засідань і комітетів ураховують відвідування засідань та участь у голосуваннях.

Основними суб'єктами оцінювання діяльності народних депутатів України виступають виборці та інститути громадянського

суспільства. Важливу роль інститути громадянського суспільства відіграють у громадському моніторингу, у тому числі оцінюванні діяльності народних депутатів. Метою такого громадського оцінювання виступає забезпечення прозорості та відкритості діяльності Верховної Ради України та, власне, народних депутатів, а також реалізація суспільно важливих реформ у громадських інтересах шляхом виявлення слабких місць та внесення змін у державну політику та процедуру прийняття, реалізацію та контроль за рішеннями органів державної влади.

Виходячи з цього як модель оцінювання діяльності українських парламентарів доцільно застосовувати методіку дослідження внеску народних обранців у розв'язанні місцевих проблем та ризиків політичної корупції. У цьому контексті заслуговує на увагу розроблена аналітичним центром Фундація «Відкрите суспільство» методіка оцінювання діяльності народних депутатів. Вона пропонує 5 кроків, виходячи з того, що громадськість сама складає порядок денний і визначає найбільш важливі проблеми, які зобов'язаний вирішити депутат від виборчого округу:

1. Складання «суспільного порядку денного» в контексті висвітлення проблематики виборчого округу.
2. Оцінювання порядку денного депутата з метою оцінки його передвиборчої програми та звітів про діяльність.
3. Оцінювання готовності депутата до публічних консультацій стосовно включення проблем суспільного життя до його особистого порядку денного.
4. Оцінювання внеску народного депутата у розв'язання проблеми виборців виборчого округу.
5. Оцінювання ризиків політичної корупції у Верховній Раді України.

Аби впливати на порядок денний народного обранця на рівні виборчого округу, громадянам, які мешкають на його території, потрібно об'єднагтися та спільно встановити «суспільний порядок денний».

Ця методіка пропонує виборцям інструментарій для встановлення важливих проблем та об'єктів одномандатного виборчого округу, які не можуть бути розв'язані та вимагають включення до порядку денного народного депутата.

Основними завданнями методики є:

- визначити основні проблеми виборчого округу з перспективою їх обговорення на місцевому рівні та з народними обранцями України;
- оцінити відповідність порядку денного парламентаря суспільному порядку денному;
- оцінити внесок народних обранців у розв'язання важливих для виборчого округу проблем та ризику політичної корупції.

Сама методика є унікальною, адже вона розроблена вперше в Україні з метою оцінювання внеску парламентарів у розв'язання місцевих проблем одномандатних виборчих округів та ризиків політичної корупції у діяльності народних обранців України.

Методика дає змогу оцінити ризики політичної корупції в діяльності парламентарів та їх роль у вирішенні проблем виборчого округу. У цьому аспекті корупційними ризиками є:

- завищена вартість інструменту розв'язання проблеми;
- ознаки конфлікту інтересів. Пов'язаність вирішення проблеми округу, якщо запропонований об'єкт є інструментом вирішення проблеми, із підприємницькою діяльністю депутата або пов'язаних осіб, спонсорів передвиборчої кампанії народного депутата;
- тіньове або непрозоре лобіювання. Виборців ставлять перед фактом, що гроші на об'єкт, який розглядається як інструмент вирішення проблеми, з'являються завдяки діяльності народного депутата;
- практика лобіювання із «тушкуванням». Перехід із фракції у фракцію з метою вирішення проблеми округу;
- практика лобіювання без «тушкування». Полягає у фіксації факту «правильного» голосування, незважаючи на рішення фракції, та обіцянки виборцям для одержання чи обіцянки одержання в перспективі фінансування на об'єкти, які розташовані на території виборчого округу;
- недоброческа поведінка, пов'язана з маніпуляціями громадською думкою, присвоєнням чужого внеску у вирішення проблеми. Маніпуляції громадською думкою пов'язані із внеском народного обранця у розв'язання проблеми при тому, що проблема була вирішена урядом, органами державної влади або органами місцевого самоврядування без ознак внеску народного депутата;
- ігнорування та бездіяльність стосовно проблем, які стоять на суспільному порядку денному. Ігнорування та невживання захо-

дів у контексті повноважень народного обранця стосовно вирішення проблем.

Алгоритм роботи громадського активіста щодо оцінювання діяльності народного депутата містить такі п'ять кроків (рис. 4.2):

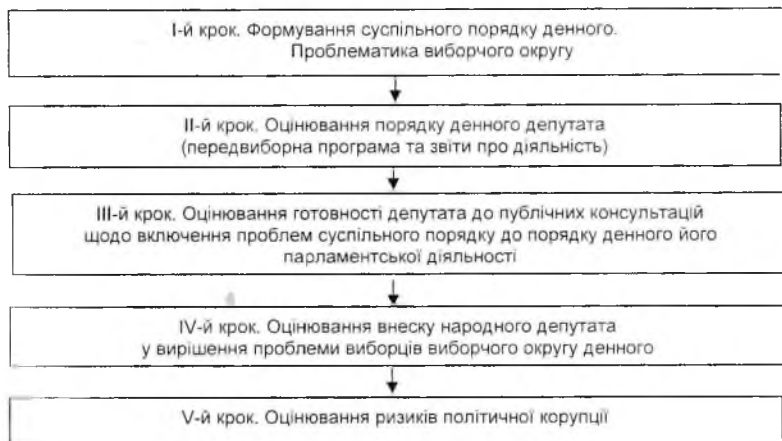


Рис. 4.2. Алгоритм роботи громадського активіста щодо оцінювання діяльності народного депутата

I. Формування «суспільного порядку денного». Проблематика виборчого округу. Карта проблем виборчого округу.

Громадськість сама формує порядок денний і визначає найбільш гострі проблеми, які має розв'язати депутат від виборчого округу:

- структурування проблем за принципом субсидіарності;
- визначення проблем, які потребують фінансування із державного бюджету, та проблем, що не потребують фінансування, проте для їх вирішення необхідним є втручання народного депутата;
- аналіз стратегії, програми, бюджетних документів;
- зустрічі з експертами;
- оцінювання масштабів та важливості проблем.

Для того щоб виборці чітко усвідомлювали позицію народного обранця стосовно розв'язання наболілих суспільних проблем, у крайово важливим виступає публічне декларування народним депутатом його пріоритетів. В умовах формальності передвиборчих програм

та відсутності чіткого регулювання вимог стосовно звітів народних обранців перед виборцями, погодження розробленого «суспільного порядку денного» виборчого округу та порядку денного народного депутата є вкрай важливим.

Такий підхід надає змогу виборцям бути поінформованими про державні місцеві та регіональні проблеми, які є важливими для парламентаря, оцінювати його внесок у їх розв'язання та зрештою знати, чия насправді є вина чи заслуга у тому, що на відповідний об'єкт виділено чи не виділено кошти з держбюджету.

2. Оцінювання порядку денного народного обранця:

- передвиборча програма;
- звіти про діяльність.

3. Оцінювання готовності депутата стосовно включення проблем суспільного порядку до порядку денного своєї парламентської діяльності:

- суспільний порядок денний має відповідати порядку денному народного депутата;
- оцінювання на 100 % відповідність.

Оцінювання готовності депутата стосовно включення проблем суспільного порядку денного до власного передбачає проведення консультацій. Після цього розпочинається процес громадського моніторингу та оцінювання порядку денного парламентаря і його активності.

4. Оцінювання внеску народного обранця у розв'язання проблеми виборців округу:

- право законодавчої ініціативи;
- депутатські запити;
- депутатські звернення;
- ініціювання комітетських та парламентських слухань;
- результати голосування;
- публічна участь у своєму виборчому окрузі, органах державної влади та органах місцевого самоврядування;
- інші дії, які були вжиті народним обранцем для розв'язання проблеми.

Оцінювання розв'язання проблеми – від 25 до 100 %

+ 25 % включення до порядку денного народного обранця та органів влади;

+ 15 % ухвалення рішення без забезпечення рішення відповідним фінансовими ресурсами;

+ 10 % прийняття рішення із забезпеченням фінансовим ресурсом;

+ 25 % впровадження рішення без оцінки результативності;

+ 25 % оцінка реалізації рішення за результатами незалежного оцінювання.

5. Оцінювання ризиків політичної корупції за показниками:

– завищення вартості розв'язання проблеми;

– конфлікт інтересів;

– тіньове лобіювання («поставити перед фактом без погодження з виборцями пріоритетності проблеми»);

– «тушкування» (перехід із однієї фракції в іншу для одержання фінансування);

– «правильне» голосування без «тушкування»;

– присвоєння чужого внеску, маніпулювання внеском у розв'язання проблеми;

– ігнорування та бездіяльність стосовно проблем, які перебувають на суспільному порядку денному.

Загалом, основна особливість і складність оцінювання діяльності народних обранців полягає в необхідності зібрати доказову базу для оцінювання активності депутатів у виборчих округах. Якщо інформація про законодавчу активність є у вільному доступі й потребує тільки додаткового опрацювання, то дані про роботу приймалень і публічні заходи депутатів в округах відсутні.

На основі результатів оцінювання проводиться оприлюднення щорічних звітів стосовно виконання суспільного порядку денного народним обранцем України, відповідно до яких здійснюється розробка пропозицій щодо визначення найважливіших проблем на рівні держави чи певного округу.

