

Батіщева, О.С. Зарубіжні стандарти оцінювання ефективності роботи законодавчих органів: методологічні аспекти / О.С. Батіщева // Перша міжнародна наукова конференція «Парламентські читання». – К., 2010. – С.16 – 22.

Ольга Батіщева

ЗАРУБІЖНІ СТАНДАРТИ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РОБОТИ ЗАКОНОДАВЧИХ ОРГАНІВ: МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ

У статті розглянуто наявні у зарубіжній науці емпіричні дослідження та методологію визначення ефективності законодавчих органів. Водночас, авторка аналізує та узагальнює існуючі критерії ефективності роботи законодавчих органів та акцентує увагу на принциповій відмінності між поняттями ефективності роботи депутата та законодавчого органу в цілому.

Ключові слова: ефективність парламенту, продуктивність (ефективність) роботи депутата, законодавчі органи, критерії ефективності, методи визначення ефективності.

Постановка проблеми. На сучасному етапі індикатором «здоров'я» демократії є те, як працює її парламент. Проблема ефективності законодавчих органів давно постала перед дослідниками на заході. Основні мотиви проведення практичного оцінювання діяльності законодавчих органів часто є досить прагматичні: в умовах розвинутої демократії, надто де широко надане право законодавчої ініціативи, очікування суспільства стосовно роботи законодавчого органу та витрати на його утримання є часто надзвичайно високими, що важко виправдати економічною ефективністю, однак виправдовується іншими, як правило, політичними, мотивами.

У розвинутих країнах громадяни, зазвичай, з усією відповідальністю ставляться до питання витрачання коштів бюджету, що формується з податків, які стягуються з їх індивідуальних доходів. Водночас, усвідомлюючи важливу потребу у виконанні законодавчих функцій представниками своїх інтересів, суспільство погоджується на високу ціну, яку змушене заплатити, щоби зробити це можливим. Крім того, якщо інтереси окремих соціальних груп чи політичних сил слабко, або взагалі не представлені у парламенті, проблема ефективності роботи законодавчого органу та громадського моніторингу його діяльності стає одним з резонансних питань, що просувається цими групами у

політичний дискурс суспільства. Так, у багатьох штатах США незалежні дослідницькі організації здійснюють щорічне оцінювання ефективності депутатів законодавчих зборів та оприлюднюють їх результати, які згодом широко обговорюються у суспільстві [11, 513; 2].

Як засвідчує аналіз статистичних даних, навіть у розвинутих демократіях спостерігається тенденція до зниження рівня довіри до влади в цілому і до різних її гілок, у тому числі до депутатів, що здійснюють представницькі функції у законодавчих органах.

Не у всіх випадках така тенденція може пояснюватись в цілому незадовільною (неефективною) роботою депутатів. З одного боку, існує ймовірність того, що загальносуспільне підвищення рівня освіти, а також рівня добробуту у суспільстві призводить до пильнішої уваги його членів до роботи державних органів, у тому числі законодавчої гілки влади. З іншої сторони, часткове пояснення проблеми криється в індивідуальній та колективній (суспільній) перцептивно-психологічній та комунікативній площині: скрізь у демократичних країнах та тих, що стали на шлях демократизації, законодавчі органи в цілому, а також індивідуально народні обранці, відчуваючи тиск та пильну увагу ЗМІ, опозиції, свого електорату та суспільства в цілому, усвідомлюють велику відповідальність та залежність своєї подальшої політичної кар'єри від оцінки своєї діяльності електоратом, а отже, змушені працювати в умовах все більшої відкритості.

Таким чином, необхідність проведення оцінювання ефективності роботи законодавчого органу виникає з багатьох причин, серед яких: 1) визначення стану справ з метою врахування їх у кошторисі парламенту або стратегічному плані органу; 2) часто оцінка ефективності законодавчого органу передую парламентській реформі; 3) з метою інформування депутатів про стан справ та основні проблеми парламенту; 4) для того, щоби підтвердити результати оцінювання потреб у випадку надання фінансової допомоги з інституційного розвитку іноземними спонсорами; 5) у випадку, коли оцінювання проводиться незалежними громадськими організаціями, метою його є стимулювання розвитку парламенту у напрямку до більшої прозорості, репрезентативності та відповідальності перед виборцями [3, 12–15].

