

ПРАВО

Конституційне та муніципальне право

УДК 342(477)

Віктор Косинський *

ДО ПИТАННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ КОМІТЕТІВ ПАРЛАМЕНТУ
У ЗАКОНОДАВЧОМУ ПРОЦЕСІ

У статті надається порівняльний аналіз рівня ресурсного забезпечення зв'язків комітетів Верховної Ради України з громадськістю через глобальну інформаційну мережу Інтернет, використання інформаційно-комунікаційних технологій в роботі комітетів Верховної Ради України та їх зв'язках з громадянським суспільством.

Ключові слова: громадська думка, громадянське суспільство, законодавство, інформаційно-комунікаційні технології, е-урядування, електронна демократія, веб-сайт.

Косинський В.В. К вопросу о прозрачности и открытости комитетов парламента в законодательном процессе.

В статье дается сравнительный анализ уровня ресурсного обеспечения связей комитетов Верховного Совета Украины с общественностью через глобальную информационную сеть Интернет, использование информационно-коммуникационных технологий в работе комитетов Верховного Совета Украины и связях с гражданским обществом.

Ключевые слова: общественное мнение, гражданское общество, информационно-коммуникационные технологии, законодательство, электронная демократия, веб-сайт.

Kosynskiy V.V. On the issue of transparency and openness of parliamentary committees in the legislative process.

The article provides a comparative analysis of the level of resource provision of the communications between the Verkhovna Rada of Ukraine committees and the public through the global information network Internet, the use of information and communication technologies in the activity of the Verkhovna Rada of Ukraine committees and their relationships with a civil society.

Keywords: public opinion, civil society, legislation, information and communication technologies, e-government, e-democracy, website.

Статтею 38 Конституції України та законами гарантовано право кожного громадянина на участь в управлінні державними справами, що передбачає можливість брати участь, у тому числі, й у законотворчому процесі. Проте в Україні функціонують далеко не всі дієві важелі забезпечення участі громадськості у цій важливій справі, а ефективність існуючих механізмів не завжди досягає бажаного рівня.

Ефективна організація роботи Верховної Ради України в сучасних умовах неможлива без взаємозв'язку та оперативної взаємодії, а також забезпечення всіх її парламентських фракцій та комітетів і комісій, підрозділів Апарату, офісів народних депутатів України засобами інформаційно-комунікаційних технологій.

Стаття 9 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» надає право комітетам «поширювати у встановленому порядку інформацію про свою діяльність через свої веб-сторінки на офіційному веб-сайті Верховної Ради України у глобальній інформаційній мережі Інтернет, парламентському телеканалі «Рада» та через інші засоби масової інформації».

Предметом нашого аналізу є рівень ресурсного забезпечення зв'язків комітетів Верховної Ради України з громадськістю через глобальну інформаційну мережу Інтернет, використання інформаційно-комунікаційних технологій в роботі комітетів Верховної Ради України.

Малюкова І.Г. у дослідженні «Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації» під е-урядуванням розуміє «спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних органів в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з органами влади» [1, с. 12].

Вона відзначає що «електронна демократія сприяє посиленню демократичних процесів в умовах існування представницької демократії, створенню фундаменту для участі громадськості у прийнятті державних рішень, здійсненню впливу на творення державної політики, посиленню прозорості та підзвітності органів влади громадянам. Підкреслюючи визначальну роль держави в особі її органів у вирішенні проблем і створенні реальних умов для впровадження е-урядування, слід мати на увазі необхідність з боку держави створювати нове законодавство, вирішувати, зокрема, питання юрисдикції у кіберпросторі, оподаткування електронної комерції, забезпечувати рівновагу між необхідністю економічного розвитку і конфіденційністю інформації» [1, с. 17].

У Верховній Раді України кожного скликання періодично проводяться круглі столи, як правило, раз на два роки. У них беруть участь народні депутати України, керівники секретаріатів парламентських комітетів, представники наукової громадськості. На заходах обговорюються актуальні питання, пов'язані з організацією роботи вищого законодавчого органу держави.

Ілюструючи те, як повільно у практиці нашого парламенту запроваджується рекомендована європейська практика прозорості і відкритості, спрямованості на взаємодію з громадськістю у законотворчому процесі, наведемо результати круглого столу на тему «Розширення доступу громадян до законотворчого процесу», який відбувся наприкінці 2005 року. Він був ініційований Інститутом законодавства Верховної Ради України і проведений спільно з Комітетом Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України та Програмою сприяння парламенту України.