Необхідно наголосити, що активізація ролі громадянського суспільства в оцінюванні діяльності народних депутатів відбудеться за виконання трьох основних умов:

– по-перше, дієвого та ефективного законодавчого забезпечення їх функціонування та розвитку, що відповідає європейським стандартам;

– по-друге, формування позитивного іміджу в суспільстві та розвитку культури громадської діяльності, ефективної взаємодії із

органами державної влади, органами місцевого самоврядування, бізнесом;

– по-третє, забезпечення державою належної інформаційної та ресурсної підтримки парламентської діяльності народних депутатів.

Основними складовими сприяння участі громадських об'єднань в оцінюванні діяльності народних депутатів мають стати:

– існування умов, за яких дійсно громадянське суспільство може функціонувати та вільно й активно брати участь у процесах прийняття державних рішень, зокрема й тих, які стосуються розробки законів та формування політики;

– дотримання принципу верховенства права і реалізація прав людини та її основоположних свобод, а саме: повноцінного та рівноправного гарантування прав щодо свободи об'єднань та мирних зібрань, свободи слова, права на доступ до інформації, а також свободи та незалежності ЗМІ;

– спроможність як державних установ, так і об'єднань громадян брати участь у змістовних дискусіях, за умови, що відсутність такої можливості не перешкоджає або не застосовується як виправдання відмови об'єднанням громадян в участі в процесах прийняття державних рішень;

– самостійне, незалежне та активне громадянське суспільство, яке може вільно розвиватися та удосконалюватися, особливо за рахунок надання та доступу до ресурсів (фінансових, людських та технологічних);

– об'єднання повинні мати можливість брати участь у процесах прийняття рішень на усіх рівнях (місцевому, регіональному, національному та міжнародному), а також на усіх етапах цих процесів, починаючи з формування державної політики до моменту реалізації рішень, їх моніторингу та оцінки ефективності;

– усі громадянські інститути та окремі громадяни повинні мати доступ до правосуддя національних, регіональних та міжнародних механізмів захисту прав людини, а також мати можливість вільно ними користуватися, не хвилюючись за їх наслідки.

Для активізації ролі громадянського суспільства в оцінюванні діяльності народних депутатів необхідним є:

– сприяння розбудові інституційної спроможності інститутів громадянського суспільства стосовно їх участі у наданні соціальних послуг;

– внесення змін до законодавчих актів стосовно визначення суспільно важливих соціальних послуг, відмова в наданні яких порушує публічний порядок або загрожує здоров'ю значної кількості осіб.

Як рекомендації щодо поліпшення функціонування чинного механізму участі громадянського суспільства в оцінюванні діяльності народних депутатів можна запропонувати:

- організацію періодичних соціологічних опитувань населення щодо дослідження наявних проблем;
- щорічну звітність керівників державної і місцевої влади перед громадянами;
- регулярні телеконференції на місцевих і національних каналах, у ЗМІ;
- проведення круглих столів за участю представників держави, місцевих органів влади і громадськості.

Важливо, щоб стратегія розвитку громадянського суспільства опиралась на реальне усвідомлення поточної ситуації в громадянському суспільстві та у сфері інститутів громадянського суспільства, яке поділяють зацікавлені сторони. Причому механізми фінансування мають бути стратегічно спрямованими та не створювати залежності.

4.4. Визначення індексу протидії політичній корупції в представницьких органах влади в Україні

За індексом протидії корупції, яким щорічно міжнародна організація Transparency International, починаючи з 1995 р., встановлює рейтинги країн за відповідними показниками, визначено, що Україна протягом останніх 20-ти років посідає місце серед країн із високим рівнем корупції. Так, у 2002–2008 рр. – 134 місце; 2012–2018 рр. – 120 (+ 2) місце [6]. Ці показники свідчать про недостатній стан боротьби з таким негативним явищем як корупція у державі, незважаючи на створення Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), яке визнається «центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику» (ст. 4).

Однак цього виявилось недостатньо і тому, крім появи нового інституту державної влади та визначення його повноважень, зали-

шається потреба у посиленні рівня свідомості, культури й освіти посадових осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», а також – у визначенні індексу протидії політичній корупції в різних органах публічної влади (органах державної влади та органах місцевого самоврядування), в яких працюють посадові особи, діяльність яких так чи інакше може бути пов'язана з одержанням неправомірної вигоди, тобто з отриманням корупційного ефекту.

Саме ці посадові особи є фокус-групою для встановлення контролю і моніторингу за їх діяльністю у сфері запобігання політичній корупції. Особливо важливими у цьому питанні є посади Президента України та народного депутата України, адже їхні інститути (Інститут Президента України та Верховна Рада України) є *представницькими* (далі – представницькі органи влади/ПОВ), які формуються шляхом загальних виборів, мають колегіальний спосіб прийняття управлінського рішення, мають більший рівень довіри ніж інші, представляють суспільні інтереси груп населення, що підтримають відповідну ідеологію розвитку держави. Це робить їх більш легітимними і впливовими у суспільстві й державі. Однак політична корупція, яка існує в українському політикумі, не дає змоги цим інститутам державної влади функціонувати ефективно.

За даними соціологічних досліджень групи Рейтинг, станом на 26–28 березня 2021 р. Президенту України довіряють 46 % опитаних, лідерам політичних партій, відповідно – 29 % (лідеру «Батьківщини» Юлії Тимошенко), 23 % (лідеру «Європейської Солідарності» Петру Порошенку), 23 % (співголови «Опозиційної платформи – За життя» Юрію Бойку).

Практично ці політичні лідери формують політику держави і подолання політичної та економічної корупції у владі.

Політична корупція, на відміну від економічної, відрізняється тим, що вона стосується «лише посадових осіб, наділених політичною владою (політичних і державних діячів, публічних службовців), діяльність яких спрямована на досягнення політичних цілей (утримання та зміцнення влади, розширення владних повноважень) та/або з метою збагачення».

Серед базових причин політичної корупції науковці визначають дві:

– недосконалість політичних інститутів, що зумовлено не-ефективним законодавством;

– вплив на державну політику осіб, які, перебуваючи при владі, здатні впливати на неї в масштабах, що перевершують їх професійну діяльність із реалізації суспільних інтересів.

На прикладі проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проєктів охарактеризуємо ці дві причини.

Перша причина політичної корупції пов'язана з недосконалістю політичних інститутів, обумовлених неефективним законодавством. Тому виникає потреба в удосконаленні чинного законодавства та розробці ефективних законів, в яких не допускаються *корупціогенні фактори*, які характеризуються «здатністю нормативно-правової конструкції (окремого нормативного припису чи їх сукупності) самостійно чи у взаємодії з іншими нормами сприяти вчиненню чи збільшенню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних із корупцією» (ст. 1, п. 1.3)».

Згідно із Законом України «Про запобігання корупції» *антикорупційну експертизу нормативно-правових актів* здійснює Міністерство юстиції України згідно із затвердженим ним щорічним планом (ст. 55). НАЗК як «центральный орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику» (ст. 4), лише може її проводити за власною ініціативою. Громадська рада, яка створюється при НАЗК, залучається до проведення ним антикорупційної експертизи (ст. 55).

Така неточність у визначенні відповідальних суб'єктів антикорупційної експертизи свідчить про неефективність чинного закону, а також про те, що антикорупційна експертиза нормативно-правових актів державних органів чи їх проєктів здійснюється в основному представниками Міністерства юстиції України і меншою мірою – представниками органів публічної влади та інституту громадянського суспільства, що є особливо важливим в аспекті усунення політичної корупції під час проведення антикорупційної експертизи.

На наш погляд, набагато б ефективніше працювала група експертів, яка здійснює антикорупційну експертизу, якби вона складалася не лише з числа юристів, а й з фахівців зі сфери публічного управління, політології, соціології, психології тощо. Однак згідно з порядком проведення антикорупційної експертизи, визначеним

НАЗК, до її складу залучаються працівники НАЗК, представники Громадської ради при НАЗК, також можуть бути залучені фахівці державних органів, підприємств, установ, організацій, а також експерти міжнародних організацій, представники громадських об'єднань за їх згодою. Але можуть і не залучатися.

У зазначених нормативних актах не визначено вимог до персонального складу членів експертної групи, їх професійної кваліфікації, що свідчить про наявність у них корупціогенних факторів.

На цьому наголошується також і у Висновках антикорупційної експертизи проєкту Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2020 р. № 1214», в яких зазначено, що «положення Порядку передбачають непрозорий механізм формування та діяльності експертної групи, що унеможливує реалізацію задекларованих у п. 4 загальних засад її діяльності – відкритості, прозорості та гласності».

Тобто експертна група формується не прозоро, в ній не чітко визначені параметри, за якими відбираються фахівці, не врегульовано механізм формування персонального складу. Тому таке формування групи експертів не сприяє якісному вирішенню зазначеної проблеми.

Однак із появою такого механізму боротьби з корупцією, як антикорупційна експертиза, все ж ставлення до нормативно-правових актів змінилось на краще. Як зазначається на офіційному вебсайті НАЗК, станом на 01 січня 2020 р. проведено 96 експертиз та 1382 моніторинги. У результаті зроблено: 970 публічних викликів щодо надання пояснень; 1089 протоколів, складених НАЗК у межах компетенції; 59 приписів, внесених НАЗК у межах компетенції. Однак, на наш погляд, такі абсолютні цифри не вказують на співвідношення їх із загальною кількістю прийнятих, за досліджуваний період часу, законів. У результаті виникає висновок про недостатній темп проведення антикорупційної експертизи, а відповідно – і недостатню якість отриманого ефекту.