На сьогоднішній день практично відсутні науково обґрунтовані статистичні чи економетричні методи оцінки економічної ефективності роботи парламенту, оскільки результатом діяльності законодавчих органів не є отримання прибутків [5, 42]. Крім того, труднощі у виробленні такої методології пов'язані з тим, що, з одного боку, неможливо чітко визначити агента дії (закон, не зважаючи на те, що його може ініціювати окремий депутат, все ж таки є результатом колективної діяльності депутатів та персоналу парламенту в цілому), а з іншого — через суперечливість питання, наскільки закон у його редакції є якісним [12; 10] та прийнятним (бажаним) для виборців чи суспільства в цілому.

Таким чином, метою дослідження, результати якого викладено у статті, стало вивчення існуючих у західній науці методів визначення ефективності роботи законодавчого органу. Основними завданнями дослідження,

здійсненого на основі аналізу наукової літератури, стали: 1) опрацювання існуючої методології дослідження ефективності парламенту; 2) критичний аналіз та виявлення труднощів у визначенні критеріїв ефективності у сосунку до роботи законодавчого органу; 3) розгляд стандартів діяльності парламенту, що лежать в основі традиційного методу оцінювання його ефективності.

Історіографія проблеми. Більшість з існуючих у науці праць, присвячених методології вимірювання економічної ефективності урядових органів, таких іноземних авторів, як А. Розентал, Д. Ашер, Дж. Брендл, Л. Райзелбла, М. Кохен, Дж. Квіглей, Л. Вольф, Л. Джоунз, Дж. МакКафрі, В. Кімм, К. Вейсерт, Дж. Комер, р. Собель, К. Гаванде та Т. Віллер [2; 4; 5; 6; 7; 11; 10], базуються на вивченні ефективності конкретних галузевих урядових програм, результати яких як продукти діяльності урядовців та продуктивність їх праці краще піддаються вимірюванню.

Оцінювати ефективність діяльності парламенту мірою розв'язання актуальних суспільних проблем практично неможливо, оскільки не лише від детально продуманих законів залежить успіх державної політики, а й від приведення їх у дію, контролю за їх виконанням, що делеговані виконавчій та судовій гілкам влади. Цей феномен досліджував американський учений Ден Ашер, який намагався з'ясувати, чи економічна ефективність законодавства пов'язана з ефективністю роботи парламенту чи судових органів, які покликані стежити за виконанням законів, і прийшов до висновку, що ефективність законів залежить більшою мірою від законодавчого органу [10, 334–335].

Американський дослідник Альфред Фенглер спробував дослідити зв'язок продуктивності роботи законодавців та їх віку. Продуктивність роботи депутата як один з можливих критеріїв ефективності дослідник визначив кількістю випадків 1) ініціювань законопроекту чи поправок до нього, 2) прийняття запропонованого законопроекту, а також 3) випадками абсентеїзму []. Основою дослідження А. Фенглера стало вивчення статистичних даних законодавчих зборів штату Вермонт, аналіз яких дав підстави автору стверджувати, що законодавці старшого віку у двічі менше ініціюють законопроекти, однак ефективніше працюють у розробці законопроектів, що мають більше шансів бути остаточно прийнятими як закони у запропонованій редакції. Автор пояснює такі результати не стільки досвідом роботи, скільки чинниками психологічного характеру, наприклад, вищою цілеспрямованістю, кращими навичками комунікації та співпраці, а також більшою кількістю контактів та дружніх відносин у законодавців старшого віку, для яких конкуренція на політичній арені часто не є визначальною метою як для їх молодших колег [4, 331].

Подібний підхід простежується і у авторів К. Гаванде та Т. Уїллера, які стверджують, що на продуктивність роботи в органах державної влади, особливо у законодавчих органах, суттєво впливають такі важливі чинники як мораль та співпраця, а схеми оплати праці, прив'язані до результатів роботи, що можна виміряти, часто негативно впливають на роботу законодавця [5, 56].

