



**ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ**

Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України

**ПРОГРАМА РОЗВИТКУ ООН в УКРАЇНІ**

Програма “Доброчесність на практиці:  
програма врядування”



**ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ:  
УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ ТА СВІТОВИЙ ДОСВІД**  
матеріали науково-практичної конференції

## **ЗМІСТ**

<b>ВСТУПНЕ СЛОВО</b>	<b>3</b>
<b>ТЕКСТИ ДОПОВІДЕЙ</b>	<b>9</b>
<b>ОБГОВОРЕННЯ ПРОПОЗИЦІЙ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ</b>	<b>40</b>
ТЕМА 1 Актуальні проблеми парламентського контролю та шляхи їх подолання	40
ТЕМА 2 Удосконалення парламентського контролю в сфері державних фінансів	51
ТЕМА 3 Удосконалення парламентського контролю в сфері прав людини	65
<b>РЕКОМЕНДАЦІЇ НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ</b>	<b>69</b>
Склад робочих груп з питань удосконалення парламентського контролю при комітетах Верховної Ради України	71
Склад експертної та координаційної груп з розроблення Концепції та пропозицій законодавчих змін щодо вдосконалення парламентських контрольних функцій	73
<b>ДОДАТОК 1</b> Концепція та пропозиції законодавчих змін щодо вдосконалення парламентських контрольних функцій	74
<b>ДОДАТОК 2</b> Порівняльна таблиця запропонованих змін до законодавства з питань парламентського контролю в сфері бюджету	111
<b>ДОДАТОК 3</b> Порівняльна таблиця запропонованих змін до законодавства з питань парламентського контролю в сфері прав людини	118
<b>ДОДАТОК 4</b> Пропозиції та зауваження до проекту Концепції законодавчих змін щодо вдосконалення парламентських контрольних функцій	121

## ВСТУПНЕ СЛОВО



**Валентин Матвєєв,**  
голова Комітету з питань Регламенту,  
депутатської етики та організації  
роботи Верховної Ради України

Шановні учасники науково-практичної конференції!

Дозвольте від імені Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України привітати вас і висловити вам щиро подяку за те, що ви зацікавились проблемою, яку сьогодні планується обговорити, і знайшли можливість взяти участь у нашій конференції.

Плануючи її проведення, Комітет прагнув не лише обговорити проблемні питання здійснення парламентського контролю в Україні, але головне – спільними зусиллями виробити й запропонувати практичні кроки щодо його вдосконалення з урахуванням світового досвіду.

І ми щиро сьогодні хочемо подякувати за активну участь у підготовці цієї конференції нашим партнерам, передусім Програмі розвитку ООН та її постійному представникові в Україні панові Френсісу О'Доннеллу та Програмі сприяння парламенту України і її керівнику – панові Фреду Бредлі, які зі своїми співпрацівниками зробили дуже багато, щоб така науково-практична конференція сьогодні відбулась.

А зараз я вас насамперед закликаю взяти активну участь у розмові, яка відбудеться на нашій конференції, й хочу надати слово Першому заступникові Голови Верховної Ради України Адамові Івановичу Мартинюку.



**Адам Мартинюк,**  
перший заступник Голови Верховної  
Ради України, кандидат історичних наук

Шановні учасники науково-практичної конференції!

Я думаю, що сьогодні Комітет з питань Регламенту разом із названими міжнародними організаціями, які дійсно чимало роблять для сприяння розвитку та становленню парламентаризму в нашій державі, для вдосконалення нашої законодавчої, законотворчої діяльності, проводить науково-практичну конференцію щодо однієї з найголовніших, як би сказав, фундаментальних підвалин діяльності нашого суспільства. Я думаю, що дискусія, яку сьогодні проведуть учасники науково-практичної конференції, а познайомившись з програмою, я побачив досить, як кажуть, високе представництво її учасників, що тут зібрались люди, які зі знанням справи говоритимуть про цю проблему. Це початок нашої серйозної роботи над удосконаленням, зміцненням найважливішої функції законодавчого органу влади, а саме контрольної функції. Я думаю, що це буде початком тривалої розмови, напевно, це варто обговорювати й у формі парламентських слухань, тим більше, що це необхідно в зв'язку з тим, що ми можемо з вами наблизитися до зміцнення контрольних функцій парламенту, якщо буде втілено в життя, ті зміни до Конституції, які ми нещодавно з вами прийняли.