Аналізуючи результати проведених антикорупційних експертиз щодо проєктів деяких нормативно-правових актів, дослідники виявили *найпоширеніші* корупціогенні фактори, серед яких:

– установа або розширення дискреційних повноважень органів влади (дискреція – вирішення посадовою особою або дер-

жовним органом будь-якого питання на власній розсуд; дискреційні повноваження – право глави держави, голови уряду, інших посадових осіб органів державної влади діяти за певних умов на власний розсуд у межах закону за відсутності визначення вичерпних випадків, підстав, форм, строків, порядку їх здійснення):

– відсутність переліку видів, форм, строків і порядку прийняття рішень органами влади;

– нечітка регламентація прав, обов'язків чи відповідальності юридичних та фізичних осіб;

– використання правових конструкцій оціночного характеру.

У Методології проведення антикорупційної експертизи подано повний їх перелік (корупціогенні фактори):

– неналежне визначення функцій, обов'язків, прав і відповідальності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

– створення додаткових обтяжень для одержувачів адміністративних послуг;

– відсутність або нечіткість установлення адміністративних процедур;

– відсутність чи недоліки конкурсних (тендерних) процедур.

Зазначені корупціогенні фактори є базовими при проведенні антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проєктів і сприяють визначенню *індикатора корупціогенності*, який є *ознакою нормативно-правового припису, що може свідчити про наявність у нормативно-правовому акті, проєкті нормативно-правового акту корупціогенних факторів*».

За даними НАЗК, станом на 01 січня 2020 р. приписів було зроблено 59, експертиз – 96. Тобто індикатор корупціогенності становить 62 % (59 поділено на 96).

Зменшення індикатора корупціогенності в чинному законодавстві і нормативно-правових актах та їх проєктах можливий за рахунок виявлення і визначення способів усунення корупціогенних факторів.

Нами проаналізовано групу способів усунення корупціогенних факторів, визначених Методологією проведення антикорупційної експертизи (табл. 4.2).

Таблиця 4.2. Корупціогенні фактори та способи їх усунення

<i>Корупціогенні фактори</i>			
Неналежне визначення функцій, обов'язків, прав і відповідальності	Створення додаткових обтяжень для одержувачів адміністративних послуг	Відсутність або нечіткість установлення адміністративних процедур	Відсутність чи недоліки конкурсних (тендерних) процедур
<i>способи їх усунення</i>			
<ul style="list-style-type: none"> – визначити норми для публічних службовців; – установити для них додаткові заборони, обмеження, обов'язки; – увести додаткові критерії оцінки якості ефективності і результативності їх службової діяльності; – уточнити обсяги їх службової діяльності; – установити додаткові механізми їх взаємодії 	<ul style="list-style-type: none"> – запровадити конкурсні (тендерні) процедури надання адміністративних послуг; – розширити процедурні форми взаємодії в державі; – установити додаткові форми звітності публічних службовців; – розширити громадський контроль за прийняттям управлінських рішень; – ввести додаткові обов'язки і заборони для публічних службовців 	<ul style="list-style-type: none"> – точно визначити строк здійснення юридично значущих дій або порядок його визначення; – встановити вичерпний перелік підстав для прийняття адміністративних актів; – надати фізичним та юридичним особам додаткові процесуальні гарантії впливу на розвиток процедури 	<ul style="list-style-type: none"> – застосування об'єктивного (незалежного) визначення вартості переданого за результатами конкурсу (тендеру) майна або майнових прав; – забезпечення належного інформування про проведення конкурсу (тендеру), про всіх його учасників) та про його результати; – виключення конфлікту інтересів членів конкурсних (тендерних) комісій; – уведення формалізованих критеріїв визначення переможця конкурсу (тендеру)
<i>теорії, покладені в основу усунення корупціогенних факторів</i>			
<ul style="list-style-type: none"> – права – 2 показники; – державного управління – 2 показники; – психології – 1 показник 	<ul style="list-style-type: none"> – права – 2 показники; – державного управління – 2 показники; – психології – 1 показник 	<ul style="list-style-type: none"> – права – 3 показники; 	<ul style="list-style-type: none"> – права – 1 показник; – державного управління – 1 показник; – психології – 1 показник; – інформатизації – 1 показник

Джерело: розробка на основі [12].

Як видно з таблиці, усі способи усунення корупціогенних факторів потребують внесення більш чітких формулювань у нормативно-правові акти.

Наприклад, у Законі України «Про запобігання корупції»:

– у п. 1. ст. 4 слова: «Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику» є декларативними, зокрема в частині «формування державної антикорупційної політики», на відміну від її «реалізації», яка є більш реальною;

– у п. 2 ст. 4 цього Закону слова: «...відповідальність НАЗК перед Верховною Радою України», виникає питання, яка саме відповідальність і яка процедура звітування НАЗК за здійснювану нею антикорупційну експертизу нормативно-правових актів та їх проєктів; до того ж законом визначено, що НАЗК «може проводити антикорупційну експертизу...», а не має це робити обов'язково в рамках своєї компетенції.

Також способи усунення корупціогенних факторів залежать не лише від застосування основ теорії права (8 показників у сукупності), а й від застосування основ інших теорій – державного управління (5 показників), психології (3 показники), інформатики (1 показник) тощо. Тобто для покращення процедури проходження антикорупційної експертизи мають бути враховані знання різних наукових теорій – права, державного управління, психології, інформатики тощо. А це означає, що до групи експертів мають входити представники різних галузей науки. Її діяльність має бути чітко регламентованою.

Щодо теорії державного управління, то, на наш погляд, при проведенні антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проєктів мають бути враховані:

- сучасні принципи державного управління, такі як діджиталізм, менеджеризм, управління якістю;
- статистичні та математичні методи обчислення антикорупційних ризиків, у тому числі метод аналізу DEA для оцінки ефективності прийнятих рішень (Decision Making Units);
- закріплення за публічними організаціями та їх службовцями чітких функцій, що належать виключно їм.

Застосування зазначених основ державного управління при проведенні антикорупційної експертизи сприятиме подоланню *другої причини* політичної корупції в державі – впливу на державну політику осіб, які, перебуваючи при владі, здатні впливати на неї в масштабах, що перевершують їх професійну діяльність з реалізації

суспільних інтересів. Адже особи, які наділені політичною владою, мають бути морально відповідальними і тому при їх відборі кандидатами у члени політичних партій та призначення на посади в ПОВ мають бути виставлені відповідні морально-етичні фільтри та запропоновані різні методики вимірювання їхніх нематеріальних цінностей, таких як лідерство, відповідальність, доброчесність, толерантність, ненасильництво, боротьба з корупцією тощо.

На прикладі вимог, установлених для члена політичної партії, чинним законодавством України, зазначимо, що членом партії може бути «лише громадянин України, який відповідно до Конституції України має право голосу на виборах» (ст. 6). Обмеження щодо членства в політичних партіях стосуються в основному організаційних засад, і ніяк – не професійних чи морально-етичних.

Тобто чинне законодавство України не чітко визначає відповідальність громадян України за порушення ними законів та Конституції України, зокрема щодо подвійного громадянства або сумісництва посад народного депутата України та керівника бізнес-організації бути членом політичної партії, або проведення політики політичної партії «в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях» (ст. 6), також – за порушення фінансової дисципліни, пов'язаної з державним фінансуванням політичних партій (станом на 01 січня 2020 р. на утримання політичних партій було перераховано з державного бюджету 518, 93 млн грн) тощо.

Тобто не лише індикатор корупціогенності нормативно-правових актів та їх проєктів є важливим і таким, що знайшов своє відображення в чинному законодавстві у боротьбі з політичною корупцією та має відповідний вплив у вигляді нормативно-правового припису, а й інші – морально-етичні, соціальні тощо індикатори мають бути відображені також у чинному законі і мати свій вплив.

Протидія політичній корупції потребує не одного індикатора, а багатьох, що потребує, у свою чергу, відповідного оцінювання діяльності політиків чи політичних інститутів, зокрема таких, як політичні партії чи ПОВ, за різними індикаторами. Це – не лише визначення індикатора корупціогенності нормативних актів та їх проєктів, а й, зокрема, індикатора морально-етичної відповідальності представників політич-

них партій та їх лідерів, інститутів ПОВ – Верховної Ради України, місцевих рад, інституту Президента України, Кабінету Міністрів України та індикатора соціальної віддачі від реалізації певної політики.