Народний депутат України, колишній секретар Комітету Верховної Ради України з питань правової політики і судово-правової реформи, керівник Центру політико-правових реформ Ігор Коліушко, аналізуючи взаємодію органів державної влади з громадськістю з метою підвищення ефективності законотворчого процесу в Україні, звертав увагу учасників на «недостатнє інформування громадськості про проекти законів, що перебувають на розгляді у парламенті, відсутність належної уваги до думки громадськості зі сторони парламентаріїв, низьку активність організацій громадянського суспільства у відстоюванні власних інтересів» [2, с. 11].

Він звертав увагу, що в українських реаліях мало лише бажання та ініціативи з боку громадськості. Співпраця починається з інформаційної відкритості законотворчого органу. Органи державної влади мають із власної ініціативи залучати громадські організації до законотворчого процесу, створювати для того належні умови. Розглядаючи системність взаємодії органів державної влади та громадськості, слід створювати для цього умови, напрацьовувати механізми забезпечення громадської участі.

Окремо на цьому круглому столі йшлося про діяльність комітетів Верховної Ради України в контексті їх інформаційної відкритості. Відзначалося, що на сайті парламенту на той час були відсилання на веб-сторінки лише семи комітетів Верховної Ради України з двадцяти трьох. Випливав висновок, що більшість комітетів не піклується про забезпечення свого представництва в інтернеті та не є відкритими для громадськості. Відповідно, недоступним було отримання інформації про роботу комітету, про законопроекти, що знаходяться на його розгляді, вже не кажучи про можливість якимось чином прокоментувати законопроект.

Учасники круглого столу були одностайні у тому, що цю недоречність слід виправляти негайно та створювати якісні електронні ресурси, які повною мірою будуть сприяти реалізації права громадян на участь в законотворчому процесі.

Було визнано доцільним утворення при кожному комітеті Верховної Ради України громадської ради, до якої мають входити представники фахових у відповідній сфері

громадських організацій. Члени громадської ради повинні мати право бути присутніми на засіданнях комітету з правом дорадчого голосу, брати участь у підготовці експертних висновків та рішень комітету щодо тих чи інших законопроектів тощо.

Особлива увага зверталася на інформування громадськості про проекти законів, що знаходяться в процесі розробки шляхом використання друкованих засобів масової інформації, телебачення, публічних обговорень, електронних сторінок державних органів.

З часу, коли відбувся цей круглий стіл, минуло три скликання Верховної Ради України. Для порівняння скористаємося дослідженнями, здійсненими А.І. Погореловою за даними поточної статистичної інформації Управління комп'ютеризованих систем Апарату Верховної Ради України, які опубліковані в її монографії «Розвиток культури парламентаризму в Україні»: «Значною мірою недооцінкою можливостей, які надають інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) для налагодження взаємозворотнього зв'язку із активними компетентними громадянами стосовно змісту законопроектів, а також недооцінкою в цілому ролі громадськості у законотворчому процесі можна пояснити, що кількість комітетів, які організували свої веб-сайти, протягом 2004–2009 років збільшилася лише до 40 % від загальної кількості. У 2005 році із 26 комітетів Верховної Ради України мали свої веб-сайти 7 комітетів. У 2009 році із 27 своїх веб-сайти мали 10 комітетів. У 2012 році із 26 мали веб-сайти 18 комітетів» [3, с. 67].

На даний час веб-сайти існують в усіх комітетах Верховної Ради України. Як показує їх аналіз, всі вони мають відповідне змістовне наповнення щодо своєї діяльності, включаючи дані про комітет, його керівництво, секретаріат комітету (повноваження та телефонний довідник), про законопроекти та стан їх розгляду, статистики відвідувань за стандартною програмою, результати опитування «Чи подобається вам сайт?» тощо.

Однак належної інформації про співпрацю з інститутами громадянського суспільства в процесі законотворення на них явно недостатньо. Аналіз веб-сайтів комітетів Верховної Ради України VIII скликання (2014–2018 рр) показує наступну картину: із 27 парламентських комітетів лише на сайтах семи комітетів є відомості про наявність у них таких допоміжних колегіальних структур, як громадські ради.

У комітеті з питань інформатизації та зв'язку на мапі сайту є лінки «Дорадчо-консультативна робота», «Експертна рада», «Експертиза законопроектів», але жоден з них не наповнений інформацією. У комітеті з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення лінк «Громадська рада» неробочий. У комітеті з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи лінк «Громадське обговорення законопроектів» також не відкривається.