Ефективність парламенту через оцінку якості законодавства спробували вивчати Дж. Квіглей, Л. Вольф та Л. Джоунз. Слід зауважити, що подібної

логіки слідували експерти Лабораторії законодавчих ініціатив, вивчаючи напрями підвищення ефективності українського парламенту, які визначили якість закону через частоту його перегляду на веб-сторінці парламенту [12]. Однак, ймовірність того, що низька частота звернення до закону прямо і більшою мірою пов'язана з його низькою якістю, видається недостатньо обґрунтованою, оскільки низька частота перегляду може пояснюватись і такими факторами, як недостатня популярність веб-сторінки парламенту, низький рівень доступу до Інтернет зв'язку та існування альтернативних джерел законодавчих актів, якими традиційно користуються громадяни, або незастосовність закону на практиці (необов'язково через причину його низької якості) та іншими причинами.

Наступним поширеним підходом у дослідженні ефективності законодавчих органів є вивчення її через сприйняття (громадян, експертів, урядовців, самих законодавців). Так, американський науковець Керол Вейсерт у своєму дослідженні методом експертного опитування, що тривало впродовж 10 років, вивчала зв'язок сприйняття ефективності роботи законодавців та змін у найбільш важливих чи резонансних суспільних проблемах [11]. Зауважимо, що причинно-наслідковий зв'язок у гіпотезі К. Вейсерт зворотній: не від ефективності законодавця залежить привернення уваги до проблеми, а навпаки: чим актуальнішою стає проблема, тим більше депутати привертають увагу до себе і ефективність їх роботи збільшується; і навпаки — як тільки увага громадськості до проблеми спадає, зменшується й активність депутатів.

Сприйняття ефективності законодавців К. Вейсерт вивчала через функцію таких змінних, як асоціація імені законодавця з гучною проблемою, головування у комітеті, лідерство, авторство законопроекту, партійна приналежність, стаж роботи у законодавчому органі та вік [11, 514]. Висновок, до якого прийшла дослідниця, полягає у тому, що законодавці намагаються бути активними у проблемах, що активно обговорюються у суспільстві, оскільки це підвищує їх рейтинг та створює у сприйнятті інших їх образ як ефективних законодавців.

Джон Комер з університету штату Небраска, здійснив оцінку діяльності законодавчих зборів, взявши за основу такі критерії ефективності, які традиційно використовуються у дослідженнях на цю проблематику, запропоновані ще Л. Райзельблахом та Т. Флінном. Серед них: 1) відповідальність депутата за виконання обов'язків (що автор вимірював рівнем задоволеності громадян роботою законодавчого органу); 2) ефективність реагування на запити громадян та організацій (вимірюваний досвідом та відчуттям громадян, що вони можуть вплинути на законодавчий процес, а також ставленням та обізнаністю законодавців про пріоритети груп інтересів); 3) підзвітність (як впевненість виборця у тому, що його чи її голос на користь конкретного депутата впливатиме на вирішення проблем, що є на порядку денному); 4) та структура лідерства, яка дозволяє лідерам спрямовувати роботу законодавчого органу на розв'язання проблем [2, 98–100].

Б. Гербер, Ч. Махестас та Н. Дометріус досліджували ефективність існуючих механізмів попереднього контролю, які є у компетенції законодавчих органів, такі як розгляд процедур, право вето та затвердження політики парламентом також методом експертного опитування (урядовців), що дозволило авторам стверджувати, що якщо такі повноваження є у законодавчого органу, він в цілому сприймається як більш ефективний [6, 34].

Потрібно зауважити, що задоволеність громадян роботою парламенту не є досконалим індикатором його ефективності, що пояснюється взаємозв'язком не лише економічної ціни окремих кроків законодавців, а й політичної та суспільної. Наприклад, якщо законодавчий орган ухвалює політику підвищення податків чи скорочення видатків з державного бюджету, сприйняття роботи органу у суспільстві може бути вкрай негативним, не зважаючи на обґрунтованість такого кроку як ефективного способу фіскальними чи економічними методами розв'язати суспільні проблеми. Цю залежність між політичною ціною діяльності законодавців та сприйняттям ефективності парламенту вивчав дослідник р.Собель [7].