Для визначення індикатора морально-етичної відповідальності політиків нами пропонується методика оцінювання ефективності виконання народними депутатами України, визначених Законом України «Про Верховну Раду України», функцій. А саме:

– законотвора функція парламентаря має забезпечувати розкриття його особистісних цінностей – термінальних чи інструментальних (перевіряється за допомогою тесту);

– світоглядна – рівня професійної підготовки до публічного управління (наявність/відсутність фахової освіти за цією спеціальністю) та сформованості/не сформованості власної ідеологічної позиції (перевіряється шляхом анкетування);

– регулятивна – забезпечення ефективності результатів діяльності у парламенті шляхом демонстрації відповідальної (нормативної чи імпульсивної) поведінки (перевіряється шляхом тестування);

– компенсаторна – забезпечення прозорості результатів діяльності у парламенті шляхом застосування/незастосування сучасних інформаційно-комунікаційних методів взаємодії (перевіряється шляхом анкетування);

– комунікативна – застосування різноманітних видів комунікативних заходів у парламентській діяльності (зустрічі з виборцями, форуми, дискусії тощо) (перевіряється шляхом опитування);

– інтегруюча – здатності до відповідального/невідповідального членства в політичній партії, парламентській фракції чи групі (перевіряється шляхом моніторингу);

– аналітична – здатності до застосування наукових засад публічного управління в парламентській діяльності шляхом проведення різних досліджень суспільно-політичних явищ, зокрема пов'язаних із політичною корупцією, та їх своєчасного висвітлення у ЗМІ (перевіряється шляхом анкетування);

– прогностична – здатності до застосування основ наукового прогнозування в парламенті шляхом використання/невикористання наукових методів дослідження, зокрема застосування сучасного методу аналізу, що ґрунтується на непараметричних даних (перевіряється шляхом анкетування);

– інформативна – здатності до застосування/незастосування інструментів оперативного забезпечення зворотного зв'язку суб'єктів та об'єктів політичної діяльності інформацією щодо якісних характеристик їхньої взаємодії (перевіряється шляхом опитування);

– консультативна – здатності до забезпечення (чи відсутності) консультування виборців щодо їх політичної активності і включення в політичну діяльність (перевіряється шляхом анкетування).

Сукупність отриманих показників у результаті дослідження ефективності виконання функцій народними депутатами України як середнє статистичне значення є інструментом її підвищення, але потребує додаткової регламентації в чинному Законі України «Про статус народного депутата України», адже депутати мають чітко дотримуватись депутатської етики, передбаченої ст. 8 цього Закону України:

– народний депутат повинен дотримуватись загальнодержавних норм моралі; завжди зберігати власну гідність, поважати честь і гідність інших народних депутатів, службових та посадових осіб і громадян; утримуватись від дій, заяв та вчинків, що компрометують його самого, виборців, ВРУ, державу;

– неприпустимим є використання народним депутатом свого депутатського мандата всупереч загальнодержавним нормам моралі, правам та свободам людини і громадянина, законним інтересам суспільства і держави;

– народний депутат не повинен використовувати депутатський мандат в особистих, зокрема корисливих, цілях.

На прикладі зазначеної методики оцінювання ефективності виконання народними депутатами України власних функцій, в основу якої покладено розрахунок середньостатистичного значення всіх виокремлених показників (функцій), визначається *індикатор морально-етичної відповідальності* політиків. За аналогією (на основі функцій) може бути визначено індикатор морально-етичної відповідальності інститутів представницької влади в державі.

Важливим індикатором усунення політичної корупції в ПОВ або її зменшення є *індикатор соціальної віддачі* від реалізації політики (державної, місцевої, інституційної), який визначається шляхом застосування методу аналізу (Data Envelopment Analysis – DEA). Він ґрунтується на непараметричних методах дослідження, зокрема

на методі математичного програмування і застосовується з різними входами (бюджетні витрати за певний період часу) та виходами (соціальна віддача від реалізації певної політики).

Цей метод суттєво відрізняється від існуючої методики описової статистики та непрямих методів дослідження, таких як параметричні методи дослідження, що ґрунтуються на економетрії. Його основна ідея полягає в тому, що оцінка ефективності (продуктивності й результативності) передбачає побудову математичної моделі, в основі якої покладені чітко вимірювані показники (входу і виходу) і базові принципи ефективності, такі як: результативність інвестування; спадна продуктивність (віддача); затримка в часі впливу витрат на показники результативності.

У математичній моделі, в основу якої покладено метод аналізу DEA, враховуються лаги («вагові показники для подолання проблеми запізнювання в часі соціальної віддачі від вкладених державних коштів»), які дають змогу змоделювати часовий період оцінювання ефективності прийнятих рішень.

На прикладі цього непараметричного показника можна отримати ефект зростання, не збільшуючи при цьому вхідних даних, тобто бюджетних витрат на зазначену сферу. Причина полягатиме в тому, що цей соціальний ефект як непрямий, матиме прояв відтермінований у часі. Вхідні дані при цьому будуть накопичувальними.

Як висновок зазначимо, що визначення індексу протидії політичній корупції в представницьких органах влади в Україні лежить у площині індукованого пошуку і в нашій інтерпретації включає три індикатори – корупціогенності, морально-етичної відповідальності, соціальної віддачі від реалізації політики. Усі вони мають знайти своє відображення в чинному законодавстві і мати більший вплив на політиків. Цьому сприятиме активніше залучення науковців і представників громадянського суспільства до проведення різних антикорупційних дій (експертизи проєктів нормативно-правових актів, оцінки морально-етичної відповідальності політиків, оцінки соціального ефекту від реалізації політики) мають стати новою й ефективною практикою в державі, яка має бути більш публічною.

Таким чином, усунення причин політичної корупції, таких як недосконалість політичних інститутів, обумовлених неефективним законодавством та впливу на державну політику осіб, які перебува-

ючи при владі, здатні впливати на неї в масштабах, що перевершують їх професійну діяльність із реалізації суспільних інтересів, можливе за умов проведення антикорупційних дій шляхом посилення відповідальності політиків та представників громадянського суспільства до проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів та відбору морально-етичних, відповідальних і професійних політиків до виконання функцій у представницьких органах влади різних рівнів (державного, місцевого, інституційного).

ВИСНОВКИ

Складнощі пошуку й наукової верифікації дієвих механізмів запобігання політичній корупції в органах представницької влади Україні зумовлені колом таких проблем. По-перше, це складність визначення чітких форм політичної корупції через різноспрямованість корупційних потоків у процесі привласнення суспільних ресурсів, а саме від: 1) держави до суспільства; 2) суспільства до держави. При цьому різні форми і типи політичної корупції можуть співіснувати, призводячи цим до нівелювання суспільних цінностей і рухаючи розвиток суспільства та держави до системної кризи.

По-друге, це проблема множини кола суб'єктів політичної корупції, що охоплює: 1) індивідуальних акторів: політиків, партійних лідерів, державних високопосадовців; 2) групових (колективних) гравців: депутатські фракції, політичні партії, виборчі блоки партій тощо; 3) державну бюрократію та уряд держави в цілому, що можуть виступати окремими суб'єктами політичної корупції.

По-третє, політична корупція є симптомом зниження легітимності влади та вказує на те, що державні інститути та органи представницької влади (колективні постійно або періодично діючі виборні органи державної влади та органів місцевого самоврядування, створені для регулювання взаємовідносин між громадянином і державою) використовуються всупереч інтересам та потребам суспільства. Це обумовлює складнощі в забезпеченні стабільного розвитку держави, поширенні негативних соціальних процесів та явищ, які виникають через правопорушення та злочини різних суб'єктів соціальних відносин, у тому числі і політичних діячів, посадовців та державних службовців. Політична корупція породжує дисбаланс у системі державного управління, продукуючи недовіру до представницької влади, послаблює її авторитет і цим нівелює її роль у функціонуванні різних сфер суспільного життя.

По-четверте, дослідження поняття «політична корупція» засвідчили різноманіття наукових тлумачень крізь розбіжності дослідницьких підходів і методологій. Це призводить до відсутності нормативного визначення політичної корупції за одночасної наявності численних інтерпретацій цього поняття.

Усе вище наведене зумовило надання узагальнюючого визначення політичної корупції – як різновиду неформальних інститутів,

що зумовлює неправомірне використання суб'єктами політичного та державно-управлінського процесу ресурсів влади в позасуспільних інтересах, приватизацію публічних ресурсів за умов слабкості формальних і конструктивних неформальних інститутів. Водночас явище політичної корупції потрібно розглядати в рамках базової політичної культури, що виступає чинником виправдання корупційних дій та сприйняття їх як норми життя і суспільством, і правлячою елітою.

На підставі всебічного дослідження проявів політичної корупції в органах представницької влади було обґрунтовано такі механізми запобігання політичній корупції, як-от: політико-правовий механізм; управлінський механізм; кадровий механізм; організаційний механізм; інформаційно-комунікаційний механізм.

Політико-правовий механізм запобігання політичній корупції розглядався як засіб стримування через нормативно-правове регулювання та політичну волю в органах представницької влади. Управлінський механізм позиціонувався у ролі центральної складової запобігання політичній корупції в органах представницької влади, що здійснюється через взаємодію державних і позадержавних інститутів та структур, спрямованих на подолання корупції. Як засіб якісного відбору, оцінювання особистісних та професійних якостей, рівнів корупційних ризиків суб'єктів владних повноважень у процесі реалізації місцевих та державних політик – пропонувався кадровий механізм запобігання політичній корупції в органах представницької влади. Організаційний механізм запобігання політичній корупції охоплював засоби структурування центрального та місцевого рівня через регламентування їх взаємозв'язків у процесі прийняття та реалізації управлінських рішень. Можливості застосування сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, нових способів і засобів впливу на громадськість для перетворення ролі комунікацій з допоміжної в управлінських процесах, на одну з основних було запропоновано використовувати в рамках інформаційно-комунікаційного механізму запобігання політичній корупції в представницьких органах влади.