Якщо говорити про парламентський контроль, то, мабуть, як і багато інших проблем у державі, можна сказати так, що він є, але водночас

його й немає. В Конституції, в одній з її статей, якщо я не помиляюсь, 85, є записаний рядок про контрольні функції парламенту. Є частина інших положень про цей контроль. Непогано виписані контрольні функції парламенту в нині чинному Регламенті. Але якраз цей розділ Регламенту про контроль парламенту над діяльністю Кабінету Міністрів уже не відповідає реаліям та Конституції України. По суті, кожен із членів парламенту, керівників комітетів, фракцій відчуває, наскільки ця функція є невиразною, наскільки вона не виконується, й передусім її не виконують виконавчі структури влади. А не виконується тому, що парламент, на превеликий жаль, не має безпосереднього стосунку до формування цих органів.

У нас є дві можливості, що виписані в Конституції, якими ми користуємося. З одного боку, за бюджетними витратами такі контрольні функції від імені парламенту виконує Рахункова палата, яка діє досить активно й наступально, я б сказав. Є Закон “Про Рахункову палату”, але віддача від цієї діяльності, від цих контрольних функцій, ви знаєте, досить і досить мізерна. Тому що ми з вами майже щомісяця одержуємо звіти, доповідну інформацію Рахункової палати про те, як транжириються державні кошти, та на рівні цих звітів, на превеликий жаль, воно все й закінчується. Я не пригадую, і, мабуть, ніхто з вас не може пригадати, жодної кримінальної справи, яка була б доведена до завершення за результатами доповідей і перевірок Рахункової палати, — це один момент.

Другий момент. Ви знаєте, ми з вами не один рік уже б’ємося над тим, щоб розширити функції Рахункової палати. Адже вона сьогодні збіднена в своїх контрольних функціях. Вона сьогодні відповідно до Конституції, а не так до Конституції, як і до рішень Конституційного Суду. Попри те, що ми кілька років тому прийняли поправку до відповідної статті Конституції, щоб розширити функції Рахункової палати, її заветував Президент, і з допомогою Конституційного Суду, на превеликий жаль, нам не вдалося подолати цього вето.

Таким чином, сьогодні Рахункова палата може тільки контролювати, як витрачається державний бюджет. І то, я вже сказав, що контроль контролем, але реальних результатів цього контролю ми з вами не бачимо. А ось те, як наповнюється державний бюджет? Як він фор-

мується? За рахунок яких коштів? Чи відповідають ті кошти тим реаліям, які є насправді? Ніхто в нашій державі цього не контролює, зокрема й Рахункова палата. Зрозуміло, що тут є досить і досить багато серйозних проблем, і не один раз ми з вами пересвідчувалися в тому, що безконтрольність виконавчих структур влади, передусім Кабінету Міністрів, стосовно дотримання Закону “Про Державний бюджет”, а саме дохідної його частини, призводить до досить негативних наслідків і, як зараз показує практика, до цілої низки кримінальних справ.

Є ще один орган у нас, який записаний у Конституції, котрий від імені нашого парламенту повинен здійснювати контроль за дотриманням прав людини, — це Уповноважений з прав людини.

Тут також є вся нібито необхідна законодавча база для здійснення цього контролю, це здійснюється за певними напрямками, ми слухаємо час від часу звіти Уповноваженого з прав людини Верховної Ради про те, як дотримуються права та свободи громадян України. Але кожен із нас може, так би мовити, сьогодні критично подивитися на діяльність і сказати, що до того, щоб вважати, що в Україні повністю дотримуються права та свободи громадян, нам з вами ще досить і досить далеко.