Враховуючи труднощі у виявленні ефективності діяльності парламенту, пов'язані з об'єктивною специфікою законодавчого процесу та залежністю ефективності законів від інших факторів, наприклад, роботи інших гілок влади, найчастіше в основу існуючих стандартів діяльності законодавчих органів покладені якісні методи оцінки їх відповідності чітко визначеним стандартам демократичного парламенту. На такому підході базується, наприклад, методика оцінювання стану демократії Міжнародного інституту допомоги демократіям (IDEA's State of Democracy Assessment Methodology) [9].

Основні стандарти, які використовуються у визначенні ефективності законодавчого органу чітко простежуються у визначенні демократичного парламенту у сучасному розумінні: «Демократичний парламент — це парламент, склад якого «представляє політичну волю та різноманіття соціальних груп, ефективно виконує свою законодавчу та контрольну функції, прозорий у своїй діяльності, доступний та відповідальний перед громадянами» [3, 4].

Асоціація парламентарів співдружності, недержавна організація, що об'єднала у собі більше 16 тисяч членів, що мають досвід роботи у законодавчому органі, спільно з представниками Проекту з розвитку Організації об'єднаних націй, Національного демократичного інституту, Інституту Світового банку, розробила перелік критеріїв, за якими парламенти країн можуть перевіряти ефективність власної роботи [1; 8]. Слід зазначити, що метою цього проекту було розробити стандарти діяльності законодавчих органів для країн, що нещодавно стали на демократичний шлях та не мають досвіду роботи законодавчих органів. Водночас, як видно з аналізу документу, запропоновані критерії традиційно використовуються парламентами з багатим досвідом.

Популярність методу визначення ефективності парламенту шляхом розгляду відповідності його діяльності визначеним стандартам помітна і у спробі української Лабораторії законодавчих ініціатив у Концепції змін до

законодавчих актів України щодо підвищення ефективності функціонування Верховної Ради України [12].

У традиційному підході всі критерії розподілено на категорії: які стосуються 1) аспектів репрезентативності парламенту; 2) незалежності парламенту; 3) парламентської процедури; 4) відповідальності перед громадськістю; 5) парламентських послуг; та 6) взаємовідносин парламенту та ЗМІ [1, 8; 8]. У літературі зустрічаємо й додаткові категорії критеріїв, наприклад: 1) участь парламенту у зовнішній політиці та 2) контроль законодавчого органу над виконавчою гілкою влади [3].

Стисло розглянемо основні критерії, відповідність яким дозволяє стверджувати, що законодавчий орган є ефективним у своїй роботі.

Відповідність стандарту репрезентативності парламенту має місце лише тоді, якщо всім громадянам забезпечено рівне право голосу шляхом вільного та таємного голосування. Водночас, процедура виборів та підрахунку голосів повинна якомога найбільше відповідати критерію прозорості, адже від цього залежатиме довіра громадян до результатів виборів. Серед стандартів репрезентативності називається також забезпечення рівних прав жінкам, представникам національних, сексуальних меншин, людям з фізичними вадами та незадовільним станом здоров'я [1; 8, 3; 3, 18].

Створення парламентських комітетів повинно відбуватись із урахуванням партійного складу законодавчого органу: обов'язково повинно бути збережене пропорційне відношення між представниками партій більшості та меншості. Правила та критерії формування парламентських фракцій повинні бути чітко визначені та задокументовані у регламенті.

Регулярність зібрань — інший важливий критерій, що забезпечує безперебійну роботу законодавчого органу, і який у більшості країн чітко визначений у конституції. Тривалість сесій парламенту залежить від країни та визначається потребами суспільства в узгодженні дій стосовно важливих суспільних завдань. Так, у Японії парламентська сесія триває 150 днів, у Пакистані таких сесій три з обов'язковими парламентськими канікулами між ними, що у сукупності не повинні перевищувати 120 днів.

Слід зазначити, що серед науковців та практиків законодавчого процесу немає узгодженості у думці стосовно обмежень терміну виконання законодавчих функцій. Вважається, що оптимальний термін повинен відображати потребу у відповідальності представників перед своїми виборцями за зроблену роботу під час перебування у парламенті та забезпечувати громадянам механізми усунення неефективного депутата від роботи у парламенті. Водночас, і самі законодавці повинні мати право скласти свої повноваження [8, 4].