На сайті комітету у закордонних справах є лінк «Громадська рада при комітеті», на якому розміщено склад ради у кількості 33 осіб та положення про громадську раду, яке затверджено на засіданні комітету 4 лютого 2015 року. Це Положення передбачає, що Громадська рада при Комітеті Верховної Ради України у закордонних справах (далі – рада) є консультативно-дорадчим органом, що утворюється відповідно до рішення Комітету у закордонних справах (далі – Комітет) з метою науково-правового, експертного та інформаційно-консультаційного забезпечення діяльності Комітету. Рада здійснює свою діяльність на громадських засадах.

У своїй діяльності рада керується нормами Конституції України, законодавства України, положеннями Регламенту Верховної Ради України, цим Положенням, а також рішеннями Комітету, що стосуються діяльності ради. В рамках своєї діяльності рада надає Комітету консультації з питань, що належать до його компетенції, а саме: законодавчого забезпечення зовнішньополітичної діяльності України; законодавчого забезпечення участі України у міжнародних інтеграційних процесах; ратифікації чи денонсації міжнародних договорів України; міжпарламентських зв'язків; забезпечення парламентського контролю за проходженням дипломатичної служби відповідно до Закону України «Про дипломатичну службу».

Здійснює аналіз процесів у сфері міжнародних відносин та зовнішньої політики України, зокрема євроатлантичних та європейських інтеграційних процесів; прогнозує тенденції та наслідки цих процесів. Розробляє законопроекти з питань, що віднесені до

відання Комітету. Проводить експертизу всіх законопроектів, що знаходяться на розгляді у Комітеті та надає зауваження та пропозиції до них. Аналізує чинне законодавство України у сфері зовнішніх зносин та надає рекомендації щодо його вдосконалення. Бере участь у підготовці та проведенні парламентських слухань, конференцій, семінарів, «круглих столів» та інших заходів, що проводяться під егідою Комітету.

Для здійснення своїх завдань рада визначає форми та напрямки своєї діяльності, план роботи на період поточного скликання Верховної Ради України та інформує про нього Комітет. Отримує інформацію від Комітету щодо розгляду питань, що належать до відання Комітету. Створює експертні та консультативні робочі групи для виконання своїх завдань. Інформує Комітет про свої рекомендації по мірі їх ухвалення. Уповноважує Голову ради або інших членів ради довести рішення ради до відома членів Комітету на найближчому засіданні Комітету. Членство в раді може бути колективним або індивідуальним. Колективними членами можуть бути профільні неурядові організації, профільні вищі учебні заклади та наукові установи; індивідуальними – фізичні особи, які є експертами з питань міжнародних відносин та зовнішньої політики у тому числі громадяни інших країн. Члени Комітету не можуть входити до складу ради. Склад членів ради та зміни до нього затверджуються відповідним рішенням Комітету. Члени ради обирають Голову, який організовує роботу ради та представляє її у взаєминах з Комітетом. Рада визначає свою структуру, виходячи із доцільності ефективного виконання поставлених завдань.

Рада здійснює свою діяльність шляхом засідань, які скликаються Головою ради. Рішення про порядок денний, дату і місце засідання ради приймає Голова ради на основі плану роботи або у терміновому порядку та інформує про це Комітет. Організаційне забезпечення діяльності членів ради здійснює секретаріат Комітету. До роботи у секретаріаті можуть залучатися помічники народних депутатів – членів Комітету.

Слід відзначити, що кращої методичної розробки годі й шукати, вона може бути взірцем іншим. Однак будь-які відомості про наслідки чи результативність роботи цієї ради, в тому числі в напрямку опрацювання законопроектів, які знаходяться на розгляді комітету на сайті комітету, відсутні.

У комітеті з питань культури і духовності на сайті є інформація про наявність Великої громадської ради у складі **30** осіб, а також громадської ради з музейної справи, громадської ради з видавничої справи та громадської ради **200**-річчя з дня народження Т.Г. Шевченка.