На превеликий жаль, для того, щоб здійснювати контрольні функції парламенту, ми з вами не спромоглися, парламент не зміг прийняти основоположні закони, передбачені в Конституції, а передусім це закони про Президента України, закони найголовніші, які ми з вами десятки разів приймали, десятки разів долали вето Президента, декілька років навколо цього законопроекту, як то кажуть, мучився не одне скликання парламент, мається на увазі Закон “Про Кабінет Міністрів”, а до сьогодні в нас немає Закону “Про Кабінет Міністрів”. Якщо бути формалістом, якби в нашій державі, дійсно, було б верховенство закону та права, то Кабінет Міністрів не мав би права діяти, бо в нього немає закону, за яким він зобов’язаний діяти, й ця норма записана саме в Конституції, що Кабінет Міністрів діє відповідно до Закону “Про Кабінет Міністрів”, що його приймає Верховна Рада. До сьогодні цього немає.

Є в нас одна з таких контрольних функцій, я вважаю, що вона була б досить ефективною, і це світова практика показує, що парламент має право з важливих проблем суспільного життя створювати тимчасові слідчі комісії.

Ви знаєте, що в нас існують десятки цих слідчих комісій, але результативність їхньої діяльності практично нульова через просту причину, що вони повинні діяти в межах закону.

Закон про тимчасові слідчі комісії, який ми ухвалили, також кілька разів ветував попередній Президент, і до цього часу такого закону немає.

А якщо якась резонансна, дійсно суспільно важлива справа, то надходить вказівка з інших органів влади, передусім з Адміністрації Президента, чи тепер вона називатиметься по-іншому, чи з Кабінету Міністрів, які кажуть: покажіть нам Закон, на основі якого ви дієте як члени тимчасової слідчої комісії. І на цьому вся діяльність тимчасових слідчих комісій переважно закінчується.

Тобто якщо не буде Закону, ми, знову ж таки, маючи відповідну статтю в Конституції, не матимемо змоги здійснювати ці контрольні функції. І так за багатьма параметрами.

Єдине, звичайно, й це добре, що започаткована ця розмова, бо я, наприклад, оптимістично дивлюсь на те, якщо не з першого вересня, швидше всього навряд, що це буде з першого вересня, то у всякому разі з першого січня, а практичніше після парламентських виборів, які мають відбутися в нас 26 березня наступного року, ми все-таки будемо діяти в новому форматі розподілу влади.

Ми все-таки приступимо до реалізації тих положень конституційних змін, які ми з вами 8 грудня 2004 року 402 голосами, прийняли у Верховній Раді.

Тоді, звичайно, контрольна функція парламенту надзвичайно зросте, бо тоді парламент формуватиме виконавчу вертикаль влади, точніше формуватиме уряд і відповідатиме за нього. І разом з урядом відповідатиме за стан справ у державі, і, звичайно, контрольні функції парламенту тоді значно зростуть. Але нам з вами треба буде до цього готуватись і готуватись таким чином, щоб найближчим часом прийняти ті законодавчі акти, про які я згадував, і про Президента України, і про Кабінет Міністрів, і про тимчасові слідчі комісії. І, звичайно, проблема номер один, а ми нещодавно з вами на одній з подібних зустрічей у залі розмовляли про те, що нам потрібно прийняти новий Регламент Верховної Ради. Хоча, знову ж таки, ми тут з вами стоїмо перед проблемою прийняти в розрізі чого: нині чинної Конституції, чи прий-

мати його наперед з тими змінами, які ми з вами прийняли? Тут також є певна колізія, і я не знаю, як з неї виходити. Бо якщо приймати сьогодні наперед, не можемо, бо ті норми ще не діють. Якщо приймати сьогодні відповідно до чинної Конституції, то буквально через невеликий проміжок часу вона буде змінена — і знову Регламент, так би мовити, не відповідатиме тим положенням Конституції, до яких ми внесли зміни.