Для уможливлення практичного застосування запропонованих вище механізмів запобігання політичній корупції в представницьких органах було розроблено відповідний інструментарій оцінювання: 1) діяльності органів представницької влади; 2) парламентської діяльності; 3) діяльності народних депутатів України та визначення індексу пропідії політичній корупції в представницьких органах влади в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1.1

1. Klitgaard R. The Culture and Development Manifesto. Oxford. New York : Oxford University Press. 2020-12-18. URL: <https://global.oup.com/academic/product/the-culture-and-development-manifesto-9780197517741?cc=ca&lang=en&>
2. Асафайло В. В. Інституційний та комунікативний виміри протидії політичній корупції. *S.P.A.C.E.* 2017. № 2. С. 12–15.
3. Березинський Л. В. Ризик політичної корупції як чинник функціонування державної влади в умовах проблемної державності. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія: Політологія.* 2012. № 192. Т. 204. С. 58–61.
4. Валюшко І. В. Залучення громадянського суспільства до протидії корупції: уроки для України. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Історія. Політологія.* 2015. Вип. 13–14. С. 204–214. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vmdu_ip_2015_13-14_28
5. Гошовська В. А., Поліщук І. В. Політична корупція : конспект лекцій / уклад.-упоряд. Л. С. Савчук. Київ : НАДУ, 2017. 117 с. (Школа вітчизняного парламентаризму).
6. Механізми запобігання політичній корупції в представницьких органах влади : навч.-метод. посіб. / авт. кол. : В. А. Гошовська [та ін.] ; за ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2020. 288 с.
7. Гошовська В. А. Політична корупція як об'єкт наукового дослідження. *Держава та регіони. Серія: Державне управління.* 2018. № 2 (62). С. 4–11.
8. Дерета В. В. Політична корупція: визначення та особливості. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія: Політологія.* 2009. № 97. Т. 110. С. 72–76. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol_2009_110_97_15
9. Запобігання та протидія корупції : навч. посіб. / за ред. проф. А. М. Михненка. 4-те вид., переробл. й доп. Київ : ЛНУ «Академія фінансового управління», 2013. 672 с.
10. Кириличиков А. Н. Взятка и коррупция в России. СПб. : Логос, 1997. 243 с.
11. Кісіль Р.-В. Політична корупція як фактор стагнації вітчизняного публічного механізму. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ.* 2016. № 1. С. 356–363.
12. Клименко Д. Політична корупція в державному управлінні: наукові дефініції. *Демократичне врядування.* 2010. № 5. URL: <http://lvivacademy>

- com/vidavnitstvo_1/visnik5/ fail/+Klymenko.pdf (дата звернення: 02.12.2016).
13. Кохан Г. Політична корупція. Політологія: навч. енциклопед. словник-довідник / за ред. Н. М. Хоми. Львів : Новий Світ-2000, 2015. С. 491–493.
 14. Кушнар'ов І. В. Теоретико-методологічна концептуалізація поняття «політична корупція». *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Історія. Політологія*. 2017. № 19. С. 172–178.
 15. Кушнар'ов І. В. Політична корупція: порівняльно-політологічна концептуалізація: монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; Вид-во «Юрид. думка», 2018. 408 с.
 16. Марчук Р. П. Політична корупція. *Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє*. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
 17. Мельник М. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії. Київ : Атіка, 2001. 304 с.
 18. Мельник М. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії. *Національна безпека і оборона*. 2009. № 7. С. 67–72.
 19. Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію / за ред. Б. В. Романюка, М. І. Камлика. Київ : Школяр, 1999. С. 5–12.
 20. Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичний феномен : автореф. дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.02. Київ, 2009. 32 с.
 21. Політична корупція: як розпізнати та подолати / авт.-уклад. : В. В. Таран, С. В. Таран, І. Я. Грищенко та ін. ; за ред. К. С. Давиденка. Київ : Ейдос, 2016. 52 с.
 22. Радько П. Політична корупція в Україні: традиції і сучасність. *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. 2010. № 20. С. 251–264.
 23. Тиньков А. Політична корупція в системі державного управління: українські реалії. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Політологія і право*. 2010. Вип. 1 (32). С. 227–234.
 24. Чемерис І. В. Політико-правові механізми запобігання та протидії корупції в органах державної влади України : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.01.02. Київ, 2012. 20 с.
 25. Шевчук О. Світовий досвід боротьби з корупцією та можливості його запровадження в Україні. URL: <http://peridica.nadpsu.edu.ua/index.php/legal/article/view/130>

1.2

1. Економічний аудит та вектори економічного розвитку 2030. 06.11.2020. URL: <https://nes2030.org.ua/docs/doc-audit.pdf>
2. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179>
3. Комунікаційна стратегія Верховної Ради України на 2017–2021 рр. URL: <https://portal.rada.gov.ua/uploads/documents/44841.pdf>
5. Індекс сприйняття корупції–2020. URL: <https://ti-ukraine.org/research/index-spryjnyattya-koruptsiyi-2020/>
6. Засади методології оцінювання рівня корупції в Україні / О. В. Сердюк та ін. URL: https://iahr.com.ua/files/works_docs/16.pdf
7. Онищенко С. В., Іванюк Б. М., Голозубова Д. В. Вимірювання та оцінювання рівня корумпованості держави в сучасних умовах. *Економіка і регіон. ПолтНТУ*. № 6 (67). 2017. С. 17–27. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/236525.pdf>
8. Методика стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні. *Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції*. URL: ftp://91.142.175.4/nazk_files/МЕТОДИКА_НАЗК_21.12.2016.pdf
9. Антикорупційний та економічний ефект від впровадження е-послуг. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/v-ukrayini-vpershe-ocinili-efekt-vid-zaprovadzhennya-elektroonih-derzhposlug>
10. Кушнар'ов І. В. Політична корупція: порівняльно-політологічна концептуалізація : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Вид-во «Юридика думка», 2018. 408 с. URL: http://ilpuaa.org.ua/files/kushnarov-i.v.-politichna-koruptsiya-_porivnyalno-politologichna-kontseptualizatsiya_-_d_.pdf
11. Гошовська В. А. Політична корупція як об'єкт наукового дослідження. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2017. Вип. 2. С. 223–240. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2017_2_15
12. Оцінка ситуації в країні, довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян (березень 2021 р.). Центр Разумкова. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-krajini-dovira-do-instytutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-berezen-2021r>

2.1

1. Amundsen I. Political Corruption: An Introduction to The Issues. Chr. Michelsen Institute Working Paper. 1999. P. 1–39. (Development Studies and Human Rights). URL: <http://scholar.google.com.ua/scholar?q=network%2C+political+corruption&hl=en&lr=&btnG=Search>
2. Johnston M. The Political Consequences of Corruption: A Reassessment. *Comparative Politics*. 1986. Vol. 18. № 4. P. 459–477.
3. Johnston M. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 267 p.
4. Heidenheimer A., Johnston M. *Political Corruption: Concepts and Contexts*. 2004. URL: <http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=49y50pz-jAzAC&oi=fnd&pg=PR11&dq=political+corruption+contexts&ots=WbkjccmFaf&sig=uqhYk9DCovI7OASsyovGoOlBewo>
5. Дубчак Л. М. Політична корупція в державному управлінні: характерні ознаки, причини та заходи подолання. *Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку: матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяченої 100-річчю державної служби в Україні* (Київ, 25 трав. 2018 р.). Київ, 2018. Т. 5. С. 138–139.
6. Мельник М. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії. *Національна безпека і оборона*. 2009. № 7. С. 67–72. URL: http://old.razumkov.org.ua/ukr/files/category_journal/NSD111_ukr_5.pdf
7. Микитчик А. В. Сутність і головні ознаки політичної корупції. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 8 груд. 2017 р.)* / [редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. 408 с.
8. Кохан Г. В. Явище політичної корупції: теоретико-методологічний аналіз: монографія. Київ: НІСД, 2013. 232 с.
9. Tanzi V. Corruption around the World Causes, Consequences, Scope, and Cures. *IMF Staff Papers*. 1998. Vol. 45. № 4. P. 559–594.

2.2

1. Боуен М. Теорія сімейних систем Мюррея Боуена: основні поняття, методи і клінічна практика. М.: Когіто-центр, 2008. 496 с.
2. Головаха Є. Особистості в новому соціальному просторі необхідно навчитися управляти. *День*. 2010. № 144–145. 13 серп. URL: <http://www.day.kiev.ua.305827>

3. Головаха Є. І., Паніна Н. В. Соціальне безумство: історія, теорія і сучасна практика. Київ : Абрис, 1994. 168 с.
4. Гошовська В. А. Політична корупція як об'єкт наукового дослідження. *Зб. наук. пр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. 2017. Вип. 2. С. 223–240. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znprnadu_2017_2_15
5. Гурієвська В. М. Міфи і тиранії в політиці і суспільстві. *Дзеркало тижня*. 2009. № 37 (765). 3–9 жовт. URL: https://zn.ua/ukr/SOCIUM/mifi_i_tiraniyi_ukrayinskoyi_politiki_ta_suspilstva.html
6. Гурієвська В. М. Психологічні аспекти корупції : навч.-метод. посіб. Київ : НАДУ, 2011. 53 с.
7. Гурієвська В. М. Психологічні закономірності явища корупції. *Дні інформаційного суспільства – 2012* : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю: 24–25 квіт. 2012 р. Київ : НАДУ, 2012. Т. 2. С. 72–73.
8. Гурієвська В. М. Психоаналітичний погляд на події українського суспільства. *Науково-інформаційний вісник*. Київ : НАДУ, 2011. № 1. С. 23–25.
9. Донченко О. А. Соціетальна психіка. Київ : Наук. думка, 1994. 208. С. 5.
10. Дюркгейм Е. Про поділ суспільної праці. М. : Наука, 1996. 370 с.
11. Костенко Д. В. Система запобігання корупції в Україні: становлення та розвиток : дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.01 / Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України Міністерства соціальної політики України, Київ, 2020. 225 с.
12. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : монографія. Київ : Атіка, 2001. 304 с.
13. Мертон Р. Соціальна структура і аномія. *Соціологія злочинності. Сучасні буржуазні теорії*. М., 1966. С. 309.
14. Михайленко О. М. Корупція в Україні як фактор соціальної та політичної дійсності : наук. вип. / Нац. акад. наук України, Інститут політичних і етнонаціональних досліджень : ред. Ю. А. Левенець. Київ : [б. в.], Вип. 35. 363 с.
15. Кара-Мурза С. Маніпуляція свідомістю. Київ : Оріяни, 2000. 448 с.
16. Одайник В. Психологія політики: політические и социальные идеи Карла Густава Юнга. СПб. : Издат. группа «Азбука-классика», 2010. 256 с.
17. Пакти і Конституція прав і вольностей Війська Запорізького. URL: <http://uk.wikisource.org>
18. Порта Д. Брудні справи: учасники, ресурси та механізми політичної корупції. Київ : К.І.С., 2006. 302 с.