Для забезпечення представлення інтересів громадськості її представниками у парламенті, депутати повинні мати право змінювати порядок денний роботи законодавчого органу, що створюється спікером та подається на розгляд всіх парламентарів. Всі законодавці повинні мати право законодавчої ініціативи, а також пропонувати поправки до чинних законів незалежно від того, до більшості чи меншості належить їх партія у парламенті, крім того, для

реалізації цього права повинні існувати чітко розроблені процедури [1; 3, 20; 8, 16]. Однак, експерти застерігають, що потрібно обмежувати право депутатів ініціювати закони певною їх кількістю, щоби не блокувати роботу парламенту невинувато великим масивом законів, які він не спроможний буде ефективно опрацювати.

Нормативно-правові, законодавчі акти стосовно регламенту роботи законодавчого органу повинні бути лише у компетенції самого парламенту. Однак, доцільно підняти бар'єр голосів для проходження поправки до регламенту до абсолютної більшості, як це закріплено в Австрії чи Коста Ріці. Крім того, приклад Франції, де конституційний суд розглядає кожен таку поправку, за яку попередньо проголосували обидві палати, також може бути корисним для забезпечення правомірності ухвалених рішень. У Сполучених Штатах Америки у конституції закріплено право кожних законодавчих зборів ухвалювати свої правила та процедури [1, 19].

Відповідальність перед виборцями — основний критерій демократичного парламенту. Стандартами у цій категорії є регулярність зустрічей депутатів з виборцями; ефективна виборча система, що забезпечує як групову так і індивідуальну відповідальність депутатів перед електоратом; ефективність контролю над фінансуванням діяльності партій та кандидатів; прийнятність громадськістю системи оплати праці та пільг депутатів; систематичне вивчення рівня довіри парламенту [3, 22].

Іншою важливою вимогою, що, однак, часто порушується, є неприпустимість делегування помічникам чи представникам депутатів або персоналу законодавчих зборів права брати участь у голосуваннях за відсутності депутата. Ця вимога є чинною і у випадку голосувань депутатів у парламентських комітетах. Особливо важливо дотримуватися цієї вимоги, зазначають експерти, у пост-конфліктних країнах [1, 21; 8, 24].

Законодавчий орган повинен мати ефективні важелі впливу на відповідальність виконавчої влади, наприклад, право висловлювати недовіру посадовим особам виконавчих органів, чи уряду в цілому. Однією із вимог є наявність у парламенту ефективних механізмів контролю над призначеннями на посади у системі органів виконавчої влади, право дострокового звільнення з посади чи притягнення до відповідальності окремих членів уряду [3, 19]. У випадку двопалатного парламенту, та палата, члени якої обираються виборцями, має право висловлювати недовіру уряду [1, 29]. Так само законодавчі органи демократичних країн повинні мати контрольні повноваження над внутрішніми військами, розвідувальною та службою безпеки [1, 32].

Важливою умовою суверенітету законодавчої гілки влади віз-а-ві виконавчої має бути чітко визначена процедура скликання законодавчих зборів на позачергові сесії, повноваження якої повинні належати самому парламенту [1, 19–20; 3, 19; 8, 16–17]. У випадках негайної потреби в інтересах громадськості вищий виконавчий орган також може скликати парламент на позачергову сесію, як це відбувається у Сполучених Штатах Америки чи у Великобританії.

Іншою вимогою, що забезпечує незалежність законодавчого органу від органів виконавчої влади є прийняття власного кошторису [1, 23; 3, 19; 8, 43–45]. Водночас, для забезпечення відповідності критерію відповідальності перед громадянами, кошторис парламенту повинен бути оприлюдненим та доступним для всіх. Для попередження нецільового використання фінансових ресурсів парламенту, доцільно розробити механізми контролю за використанням коштів, наприклад, призначених на оплату експертизи чи консультування експертами, як це відбувається у шотландському парламенті, де за фінансові витрати відповідає спікер парламенту [1, 21–22; 8, 25–29].

Контроль діяльності органів виконавчої влади. У парламентських республіках існує традиція проведення регулярних сесій парламенту, які відводяться для відповідей міністрів та інших членів уряду на запитання законодавців. Питання можуть передаватись у відповідний орган завчасно, однак відповідь також повинна надійти до певного терміну у законодавчий орган. В середньому традиційно дається 6 днів для підготовки відповіді на запит парламенту, наприклад, у законодавчих органах Данії, Норвегії, Угорщині, Кореї, Великій Британії [1, 30].