У комітеті з питань науки і освіти громадська рада утворена рішенням комітету **15** травня **2013** року, **14** серпня **2014** року до її складу внесені зміни і доповнення. Всього її склад становить **105** осіб, які закріплені за відповідними підкомітетами. У підкомітеті з питань дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти – **27** осіб, підкомітеті з питань професійної освіти – **6** осіб, підкомітеті з питань вищої освіти та інтелектуальної власності – **28** осіб, підкомітеті з питань науки та інноваційної діяльності – **35** осіб, підкомітеті з питань законодавчого забезпечення інтеграції України в міжнародний науковий та освітній простір – **9** осіб. Таким чином, громадські ради діють при всіх п'яти підкомітетах. Це без сумніву є позитивним фактором, який заслуговує всілякої підтримки і поширення в інших комітетах Верховної Ради України.

У комітеті з питань податкової та митної політики створена громадська рада у кількості **100** осіб. У комітеті з питань свободи слова та інформаційної політики громадська рада діє у складі **20** осіб. У комітеті з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму створено і діє дві експертні ради: з питань фізкультури і спорту із **14** осіб та з питань туризму і курортів із **31** особи.

У комітеті з питань правової політики і судово-правової реформи протягом багатьох скликань діяла рада наукових консультантів. До її складу входили кілька десятків провідних вітчизняних вчених у галузі права зі Львова, Донецька, Харкова, Києва, Одеси, Чернівців. У даний час її існування припинено.

Таким чином, можна констатувати, що певні кроки у напрямку пошуку форм залучення громадськості до участі в діяльності законодавчого органу зроблені лише в шести із двадцяти семи парламентських комітетів.

У рамках діяльності ініціативи «Відкритий парламент» за підтримки проекту ЄС-ПРООН «Рада за Європу» щомісячно проводиться моніторинг відкритості та прозорості комітетів Верховної Ради України на основі «Положення про веб-ресурси Верховної Ради України», затвердженого Розпорядженням Голови Верховної Ради України № 699 від 19 травня 2015 року по методології, розробленій громадським об'єднанням «Ліга інтернів» (Інтернет-ресурс <http://www.interns.org.ua/>).

Методологією передбачено вивчення веб-сайтів комітетів Верховної Ради України на предмет наявності на них інформації та своєчасності її розміщення по 20 позиціях, які дають розгорнуту характеристику змісту діяльності комітетів. У їх числі інформація про склад, структуру та секретаріат комітету, про організаційні форми діяльності комітету (засідання, конференції, круглі столи, слухання тощо), проекти розкладу засідань комітетів на поточний місяць, розміщення протоколів, стенограм та аудіо записів засідань комітетів, наявність на них актів, ухвалених комітетом (висновків, рекомендацій, рішень, які повинні бути розміщені протягом 3 робочих днів), протоколів, стенограм слухань, планів роботи комітету на поточну сесію, звітів про роботу комітетів за попередні сесії, фото та аудіо матеріалів, які висвітлюють діяльність комітету.

За результатами моніторингових, які були проведені у листопаді, грудні 2017 року, у березні 2018 року за критерієм оцінки по 20-ти бальній шкалі жоден із 27 комітетів не набрав необхідної кількості балів, яка б дала підстави позитивно оцінювати стан транспарентності парламентських комітетів. Зокрема, у листопаді рейтинг прозорості та відкритості 21 комітету сягав від 6.5 балів до 14,5 балів, у грудні їх кількість навіть зросла до 22, у січні – 19. Максимального рейтингу 17–19 балів досягають, як правило, 2–3 комітети.

Окремої уваги заслуговують пункт 16 цієї методології, який передбачає вимогу щодо розміщення на веб-сайтах комітетів інформації про законотворчу діяльність комітетів (про законопроекти, що перебувають на розгляді в комітеті та винесенні на обговорення, стан розгляду цих законопроектів), а також пункт 19 цієї методології, який передбачає наявність на сайті інформації про забезпечення взаємодії з громадськістю, а також зворотній зв'язок із комітетом.

За даними рейтингового дослідження, така інформація є в наявності лише на веб-сайтах п'яти комітетів, зокрема з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, з питань свободи слова та інформаційної політики, з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства, з питань прав людини, національних меншин та міжнародних відносин, з питань податкової та митної політики. У решти – 22 комітетів із 27 наявність такої інформації вважається недостатньою.

Зазначимо, що одним з основних принципів законотворчої діяльності, її стрижневим елементом, що є узагальнюючим відображенням її змісту, забезпечує її єдність та реалізацію, вказує на тенденції розвитку у майбутньому, слугує орієнтиром, є принцип гласності, який передбачає участь громадян у розробці законопроектів, відкрите для громадськості, вільне та цільове обговорення проектів законодавчих актів, інформування про них населення [6, с. 26–27].