І ще одне, на мій погляд, найголовніше: про парламентський контроль і законотворчу діяльність Верховної Ради, можна буде серйозно мову вести лише тоді, коли в державі буде дійсно верховенство закону. Коли в державі буде повага до закону, коли закони в державі виконуватимуться. На превеликий жаль, на мій погляд, найголовніша проблема функціонування нашого суспільства й держави як такої полягає в тому, що в переважній більшості закони, зокрема й Основний Закон — Конституція, не виконуються. Ми досить багато критичних стріл спрямували на адресу минулої влади, колишньої президентської адміністрації та тих підконтрольних їм інших урядових і інших закладів, говорячи про те, що вони ігнорували закон.

На превеликий жаль, не можна констатувати сьогодні, що з приходом нової влади ця ситуація змінилась. Найбільш, так би мовити, разючий приклад, який безпосередньо зачіпає нас з вами, парламентарів, і безпосередньо комітет, який сьогодні проводить цю науково-практичну конференцію, полягає, здавалося б, у простому дотриманні Основного Закону вимог Конституції про несумісництво депутатських мандатів та інших посад. Пройшло скільки часу? І половина ще тих, хто мав би виконати цю конституційну норму, її не виконала, і я, на жаль, песимістично дивлюсь на це. Мабуть, будуть такі народні депутати, які рік протягнуть і за допомогою судової гілки влади, ви знаєте, як вона в нас діє, це також розмова, як-то кажуть, окрема й за допомогою інших способів. І, звичайно, це показує приклад суспільству. Якщо ви, парламентарі, не можете добитись наведення порядку в елементарному, в тому, що лежить на поверхні, в тому, що обов'язкове для виконання кожним, зокрема й для народного депутата, посадовця виконавчих структур, то про який контроль, про яке, так би мовити, дотримання законів ви можете говорити іншим і вимагати від них? І тому, звичайно, я ще раз наголошую, проблема з проблем — це доби-

тися того, й звідси випливають і всі інші, в тому числі й контрольна функція парламенту, добитися поваги до закону та, безумовно, виконання закону всіма гілками влади незалежно від того, яка ця гілка. Чи та, що створює закони, чи та, що зобов'язана виконувати їх.

Я переконаний, що сьогодні в ході дискусії, яка триватиме у вас на цій науково-практичній конференції, ще раз наголошую, що тут зібралися фахівці своєї справи, тут зібралися люди, які знають, про що говорити, будуть вироблені чіткі рекомендації насамперед для нашого парламенту в тій законотворчій діяльності, яку потрібно вдосконалити для того, щоб дійсно контрольна функція парламенту була забезпечена хоча б на тому рівні, як це записано сьогодні в нашому Основному Законі. Я від імені керівництва Верховної Ради щиро бажаю вам успіхів у вашій науково-практичній конференції і сподіваюсь на її результативну роботу. Дякую.



**Френсіс О'Доннелл,  
постійний координатор системи ООН,  
постійний представник Програми  
розвитку ООН в Україні**

Шановний перший заступнику Голови Верховної Ради України пане Мартинюк! Шановний голово комітету з питань Регламенту пане Матвеев!

Шановні народні депутати України! Шановні учасники конференції!

Для мене велика честь виступати в стінах Верховної Ради України від імені системи ООН з тематики парламентського контролю.

Дозвольте передусім щиро подякувати за можливість продуктивної співпраці з Верховною Радою України, зокрема в сфері демократич-

ного врядування. Приємно відзначити, що Україна є не лише засновником і членом Організації Об'єднаних Націй, але й активним учасником сучасних глобальних процесів, особливо стосовно підтримки міжнародного миру та стабільності. Внесок України в ООН — це справді першокласний внесок, який наразі є найважливішим у Європі, за що ми вам надзвичайно вдячні.

Цього року виповниться 60 років від дня заснування ООН, і я сподіваюся, що ми зможемо відзначити вклад України під час святкувань. Цей рік ознаменовує також п'ятиріччя від часу прийняття в 2000 році Декларації тисячоліття. Саме на цьому я хотів би зупинитись детальніше.