Якщо контроль діяльності органів виконавчої влади здійснюється іншою стороною, то звіт про перевірку повинен спочатку надходити для розгляду у парламент, а не направлятись у виконавчу владу, де, у випадку, якщо результати перевірки будуть незадовільними, цей звіт може затриматися на довгий період часу та бути переданий у парламент лише тоді, коли втратить свою актуальність.

Іншою рекомендацією науковців та експертів-практиків законодавчого процесу є наступна: комітет з фінансового контролю за витратами уряду у парламенті повинен очолюватись лідером від партії меншості. Це забезпечить кращий контроль за витрачанням державних ресурсів та незалежність у контролі від урядовців, які часто призначені на посади від партії більшості. Для ефективності контролю також потрібно забезпечити повний доступ законодавчого органу до оперативного бюджету урядових органів влади, а також достатньо часу та експертизи для ефективного аналізу фінансових документів [8, 47–49]. З цією метою рекомендується створення постійного органу з контролю за бюджетом у парламенті на зразок тих, що функціонують у конгресі США та законодавчих органах інших країн.

Також повинен існувати незалежний неурядовий орган, що здійснював би аудит та оприлюднював його результати своєчасно, оскільки, як засвідчили результати досліджень комісії

Асоціації парламентів співдружності, у більшості країн, результати контролю публікуються часто декілька років після закінчення фінансового року, що часто унеможливорює відповідальність [1, 25]. В ідеалі, такий звіт повинен розглядатися не пізніше як за три місяці після закін-

чення фінансового року, або у гіршому випадку, перед першим слуханням проекту бюджету на наступний фінансовий рік.

Прозорість. Важливим критерієм, що дозволяє визначити ефективність роботи парламенту, є обов'язкова наявність розміщених в електронній формі,

або доступні у будь-якому іншому форматі детальні стенограми щоденних пленарних засідань та слухань у комітетах, а також результатів голосувань депутатів законодавчого органу. Ця вимога диктується правом громадян на повну та достовірну інформацію про роботу законодавчого органу [1, 27–28; 3, 21]. Стенограми засідань парламентських комітетів також повинні бути доступні для громадськості, за винятком тих, на яких розглядаються питання національної безпеки, чи на прохання свідків, які заслуховуються на засіданнях комітету. У таких випадках процедура повинна бути чітко прописана у регламенті роботи комітетів [1, 27–28; 3, 21].

Критеріями щодо забезпечення доступу до інформації, у тому числі і фізичного доступу до засідань парламенту для громадян та представників ЗМІ є проста та така, що не займає багато часу, процедура запиту інформації [1, 31; 3, 21].

Окремою рекомендацією була висунута вимога синхронного перекладу дебатів, що транслюються у прямий ефір та документації, що публікується у результаті парламентських сесій та засідань комітетів, мовами національних меншин для забезпечення прозорості роботи парламенту та відповідальності депутатів перед виборцями. Прикладом такої практики було названо законодавчі органи Канади та Індії, де переклад здійснюється постійно, а також Європарламент, у якому здійснюється переклад, у тому числі синхронний, 21 мовами. Значною мірою ефективність парламенту залежить і від рівня професійних навичок, досвіду, оптимальної кількості та відповідної компенсації за роботу адміністративного, дослідницького персоналу законодавчого органу. Водночас, важливо також чітко розрізняти персонал від партій та позапартійний персонал парламенту, особливо у виконанні адміністративних, консультативних та дослідницьких функцій. Відбір позапартійного персоналу повинен здійснюватись на конкурсній основі, з урахуванням професійних досягнень та рівних прав, а у виконанні своїх обов'язків такий персонал повинен бути захищений від політичного тиску. З цієї ж причини голова парламентської служби повинен також бути позапартійним [1, 37–38; 3, 20; 8, 34–38]. Доцільним є також застосування окремого кодексу етичної поведінки персоналу парламенту, що визначатиме основу взаємовідносин між ним та депутатами.