19. Парламентаризм та парламентська діяльність : словник-довідник / уклад. : В. А. Гошовська, М. М. Газізов, В. М. Гурієвська та ін.; за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2010. 500 с.
20. Пояркова Т., Плотницька І. Еволюція патрон-клієнтських стосунків у СРСР. *Ідеологія і політика*. 2019. № 3(14). С. 11–20.
21. Серьогін С. С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управ. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». Харків, 2010. 19 с.
22. Edward C. Banfield. 1958. *Moral Basis of a Backward Society*. Free Press, 1958. 188 p.

3.1.1

1. Гошовська В. А. Парламентаризм : підручник / В. А. Гошовська та ін. 2-ге вид., допов. й розшир. Київ : НАДУ, 2019. 704 с.
2. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII. *Відом. Верхов. Ради України*. 1993. № 52. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
3. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.10.2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17/ed20110113>
4. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
5. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>
6. Рахункова палата України: співпраця з Верховною Радою та організаціями громадянського суспільства / Д. С. Базілевич та ін. Київ : [ФОП Москаленко О.М.], 2017. 82 с.
7. Методологія аналізу фінансових звітів політичних партій. URL: <https://www.chesno.org/information/methodologies/>

3.1.2

1. Бусол О. Проблеми пошуку нових шляхів до здійснення антикорупційної реформи в Україні. *Громадська думка про правотворення* : додаток до журналу «Україна: події, факти, коментарі». 2014. № 17 (75). С. 22–28.
2. Волошенко А. В. Антикорупційний дирижізм. *Державні регуляторні імперативи протидії системній корупції в Україні* : монографія. Київ : Парламент. вид-во, 2018. 391 с.

3. Головін О., Беляков М. Сучасні тенденції розвитку антикорупційного законодавства України. *Наук. часопис Нац. акад. прокуратури України*. 2015. № 1. С. 67–75.
4. Корупційна злочинність: витoki, сучасний стан, стратегія протидії : монографія / за заг. ред. Т. В. Корнякової. Дніпро : ЛІРА, 2017. 274 с.
5. Кривенко В. В. Кримінологічні засади запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням в органах місцевого самоврядування України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 . Київ, 2019. 20 с.
6. Мандибура В. О. Корупція: інституційна сутність та механізми подолання : монографія. Київ : Парламент. вид-во, 2017. 487 с.

3.1.3

1. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14.10.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18#Text>
2. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942
3. Про антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки : Проект Закону України від 26.04.2018. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH6F800A?an=392>
4. Про Кодекс добросовісної поведінки народних депутатів України : Проект Постанови Верховної Ради України від 2009 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/DF3Q300A?an=3>
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення особистого голосування народними депутатами України на пленарних засіданнях Верховної Ради України : Закон України від 19.12.2019 № 404-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/404-20#Text>
6. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III або 2341-14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
7. Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10.02.2010 № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#n22>
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою приведення у відповідність із Законом України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України : Закон України від 18.12.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/388-20#Text>

9. Виборчий кодекс України від 19.12.2019 № 396-IX або 396-20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>
10. Про закони та законодавчу діяльність : Закон України від 2005 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/zweb2/webproc4>
11. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо вдосконалення електронної форми документообігу у Верховній Раді України : Закон України від 16.01.2020 № 469-IX або 469-20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/469-20#n71>
12. Про антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки : Проект Закону України від 26.04.2018. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH6F800A?an=392>
13. Про лобістську діяльність : Проект Закону України від 03.03.2020 №3059-3. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68279
14. Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання : Проект Закону від 02.03.2020 № 3059-2. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68275
15. Про лобізм : Проект Закону України від 28.02.2020 № 3059-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68265
16. Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні : Проект Закону України від 11.02.2020 № 3059. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68128
17. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції : Закон України від 19.12.2019 № 410-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/410-20#Text>
18. Кодекс етики депутатів Дніпровської міської ради, затверджений Рішенням міської ради від 20.03.2019 № 58/43 (зі змінами, внесеними рішенням від 24.02.2021 № 74/4). URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/page/kodeks-etiki-deputativ>

3.1.4

1. Members of the European Parliament. URL: <https://www.europarl.europa.eu/meps/en/home>
2. Statute for Members of the European Parliament 2005/684/EC, adopting by Euratom: Decision of the European Parliament of 28.09.2005 (2005/684/EC, Euratom). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32005Q0684>

3. Statute for Members of the European Parliament 2005/684/EC, adopting by Euratom: Decision of the European Parliament of 28.09.2005 (2005/684/EC, Euratom). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32005Q0684>
4. Rules of Procedure of the European Parliament. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18-TOC_EN.html
5. Акт про обрання представників до Європейського парламенту загальним прямим голосуванням. Рішення Ради Європейської спільноти від 20.09.1976 № 76/787/ЕОУС, ЕЭС, Евратом). У 2002 р. документ був суттєво переглянут та доповнен новими положеннями (Рішення Ради Європейського Союзу від 25.06.2002 та 23.09.2002 № 2002/772/ЕС, Евратом).
6. Code of Conduct for Members of the European Parliament with respect to financial interests and conflicts of interest. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18-ANN-01_EN.html
7. Проект Кодексу доброчесної поведінки народного депутата від 15.07.2009 № 4827. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=35847
8. Code of Conduct of multilingualism 01.07.2019. URL: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/199164/422618_net2_EN.pdf
9. Agreement between the European Parliament and the European Commission on the transparency register for organisations and self-employed individuals engaged in EU policy-making and policy implementation. URL: https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/fr/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.277.01.0011.01.ENG

3.2.1

1. Богачева Н. В. Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти : монографія. Київ : Логос, 2012. 446 с.
2. Борщівков В. І. Політична участь і демократія: українські реалії : монографія. Луцьк : РВВ «Вежа» Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2007. 524 с.
3. Гошкокова Л. В. Державне регулювання фінансової діяльності політичних партій. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=783>
4. Гошовська В. А. Політична корупція : опорний конспект лекцій. Київ : НАДУ, 2017. 100 с.
5. Кустова С. М. Державне фінансування політичних партій як передумова демократизації суспільства. *Державне управління: удосконалення та*

розвиток : електрон. журн. 2016. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1040>

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції : Закон України від 08.10.2015 № 731-VIII. *Відом. Верхов. Ради України*. 2015. № 49–50. Ст. 449. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/731-19>
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції : Закон України від 08.10.2015. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 94. Ст. 3192.

3.2.2

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (укр/рос). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16 (дата звернення: 13.04.2020).
2. Кохан Г. В. Явище політичної корупції: теоретико-методологічний аналіз : монографія. Київ : НІСД, 2013. 232 с.

3.2.3

1. Кравченко С. О. Громадський контроль як засіб запобігання та протидії корупції. *Запобігання та протидія корупції* : навч. посіб. / за ред. А. М. Михненка. Київ : ДННУ «Акад. фін. управління», 2013. С. 259–262.
2. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2007. Вип. 1. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2007-1/07kassmz.htm/odyframe.htm>

3.2.4

1. Мельник М. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії. *Національна безпека і оборона*. 2009. № 7. С. 67–72.
2. Підбережник Н. Участь громадськості у запобіганні та протидії корупції в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 3 (48). Ч. 1. С. 135–136.