По-перше, на порядку денному зараз обговорення глобального плану змін, який стосується також і Статуту ООН. У цьому контексті слід відзначити важливість питання належного врядування, особливо таких його складників, як захист прав людини, підзвітність і прозорість, верховенство права. Від часу прийняття Декларації тисячоліття ці надзвичайно важливі питання не втратили своєї актуальності, а проблеми, що з ними пов'язані, потребують невідкладного розв'язання. Цей значний масив проблем потребує багатосторонніх зусиль для їх подолання. Саме для цього потрібне міжнародне співробітництво.

Серед глобальних проблем слід відзначити проблеми міграції, подолання крайньої бідності, проблеми захворювань, охорони довкілля, а також нові виклики в сфері безпеки. Багатогранність і світовий масштаб окреслених проблем зумовлює необхідність збереження багатосторонніх рамок для їх розв'язання міжнародним співтовариством.

По-друге, на Генеральній асамблеї ООН, що відбудеться в грудні цього року, поряд зі щойно зазначеними питаннями планується також обговорити питання реформування системи ООН. Адже надзвичайно важливо, щоб наша організація також реформувалася, щоб бути взірцем утілення концепції належного врядування, забезпечуючи високий рівень підзвітності, відкритості та прозорості.

По-третє, хочу наголосити на значенні для нас співпраці з Україною, яка нині знаходиться на певному роздоріжжі з огляду на розвиток демократії. Весь світ захоплений тим, що громадянське суспільство України захистило демократію та своє право вибору.

І, звичайно, це підсилює необхідність подальших реформ. Зі свого боку ми прагнемо підтримати цей процес, зокрема й щодо питань удосконалення функцій парламентського контролю, особливо в контексті конституційних змін.

Парламентський контроль — це надзвичайно важливий інструмент забезпечення підзвітності та доброчесності влади, дотримання прав людини. Саме ці напрямки новий Уряд зазначив як пріоритети при здійсненні реформ.

Хотів би також зазначити, що одна з основних проблем у сфері парламентського контролю — це відсутність або недотримання норм і процедур, що стосуються реалізації окремих форм парламентського контролю. Тому завданням парламенту має стати виправлення прогалин та недоліків, що впливають на ефективність і результативність контрольної функції. В цьому контексті надзвичайно важливо внести відповідні процедури в порядок роботи парламенту, зокрема в Регламент Верховної Ради України. Це необхідно як парламентові, так і суспільству загалом.

Ми сподіваємось, що концепція та законодавчі пропозиції, які охоплюють три основні тематики, а саме загальні засади парламентського контролю, парламентський контроль у сфері державних фінансів та в сфері прав людини, сприятимуть досягненню консенсусу щодо напрямків законодавчого врегулювання питання контрольної функції Верховної Ради України.

Я хотів би ще раз зупинитися на питанні прав людини. Одним із пріоритетів ООН є забезпечення того, щоб наша співпраця й технічна допомога сприяли захистові прав людини. Підхід на основі захисту прав людини — це надзвичайно важлива концепція, яку застосовує система ООН в усьому світі. Звичайно, захист прав людини треба гарантувати, і в цьому сенсі я хочу відзначити, що стаття 3 Конституції України засвідчує відповідальність держави за дотримання прав людей, захист її честі та гідності.

Неабияка роль у дієвості цієї статті Конституції належить Верховній Раді України, що зумовлює важливість парламентського контролю за дотриманням прав і свобод громадян та необхідність ефективного функціонування інститутів і механізмів парламентського контролю. У цьому зв'язку я хотів би приєднатися до думки пана Мартинюка, зокрема, що простого прийняття законів недостатньо, важливо забезпечити реальне втілення цього законодавства в життя.

Підтримка з боку ООН триватиме й надалі, зокрема, в рамках Стратегії допомоги Україні. Зараз ми підходимо до завершення першого п'ятирічного періоду, а від 2006 року розпочинається новий етап — до 2010 року. Він зосереджуватиме увагу на необхідності реформ і розбудові спроможності демократичних інститутів, таким чином, щоб вони були доступнішими для громадян. І, звичайно, ми повинні розбудовувати громадське суспільство. Вкрай важливо, щоб люди краще знали про свої права, це створює можливості для захисту цих прав.