У рекомендаціях щодо фінансування партійних груп зазначено, що законодавчий орган повинен виділяти достатні фінансові ресурси для забезпечення прозорості діяльності партій. Водночас, експерти зауважують, що у випадку дефіциту бюджету, особливо це стосується країн, що розвиваються, потрібно стежити, щоби не було перекосів у фінансуванні на користь партійної більшості у парламенті та зловживання державними ресурсами. Доцільніше розподіляти ресурси між партійними групами пропорційно до кількості представників від кожної партії у законодавчому органі, на зразок того, як це відбувається у Парламенті Шотландії.

Іншим важливим аспектом ефективності роботи законодавчого органу у її співвідношенні з витратами на утримання парламенту є проблема фінансування забезпечення депутатських пільг.

Основним критерієм, яким потрібно керуватися у цьому питанні, за рекомендаціями експертів, повинно бути обґрунтування витрат народних обранців на роботу з виборцями. Крім того, потрібно стежити, щоби схеми відшкодування витрат були справедливими по відношенню до всіх, щоби не було викривлень на користь правлячої партії (партії більшості), або голів комітетів, що, як правило, і представляють партію більшості. Витрати повинні бути економічно обґрунтованими і іншою неодмінною вимогою є обов'язкова звітність депутатів про витрачені кошти не лише перед контрольними органами, а й перед громадськістю.

Заробітна платня депутата повинна бути на рівні заробітної платні чиновників вищих рангів, щоби забезпечити кожному громадянину, що був обраний у законодавчий орган, незалежно від його фінансового становища, компенсацію, адекватну умовам роботи та відповідальності, що несуть на собі депутати. З іншого боку, вона не повинна бути суттєво вищою, ніж у чиновників інших гілок влади, щоби не створити перекося у розумінні суспільної важливості різних гілок влади [1, 18; 8, 13–15].

Світовою тенденцією сьогодні є поширення функціонального, а не абсолютного імунітету законодавця, який діє лише на термін перебування на посаді законодавця парламенту. Вивчення досвіду зарубіжних країн дає підстави стверджувати, що у більшості з них законодавцям забезпечується імунітет на висловлювання під час обговорень, дебатів та засідань у стінах парламенту. Однак імунітет не поширюється на висловлювання депутата під час виступів поза приміщенням законодавчого органу, наприклад, при зустрічі з виборцями чи представниками громади [8, 10].

Експерти наголошують, що потрібно забезпечити баланс між захистом законодавців від політичних переслідувань під час та після виконання ними законодавчих функцій та спокусою зловживати своїм винятковим становищем, що у ряді країн призводить до ситуації, коли депутати балотуються на наступний термін, щоби зберегти імунітет та уникнути кримінальної відповідальності за свої вчинки. У низці країн, імунітет знімається із законодавця, якщо покарання за вчинок, у якому він чи вона звинувачується, не перевищує певний термін, наприклад, у Швеції — це 2 роки, у Філіппінах — 6.

У низці країн (Єгипет, Румунія, Греція, Португалія, Таїланд, Кенія та ін.) імунітет законодавців захищає їх лише від адміністративної відповідальності. Орган, у компетенції якого є зняття імунітету депутата, повинен бути поза системою виконавчої гілки влади. Найчастіше, це окремий комітет парламенту з депутатських привілеїв, який вирішує справи, пов'язані з імунітетом депутата [8, 10–12].

Залучення громадян у процес прийняття рішень. Законодавчий орган повинен усіляко сприяти залученню у законодавчий процес громадськості та громадянського суспільства, особливо, молодь [3, 21]. Ця участь можлива за умови, якщо громадськість розумітиме специфіку роботи парламенту, а це, у свою чергу, забезпечується за умови, якщо парламент у своїй роботі є прозорим. Участь громадськості може відбуватись у формі громадських слухань з питань законопроектів (за прикладом

Канади, де регулярно відбуваються громадські консультації з питання проекту федерального бюджету). Обов'язковою вимогою є завчасне інформування громадян про законопроекти, що розглядатимуться у парламенті [1, 31–32].