«Законотворчий процес у демократичному суспільстві передбачає обов'язковість вираження в законах волі народу, його інтересів, широке обговорення законопроектів та участь у ньому представників громадськості, які мають бути наділені статусом активних учасників законотворчої діяльності» [5, с. 7].

«Значущим фактором демократичного розвитку суспільства та поліпшення якості законотворчої роботи є відкритість законодавчої влади і процесу. Загалом діяльність парламенту є ще недостатньо прозорою, що впливає на його імідж: у населення відсутня можливість систематично ознайомлюватися з найважливішими соціальними проектами законів. Не мають відкритого доступу висновки щодо законопроектів, які надаються Урядом, науковими установами, громадськими організаціями» [5, с. 11].

Висновки. Як бачимо, не дивлячись на досягнутий прогрес у забезпеченні парламентських комітетів електронними засобами інформації, рівень висвітлення роботи

комітетів не можна вважати повною мірою достатнім, а можливостей для відкритого і зворотного діалогу з громадськістю по суті немає. Таким чином є очевидним, що робота секретаріатів парламентських комітетів у цьому напрямку, а саме, по забезпеченню наповнення веб-сайтів комітетів потрібною інформацією могла би бути кращою. Як наслідок, пропозиції, висловлені під час обговорення питання «Розширення доступу громадян до законотворчого процесу» на круглому столі у жовтні 2005 року, залишилися майже на тому ж рівні і не знайшли повного і якісного втілення у практичній діяльності комітетів парламенту. Висновок очевидний – суттєвих змін в напрямку посилення взаємодії парламентських комітетів з громадськими об'єднаннями та організаціями в процесі законотворення не сталося. На нашу думку, для вирішення питання щодо якісного наповнення веб-сайтів інформацією щодо стану законопроектної роботи в комітеті потрібно закріпити, в порядку розподілу обов'язків, кваліфікованого і відповідального працівника секретаріату комітету, бажано одного із заступників керівника секретаріату.

Традиційно шаблонне змістове наповнення парламентських веб-сайтів, як свідчать дослідження, є дещо сухим й офіційним, таким, що не забезпечує достатню інформативність та простоту в користуванні, не передбачає отримання зворотної громадської думки у вигляді анкетного або рейтингового опитування та інших форм. А.І. Погорелова вважає доречним розширення їх змісту або створення окремих веб-сайтів для молодих громадян, у тому числі і у кожному парламентському комітеті, де б з напрямків їх законодавчого відання у цікавій та доступній формі висвітлювалися питання, які становлять для молодих співвітчизників особливий інтерес, і в першу чергу, – щодо забезпечення державою реалізації їх конституційного права на доступність освіти та своєї професійної підготовки для можливості самореалізації себе на своїй Батьківщині.

На часі проведення парламентської дискусії стосовно електронної демократії із використанням відповідного досвіду, накопиченого, зокрема, в європейських країнах. Адже серед науковців та практиків існують різні думки щодо впливу електронних консультацій та голосування на політичний процес. До таких дискусій можуть долучатися визнані фахівці сфери, що є предметом обговорення, а також представники інститутів громадянського суспільства.

Список використаних джерел:

1. Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації. Результати дослідження / за ред. І.Г. Малюкової. К. : ООО «Поліграф-плюс», 2007. 254 с.

2. Коліушко І.В. Шляхи формування та розвитку взаємодії органів державної влади з громадськістю з метою підвищення ефективності законотворчого процесу в Україні. Матеріали круглого столу «Розширення доступу громадян до законотворчого процесу». К. : Парламентське видавництво, 2006. 63 с.

3. Погорелова А.І. Розвиток культури парламентаризму в Україні. К. : Парламентське видавництво, 2012. 246 с.

4. Дурдинець В.В., Зайчук В.О., Тацій В.Я. Системна інформатизація законотворчої та правоохоронної діяльності. К. : «Навчальна книга», 2005. 638 с.

5. Копиленко О.Л., Богачова О.В. Законотворчий процес: стан і шляхи вдосконалення. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України.* 2010. № 1. С. 5–14.

6. Терлецька І.С. Принципи законопроекткування в системі загально правових принципів як головний фактор ефективності вітчизняної законотворчості. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України.* 2010. № 3. С. 22–29.

** Косинський Віктор Володимирович – провідний науковий співробітник Інституту законодавства Верховної Ради України.*

Стаття надійшла до редакції 13 квітня 2018 р.