Ми також надаватимемо значної ваги питанням соціального забезпечення, охорони здоров'я, регіонального розвитку, економічної політики та децентралізації.

Хотів би ще раз наголосити, що Програма розвитку ООН в Україні та вся система ООН загалом готові підтримувати вас, співпрацювати з вами за ключовими напрямками вашої роботи.

Наприкінці зазначу, що вирішення питань, пов'язаних з удосконаленням парламентського контролю, дозволить консолідувати та розвивати демократію в такій прекрасній країні, як Україна. Дякую вам за увагу!

### **Фред Бредлі, керівник Програми сприяння парламентові, Університет Індіани**

Заступнику голови Верховної Ради України пане Мартинюк, голово комітету пане Матвеев, координаторе системи ООН в Україні пане О'Доннелл, народні депутати, учасники конференції!

Від імені Програми сприяння парламентові Університету Індіани я б хотів привітати учасників на відкритті цієї важливої конференції “Парламентський контроль: українські реалії та міжнародний досвід”.

Ми, учасники Програми сприяння парламентові Університету Індіани раді, що змогли посприяти Комітетові Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради та Програмі розвитку ООН в організації цього надзвичайно важливого заходу.

Програма сприяння парламентові — це проект, який працює з Парламентом від 1994 року за фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку. Наразі ми впроваджуємо п'я-

тирічну Програму демократичного зміцнення парламенту за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку. Наші цілі передбачають допомогу Верховній Раді в розробленні ефективнішої та демократичнішої системи внутрішнього управління; поліпшення відносин між законодавчою та виконавчою гілками влади шляхом прийняття ключових рамкових законів, що регулюють ці відносини й зміцнюють Верховну Раду як демократичну інституцію та рівноправну гілку влади; поліпшення та розширення доступу громадян до законодавчого процесу.

Сьогоднішня конференція, присвячена контрольним функціям українського парламенту, передбачає доповіді та обговорення нинішнього стану, перспектив, міжнародного досвіду, законодавчої бази, контролю за дотриманням прав людини та ролі Уповноваженого з прав людини, а також контролю над формуванням бюджету та виконання й посилення ролі Рахункової палати.

Сьогодні я також поділюся деякими своїми думками стосовно зміцнення контрольної функції українського парламенту, і зокрема — щодо можливостей і викликів, які виникають у зв'язку з новою роллю парламенту, передбаченою Законом про внесення змін і доповнень до Конституції України №4180, оскільки Україна переходить до парламентсько-президентської моделі відповідального та представницького врядування.

Зараз я б хотів також відзначити критично важливу роль, яку український парламент відіграв минулого року в подоланні політичної кризи під час президентських виборів. Верховна Рада зміцнила свою роль як рівноправної й ефективної гілки влади, оскільки вона виконувала функції й дискусійної палати, де депутати висловлювали думку народу, якого вони представляють, і законодавчого органу, який був посередником між конкурентними інтересами, не лише у вирішенні, а також і в оптимізації результатів політичних переговорів.

Я б хотів подякувати керівництву Верховної Ради за їхню співпрацю в організації цього заходу.

Також я б хотів віддати належне за підтримку та співпрацю голові Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради, секретаріатові комітету, Головному організаційному управлінню Верховної Ради України, Апаратові Верховної Ради, а також відзначити підтримку та зусилля Програми розвитку ООН в Україні, без допомоги якої проведення цієї конференції було б неможливим.

На завершення я б хотів побажати учасникам плідного обговорення перспектив зміцнення контрольної функції українського парламенту для відповідного реагування на нові реалії розвитку української держави й народу.