3.2.5

1. Виборчий кодекс України. *Відом. Верхов. Ради України*. 2020. № 7–9. Ст. 48. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>
2. Карпюк С. В. Адміністративно-правовий механізм дотримання державними службовцями та посадовими особами органів місцевого самовря-

- дування правил етичної поведінки щодо політичної нейтральності. URL: <http://univd.edu.ua/science-issue/issue>
3. Кому найбільше довіряють українці, а кому – ні. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3156008-komu-najbilse-doviraut-ukrainci-a-komu-ni.html>
 4. Алюшина Н. Маємо формувати бренд державної служби, якому довіряють. URL: <https://nads.gov.ua/news/nataliya-alyushina-mayemo-formuvati-brend-derzhavnoyi-sluzhbi-yakomu-doviryayut>
 5. Політична нейтральність держслужбовців. URL: <https://lg.tax.gov.ua/diialnist/zapobigannya-proyavam-koruptsii-informatsiyni-materiali/429658.html/>
 6. Політичні партії України. URL: <https://www.google.com/search?client=opera&q=скільки+zareestrovano+politichnihpartii+v+Ukraini&sourceid=opera&ie=UTF-8&oe=UTF-8>
 7. Про запобігання корупції : Закон України. URL: <https://www.pfu.gov.ua/tr/280495-pro-dotrymannya-norm-zakonu-ukrayiny-pro-zapobigannya-koruptsiyi>
 8. Про державну службу : Закон України. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/Г150889>
 9. Про політичні партії в Україні : Закон України. Відом. Верхов. Ради України. 2001. № 23. Ст. 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text/>
 10. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>
 11. Класики політичної думки від Платона до Макса Вебера : пер. з нім / за ред. С. М. Причепій. Київ : Тандем, 2002. 584 с.
 12. Даниленко Л. І. Ціннісно-мотиваційні засади політичної поведінки державних службовців. *Право та державне управління* : зб. наук. пр. / за ред. А. О. Мошенка. Запоріжжя : КПУ, 2015. № 4 (21). С. 174–180.
 13. Про вищу освіту : Закон України. Відом. Верхов. Ради України. 2014. № 37–38. Ст. 2004. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
 14. Гошовська В. А. Підвищення рівня професійної компетентності в системі державного управління – шлях до формування еліти українського суспільства. *Аналітика і влада* : журн. експертно-аналіт. матеріалів і наук. пр. 2012. № 6. С. 24–25.
 15. Соціологічне опитування щодо проміжних виборів до Верховної Ради України (друга частина). URL: http://ppi.org.ua/news/sociologichne_opituvannja_shhodo_promizhnikh_vivoriv_do_verkhovnoji_radi_ukrajini_druga_chastina/2016-06-26-120

16. Гандзюк А. М. Підготовка політичних лідерів для забезпечення стабільності коаліційного уряду більшості. *Європейські принципи і стандарти підготовки публічних управлінців: орієнтири для України* : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 5–6 листоп. 2015 р.) / [за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, М. М. Білинської, В. М. Сороко, Л. А. Гавеської]. Київ : НАДУ, 2015. С. 118–120.
17. Тест на впевненість у собі. URL: http://ebooktime.net/book_162_glava_67
18. Даниленко Л. І. Відповідальність народного депутата України: сутність та особливості. *Парламентські читання* : п'ята щоріч. міжнар. конф. (21 листоп. 2015 р.). Київ, 2015. С. 123–128.
19. Цінності, стандарти, компетентність в парламентській діяльності : навч. посіб. / авт. кол. ; за заг. ред. проф. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2016. 193 с.

3.3.1

1. Політичне лідерство : навч. посіб. / за заг. ред. В. А. Гошовської, Л. А. Пашко. Київ : НАДУ, 2013. 344 с.

3.3.2

1. Бобровський Т. А. Концептуалізація понять «імідж» та «іміджування» у сучасному політичному дискурсі. *Вісник Дніпропетровського університету. Серія: Філософія. Соціологія. Політологія*. 2013. Т. 21. Вип. 23(3). С. 9–4.
2. Ви і народний депутат: принципи взаємодії. URL: <https://rada.oporaua.org/povunu/novini/10897-vy-i-narodnyi-deputat-pryntsypy-vzaiemodii>
3. Єремєєва І. А. Проблеми формування ефективного іміджу в сучасній політології. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Gumj/2009_3-4/Eremeeva.pdf

3.3.3

1. Чорна О. О. Комунікативний імідж президента : монографія. Київ : Видавничий дім Дмитра Бураго, 2017. 300 с.
2. Сторожев Р. І. Кадровий механізм формування позитивного іміджу держави : дис. ... к.держ.упр. Київ, 2016. 282 с.

3.3.4

1. Гошовська В. Основи гендерної політики в парламентській діяльності / авт. кол. : В. Гошовська, Н. Ларіна, В. Святненко. Київ : НАДУ, 2011. 212 с.

2. Дашковська О. Міжнародні механізми забезпечення гендерної рівності. *Вісник Академії правових наук України*. 2005. № 1. С. 199–206.
3. Ярош О. Б., Кресіна І. О. Гендерний аналіз політичного процесу в Україні. *Гендерні паритети в умовах трансформації суспільства* : монографія / за заг. ред. Н. М. Онищенко, Н. М. Пархоменко. Київ : Вид-во «Юрид. думка», 2007. С. 178–218.
4. Кулачек О. Роль жінки в державному управлінні: старі образи, нові обрії : монографія. Київ : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2005. 304 с.
5. Пірен М., Грциак Н., Василевська Т., Іваницька О. Гендерні аспекти державної служби : монографія / за заг. ред. Б. Кравченка. Київ : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. 335 с.
6. Державна програма з утвердження гендерної рівності в Україні на період до 2010 року : станом на 19 січня 2007 р. *Офіц. вісник України*. 2007. № 1. 96 с.
7. Діяльність Експертної ради з питань протидії дискримінації за ознакою статі при Міністерстві соціальної політики України / Міністерство соціальної політики України, 23.05.2014. URL: http://mlsp.kmu.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=F845F11419ECEB93819F1E87F-C44EB84.dpp?art_id=161714&cat_id=160780

3.4.1

1. Гошовська В. Взаємодія Верховної Ради України з суб'єктами державного управління: історія та сучасний стан : наук. розробка / В. А. Гошовська, П. Б. Ларіна, Л. А. Папко та ін. ; за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2013. 48 с.
2. Дажілова О. М. Диференціація концептуальних інтерпретацій поняття «комунікація» в сучасній філософії. *Науковий вісник. Серія «Філософія»*. Харків : ХНПУ, 2016. Вип. 47 (частина I). С. 61–70.

3.4.2

1. Папко Л. А. До проблеми визначення ціннісних пріоритетів у взаємовідносинах органів державної влади з українською громадою. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. Серія «Політичні науки»*. 2016. № 2. Київ : НАДУ, 2016. С. 68–74.
2. Пірен М. І. Толерантність – дієвий чинник злагоди та консолідації в українському суспільстві. *Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України*. 2015. № 2. Київ : НАДУ, 2015. С. 51–56.

3. Ященко Т. М. Взаємовідносини органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій з питань реалізації делегованих повноважень. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 2. С. 183–189. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2016_2_26
4. Зелінський І. Л. Впровадження цивілізованого лобіювання у парламентській діяльності: сучасні виклики і перспективи. *Навчання публічних службовців : новітні тенденції та технології* : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю 31 жовт. – 1 листоп. 2019 р. Київ : НАДУ, 2019. Т. 1. С. 110–113.
5. Дягілев О. В. Правовий інститут лобіювання: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 2010. 20 с.
6. Походження терміну лобіювання : Інститут професійного лобіювання та адвокати. URL: <http://lobbying.in.ua/content/glosar%D1%96i> (дата звернення: 15. 04.2020).
7. Федоренко В. Запровадження інституту лобіювання в Україні: законодавчі та державно-управлінські аспекти. *Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України*. 2010. № 1. С. 205–213.

3.4.3

1. Парламентська діяльність: цінності, стандарти, компетентність : словник-довідник / за заг. ред. К. О. Вашенка, В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2018. 208 с. (Серія «Бібліотека народного депутата»).

3.4.4

1. Концепція паритетної демократії. URL: <http://www.daginfo.com/news/view/993.html>
2. Гошовська В. А. Політична корупція як об'єкт наукового дослідження. *Зб. наук. пр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України*. Київ : НАДУ, 2017. Вип. 2. С. 223–240.
3. Крет О. В. Інституалізація транспарентності державної влади : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Чернівці, 2010. 20 с.
4. Пилаєва В. М. Правові засади реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади. *Вісн. Харків. нац. ун-ту імені В. Н. Каразіна. Серія: Право*. 2016. Вип. 21. С. 261–264.
5. Ярошенко В. М. Транспарентність та відкритість влади як механізми становлення інституту демократичної громадянськості. *Наукові пра-*

ці Чорном. держ. ун-ту ім. Петра Могили. Серія: Політологія. Миколаїв. 2012. Т. 182. Вип. 170. С. 85–91. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol_2012_182_170_20

3.5.1

1. Парламентаризм : підручник. 2-ге вид., допов. й розшир. / В. А. Гошовська та ін. Київ : НАДУ, 2019. 704 с.
2. Про статус народного депутата України : Закон України від 11.11.1992 № 2790-XII : ред. від 01.11.2019. *Офіц. Веб-сайт ВРУ*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>
3. Пашко Л. А. Соціальна цінність оцінювання людських ресурсів у сфері державного управління. *Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації* : монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник. Чернівці : Технодрук, 2008. С. 307–330.
4. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР : ред. від 11.01.2019. *Офіц. Веб-сайт ВРУ*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-vr/sp:info>
5. Цінності, стандарти, компетентність у парламентській діяльності : навч. посіб. / К. О. Ващенко, В. А. Гошовська, Л. А. Пашко [та ін.] : за заг. ред. проф. В. А. Гошовської. 2-ге вид., розшир. Київ : НАДУ, 2018. 176 с. (Серія «Бібліотека народного депутата»).

3.5.2

1. Парламентаризм : підручник / В. А. Гошовська та ін. Київ : НАДУ, 2016. 672 с.
2. Олушко В. М. Парламентське право України: проблеми теорії та практики. Київ : Юриком Інтер, 2004. 216 с.