Важливою умовою участі громадян у розробці законопроектів є забезпечення захисту прав громадян, що свідчать на засіданнях парламентських комітетів [1, 33]. Для того, щоб законодавчий орган був «лідером у демонстрації прикладу гарного урядування та відповідальності» [1, 34], повинні існувати механізми для виявлення, розслідування та притягнення до відповідальності законодавців за корумповані дії. Тому, для попередження конфлікту інтересів одним із стандартів, що повинен жорстко контролюватись, має бути неможливість займати посаду одночасно в відомствах інших гілок влади, крім законодавчої, а також працювати в іншій палаті, у випадку двопалатного парламенту. Серед причин конфлікту інтересів, зазначають експерти, може також бути конфесійна приналежність, коли перед тим, як почати працювати у парламенті, парламентарі або члени персоналу змушені скласти релігійну присягу проти власної волі [8, 8–9].

У більшості законодавчих органів сучасних демократичних країн існують детально розроблені кодекси етики та поведінки законодавця з метою запобігання конфлікту інтересів, де визначені деталі щоденної роботи депутата у його відносинах з виборцями, лобістами, колегами, опозицією і т.п. [1, 34]. Крім того, депутати повинні повністю декларувати свої фінансові та бізнес інтереси, а окремий неурядовий орган повинен здійснювати нагляд за відповідністю цьому стандарту, на зразок комісій з питань етики у законодавчій гілці, що існують у кожному штаті США.

Висновки. Отже, потреба у винайденні та подальшому науковому обґрунтуванні методів визначення ефективності парламенту є очевидною, оскільки відчутною є тенденція до розташування ресурсів державного бюджету відповідно критерію ефективності. Аналіз літератури з цієї проблематики дозволяє стверджувати, що більшість із зарубіжних досліджень базуються на якісних методах, серед яких чільне місце посідає метод експертного опитування, а критерії, які застосовуються до визначення рівня ефективності депутатів та парламенту в цілому часто чітко не розрізняються, а розглядаються у комплексі, що у свою чергу призводить до принципових помилок у розумінні причин низької ефективності парламенту та способів її підвищення. З огляду на це, доцільним є чітке окреслення вищезазначених відмінностей та їх подальше вивчення.

Список використаних джерел та літератури:

1. Benchmarks for democratic legislatures: a study group report of the Commonwealth parliamentary association. — London, 2006. — 128 p.

2. Comer, J.C. The Nebraska non-partisan legislature: An evaluation / J.C. Comer // State and Local government review. — 1980. — Vol. 12. — № 3. — P. 98–102.
3. Evaluating parliament: a self-assessment toolkit for parliaments. Interparliamentary union. — 2008. — 34 p.
4. Fengler, A.P. Legislative productivity of elderly legislators / A.P. Fengler // Polity. — 1980. — Vol. 13. — № 2. — P. 327 — 333.
5. Gawande, K. Measures of effectiveness for governmental organizations / K. Gawande, T. Wheeler // Management Science. — 1999. — Vol. 45. — № 1. — P. 42 — 58.
6. Gerber, B.J. State Legislative influence over agency rulemaking: the utility of ex ante review / B.J. Gerber, C. Maestas, M.C. Dometrius // State politics and policy quarterly. — 2005. — vol. 5. — № 1. — P. 24–46.
7. Sobel, R. The political costs of tax increases and expenditure reductions: Evidence from State legislature turnover / R. Sobel // Public Choice. — 1998. — Vol. 96. — № 1–2. — P. 61–79.
8. Toward the development of international standards for democratic legislatures: a discussion document for review by interested legislatures, donors and international organizations. — National democratic institute of international affaires. — 2007. — 89 p.
9. Tungwarara, O. IDEA's state of democracy assessment methodology: What we have contributed and what we have learnt [Electronic resource] / O. Tungwarara. — IPSA World congress. — Fukuoka, 2006. — 32 p. — Accessed at: http://democratic.audit.anu.edu.au/papers/20060619_ipsa_ozias.pdf.
10. Usher, D. The color of the judges eyes: Efficiency as a criterion for the legislature and for the courts / D. Usher // Public Choice. — 2001. — Vol. 107. — № 3/4. — P. 333–357.
11. Weissert, C.S. Issue salience and state legislative effectiveness / C.S. Weissert // Legislative studies quarterly. — 1991. — Vol. 16. — № 4. — P. 509–520.

12. Концепція змін до законодавчих актів України щодо підвищення ефективності функціонування Верховної Ради України // Часопис Парламент, 2010. — № 1. — С. 3–40.