## ТЕКСТИ ДОПОВІДЕЙ

**Валентин МАТВЄЄВ,**  
голова Комітету з питань Регламенту,  
депутатської етики та організації  
роботи Верховної Ради України

### СТАН ТА АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ

Загальновідомо, що парламент і парламентаризм — поняття тісно пов'язані, але не тотожні. У науковій літературі є багато означень парламентаризму, але характерна його ознака — наявність парламенту — органу, на який покладено чітко визначені функції.

Проявом парламентаризму є, зокрема, контроль парламенту за діяльністю уряду. Такий контроль по-різному здійснюється в парламентських і президентських республіках, але в будь-якому разі він є визначальною рисою парламентаризму.

Для парламентів і сучасного парламентаризму характерною ознакою є не лише контроль за діяльністю уряду. Різноманітні функції й повноваження парламентів прямо чи опосередковано встановлює більшість конституцій. Поряд із законодавчою та іншими функціями більшість науковців визнає контрольну функцію основною.

Парламентський контроль — це передбачений Конституцією та законами України вид діяльності парламенту, народних депутатів та утворених парламентом органів, який полягає в одержанні інформації, її аналізі, здійсненні у визначених законом формах засобів реагування задля запобігання порушенням Конституції, законів України, інших актів Верховної Ради та притягнення до конституційно-правової відповідальності за їх порушення.

Як показує практика, парламентський контроль найефективніший тоді, коли парламент має доступ до різноманітних джерел інформації й аналізу.

Відповідно до статті 85 Конституції Верховна Рада може безпосередньо здійснювати функції парламентського контролю. Законодавчий

орган здійснює парламентський контроль самостійно на пленарних засіданнях, а також через комітети. Зазначена стаття Конституції України не дає чіткого означення форм контролю, а лише вказує, що Верховна Рада “здійснює парламентський контроль у межах, визначених цією Конституцією”. А це фактично засвідчує відсутність у нас закріпленого чіткого переліку контрольних повноважень парламенту, послаблює його становище в системі державної влади й звужує обсяги здійснення парламентського контролю.

Ключову роль у процесі парламентського контролю повинні відігравати комітети Верховної Ради, які діють відповідно до Конституції та Закону “Про комітети Верховної Ради України”. Зокрема, однією з функцій здійснення ефективного систематичного контролю є участь комітетів у складанні, прийнятті, аналізі виконання Державного бюджету в частині, що віднесена до компетенції комітетів, з метою забезпечення доцільності та ефективності використання державних коштів. Під час здійснення своїх функцій комітети мають право у порядку контролю за виконанням Державного бюджету заслуховувати першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єрів, міністрів України, керівників державних комітетів, відомств, інших органів виконавчої влади й організацій, профспілкових органів, а також органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян. Керівники цих органів та організацій, інші посадовці на пропозицію комітету зобов'язані прибути на його засідання й надати роз'яснення щодо питань, що їх розглядає цей комітет у порядку здійснення контрольних повноважень. Чи використовують таку можливість усі профільні комітети? На жаль, ні.

Наш Комітет здійснює внутрішній парламентський спеціалізований контроль щодо діяльності народних депутатів України, за формуванням та використанням Кошторису витрат на здійснення повноважень Верховної Ради України, а також за виконанням її Апаратом функцій щодо забезпечення діяльності парламенту та його органів.

Хочу наголосити, що проблема здійснення парламентського контролю в Україні постала перед нами зі ще більшою гостротою після внесення змін до Конституції України, переходу українського суспільства до пропорційної системи виборів народних депутатів і, відповідно, зростання впливу політичного складника на діяльність Верховної Ради. При цьому особливо важливим видається збереження відповідного рівня впливу на діяльність парламенту конституційно визначених його органів — комітетів.

Крім того, при здійсненні конституційної реформи, що матиме наслідком посилення ваги парламенту на владній осі “президент-парламент”, у самому парламенті загостреніше окреслиться питання об’єктивізації оцінок діяльності уряду та його міністерств і відомств. І в цьому ключову роль мають відігравати профільні комітети Верховної Ради України.