3.5.1

1. Гошовська В. А., Антонова О. Р. Інформаційно-комунікативне забезпечення взаємодії парламентів з неурядовими організаціями: шотландський та український досвід. *Актуальні проблеми державного управління на сучасному етапі державотворення* : матеріали VII Всеукр. наук.-практ. конф. (14 листоп. 2013 р., м. Луцьк) / за наук. ред. Т. М. Литвиненко, В. Я. Машиньського. Луцьк : СПД Галяк Жанна Володимирівна, друкарня «Волинполіграф», 2013. С. 7–9.
2. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України : підготовлена Мі-

цією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002–2004, Європейський парламент. Вересень 2015 – Лютий 2016. URL: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

3.5.2

1. Парламентаризм та законотворення : вибрані лекції / упоряд. О. Л. Копиленко, Є. Р. Бершеда, Ю. О. Волошин, І. М. Мішак. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. 498 с.
2. Чебаненко О. Інформаційний супровід роботи сучасних парламентів. URL : http://parlament.org.ua/upload/docs/Inf-support_.pdf
3. Шаповал В. М., Борденюк В. І., Журавльов Г. С. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні : навч. посіб. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. 216 с.

3.5.3

1. Конституція України : станом на 03.09.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Про електронні комунікації : проєкт Закону України від 05.02.2020 № 3014. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68059C/
3. Про затвердження Стратегії електронного парламентаризму на 2018–2020 роки : Розпорядження Голови Верховної Ради України від 05.07.2018 № 278. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/278/18-%D1%80%D0%B3>
4. Про затвердження Програми інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України на 2012–2017 роки : Постанова Верховної Ради України від 05.07.12 № 5096-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5096-17>

3.5.4

1. Ганжуров Ю. С. Парламент України в політичній комунікації: політологічний аналіз : дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.02 / Нац. акад. наук України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І. Ф. Кураса. Київ 2007. 411 с.
2. Гошовська В. А. та ін. Парламентаризм : підручник / за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2016. 672 с.
3. Дорогих С. О. Відкритість та прозорість в інформаційній діяльності Верховної Ради України: організаційно-правові аспекти. Київ : Видавн. дім «АртЕк», 2018. 160 с.

4. Макаренко Л. П. Комунікація парламенту з громадськістю: світові тенденції та вітчизняний досвід. *Гілея: науковий вісник* : зб. наук. пр. Київ, 2015. № 94. С. 365–372.
5. Митко А. М. Інформаційна демократія: реалії та виклики часу : монографія. Луцьк : Вежа-Друк, 2014. 400 с.

4.1

1. Козаков В. М. Аксіологія державного управління : підручник. Київ : НАДУ, 2010. 256 с.
2. Етикознавство : підручник / за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2013. 268 с.
3. Політична корупція в парламентській діяльності: природа, прояви, запобігання : навч. посіб. / заг. ред. проф. В. А. Гошовської. (Серія «Бібліотека народного депутата»). Київ, 2017. 243 с.

4.2

1. Данишенко Л. І., Твердохлєб М. Ю. Підвищення індексу ціннісно-орієнтованої діяльності українських парламентарів як фактор протидії корупції. *Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку* : матеріали щоріч. всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присв. 100-річчю державної служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018 р.) : у 5 ч. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петрос. Київ : НАДУ, 2018. Т. 5. С. 121–123.
2. Твердохлєб М. Ю. Аксіологічні основи парламентської діяльності: теоретико-методологічний аспект : дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2019. 214 с.

4.3

1. Пащенко Л. А. Національне представництво у парламентській діяльності як основа соціального захисту та безпеки людини і суспільства. *Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком* : матеріали наук.-практ. конф. (Дніпро, 30 листоп. 2018). С. 168–171.
2. Пащенко Л. А. Оцінювання парламентської еліти як механізм запобігання політичній корупції. *Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присв. 100-річчю держ. служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018 р.) у 5 т. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петрос. Київ : НАДУ, 2018. Т. 5. С. 124–126.

3. Представницька влада у державотворчому процесі України : монографія / за ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2018. 384 с.
4. Цінності, стандарти, компетентність у парламентській діяльності : навч. посіб. / К. О. Ващенко, В. А. Гошовська, Л. А. Пашко [та ін.] ; за заг. ред. проф. В. А. Гошовської. 2-ге вид., розшир. Київ : НАДУ, 2018. 176 с.
5. Як і для чого ми моніторимо роботу народних депутатів: опис методології громадянської мережі «Опора». URL: https://radaprogram.org/sites/default/files/publications/opora_deputies_monitoring_august_2018_web_final.pdf

4.4

1. Алійскійчук О. В. Перспективи застосування сучасного інформаційно-аналітичного методу оцінювання ефективності соціальної політики в Україні. *Практична політологія: тенденції і перспективи* : матеріали І-ї Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. (Київ, 17 берез. 2021 р.) / за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2021. С. 5–8.
2. Висновок антикорупційної експертизи проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2020 р. № 1214». URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/vysnovok-antykoryuptsijnoyi-ekspertyzy-proyektu-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrayiny-pro-vnesennya-zmin-do-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrayiny-vid-9-grudnya-2020-r-1214>
3. Даниленко Л. І. Політична поведінка державних службовців: ціннісно-мотиваційний аспект. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. Серія: Політичні науки*. 2015. № 4. С. 71–76. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaduppu_2015_4_13
4. Державне фінансування політичних партій. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/monitoring-diyalnosti-natsionalnogo-agenstva/#antykorekspertyzy>
5. Дискреція. URL: <https://www.google.com/search?client=opera&q=дискреційні+повноваження&sourceid=opera&ie=UTF-8&oe=UTF-8>
6. Індекс сприйняття корупції. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Індекс_сприйняття_корупції
7. Механізми запобігання політичній корупції в органах представницької влади : навч.-метод. посіб. / авт. кол. : В. А. Гошовська [та ін.] ; за ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2020. 288 с. (Наукова школа вітчизняного парламентаризму. Серія «Бібліотека народного депутата»).
8. Політична корупція : опорний конспект лекцій / В. А. Гошовська. Київ : НАДУ, 2018. 100 с. (Школа вітчизняного парламентаризму).

9. Представницька влада у державотворчому процесі України : монографія / В. А. Гошовська, В. С. Куйбіда [та ін.]. Київ : НАДУ, 2018. 320 с. (Наукова школа вітчизняного парламентаризму. Серія «Бібліотека народного депутата»).
10. Про Верховну Раду України : Закон України. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/1861>
11. Про запобігання корупції: Закон України. *Відом. Верхов. Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
12. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#Text>
13. Про затвердження Порядку проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції : наказ від 29.07.2020 № 325/20 / Національне агентство з питань запобігання корупції. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 14.08.2020 за № 787/35070. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0787-20#Text>
14. Про політичні партії в Україні. *Відом. Верхов. Ради України*. 2001. № 23. Ст. 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text>
15. Про статус народного депутата України : Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/2790-12>
16. Психологические тесты для профессионалов / авт.-сост. Н. Ф. Гребень. Минск : Современ. шк., 2007. 496 с.
17. Рейтинги довіри до політиків очолює Зеленський, за ним – Кличко, Гройсман і Раушников. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3219406-rejting-doviri-do-politikiv-ocolue-zelenskij-za-nim-klicko-grojsman-i-rauznikov.html>
18. Термінологічний словник з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму, фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення та корупції / А. Г. Чубенко, М. В. Лошицький, Д. М. Павлов, С. С. Бичкова, О. С. Юнін. Київ : Ваіте, 2018. С. 302–303. URL: http://finmonitoring.in.ua/wp-content/uploads/2018/12/terminologichnij-slovník_finmonitoring.pdf
19. Яременко О., Яременко С. Антикорупційний калейдоскоп: дещо про антикорупційну експертизу. *Держслужбовець*. 2020. № 11. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2020/november/issue-11/article-111882.html>

20. Charnes A., Cooper W., Rhodes E. Evaluating program and managerial efficiency: an application of data envelopment analysis to program follow through. *Management Science*. 1981. Vol. 27. N 6. P. 690–695.
21. Cook, W. D., Tone, K. and Zhu, J. Data Envelopment Analysis: Prior to Choosing a Model. *Omega*. 2014. Vol. 44. P. 2–4.
22. Dzeha, Volodymyr (2021). Improving the organizational competence of local government officials in the context of decentralization of power in Ukraine. *Social and Human Sciences*. Polish-Ukrainian scientific journal. URL: <https://issn2391-4164.blogspot.com/p/15.html> (accessed 10 January 2021).
23. Farrell M. J. (1957). The measurement of productive efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society. Series A*. 120 p.

Наукове видання

Авторський колектив
В. А. Гошовська,
Л. І. Даниленко, В. С. Гошовський,
Р. П. Марчук, П. В. Качанова,
В. В. Крейденко, Л. М. Дубчак,
В. М. Гурієвська, Н. О. Максименцева,
І. М. Плотницька, Т. В. Сивак,
А. М. Гандзюк, О. В. Аліксійчук,
М. М. Тищенко, Н. О. Баласинович,
О. В. Кирилюк, Т. К. Пояркова

**МЕХАНІЗМИ ЗАПОБІГАННЯ
ПОЛІТИЧНІЙ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ
ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ**

МОНОГРАФІЯ

Київ, НАДУ

Відповідальний за випуск *В. С. Андрейчук*
Редактори *С. М. Шиманська, В. Г. Шевельова*
Коректор *О. В. Должикова*
Технічний редактор *О. Г. Перехрест*