Розуміння цих процесів продемонструвала Верховна Рада України при внесенні змін до Основного Закону в процесі конституційної реформи. Зокрема, стаття 89 чинної Конституції України суттєво доповнена наданням контрольних функцій парламентським комітетам для забезпечення виконання контрольних повноважень самої Верховної Ради України.

Закріплення таких функцій на конституційному рівні, думаю, гарантуватиме підвищення ефективності й відповідальності комітетів у сфері здійснення ними контрольних повноважень і водночас відхилить будь-які заперечення й сумніви щодо конституційності зазначеного напрямку їхньої діяльності.

Це означає, що відповідний правовий розвиток зазначених конституційних положень має бути відтвореном у Законі про комітети, що передбачено в абзаці п’ятому тієї ж 89-ї статті Конституції України.

У зв’язку з вищенаведеним робоча група Комітету разом із Головним юридичним та організаційним управліннями Апарату Верховної Ради України, Інститутом законодавства розробила проект Закону України “Про комітети Верховної Ради України” в новій редакції. Найближчим часом законопроект буде направлений депутатським фракціям і групам, всім комітетам. Ви матимете змогу ознайомитися з ним, висловити пропозиції, й тільки після їх узагальнення Комітет опрацює остаточну редакцію цього проекту законодавчого акта, який і буде внесено на розгляд Верховної Ради України.

Оскільки предметом цієї науково-практичної конференції є контрольна діяльність парламенту, зупинюсь на участі комітетів у цьому процесі, маючи на меті вдосконалення контрольних функцій комітетів у новій редакції проекту закону. У ньому запропоновано десять напрямів контрольної діяльності комітетів, що їх детально викладено у відповідних статтях законопроекту.

Там викладено права та обов’язки комітетів у виконанні контрольних функцій, і, на нашу думку, такий підхід допоможе комітетам на практиці реалізовувати свої контрольні функції.

У проекті закону чіткіше виписана організація роботи комітетів, що на законодавчому рівні врегульовує питання внутрішньої самоорганізації їхньої діяльності. Як ви знаєте, наш Комітет, відповідно до предмету відання, займався питанням легітимності проведення засідань деяких комітетів. Мається на увазі проведення засідань без належного кворуму, врахування при голосуванні заяв народних депутатів України — членів комітетів, що були оформлені з порушенням вимог закону. З приводу зазначених порушень Комітет надсилав роз’яснення кожному народному депутату України, проте зазначені порушення й досі трапляються в практиці роботи комітетів.

Тому в статті 37 проекту закону вимоги до письмових заяв членів комітетів та процедури їх розгляду встановлюються однозначно, без будь-яких можливих тлумачень.

Ефективність роботи комітетів зі здійснення контрольних функцій, як свідчить практика, прямо залежить від якості планування роботи комітетів. Здійснений нашим комітетом аналіз планування роботи комітетів тільки за період шостої — сьомої сесій свідчить про значні розбіжності в плануванні роботи комітетів. Працюючи за спільним календарним планом роботи сесії, комітети планують дуже різну кількість засідань.

Зокрема, в період роботи шостої сесії один із профільних комітетів, з етичних міркувань не буду його називати, запланувавши всього 6 засідань (у середньому інші парламентські комітети в цей час планували й провели по одинадцять), провів усього два, а за період шостої — сьомої сесій провів лише шість засідань, в той час, коли інші комітети в середньому провели по 15. Про яку ефективність роботи, а тим

більше, здійснення парламентського контролю може йтися?

Тому в новій редакції проекту закону (стаття 43) ми пропонуємо чіткіші правові вимоги до планування роботи комітетів.

Одним із дієвих засобів парламентського контролю є також діяльність тимчасових слідчих комісій.

Але слід зауважити, що в постановах Верховної Ради ще при створенні тієї чи іншої тимчасової слідчої комісії не чітко визначаються завдання та коло повноважень таких комісій, що негативно позначається на результативності їхньої роботи. Ось тут, на нашу думку, можна було б виробити уніфіковані форми проектів постанов Верховної Ради з різних питань, і з цього зокрема, та дотримуватися їх.

Низька ефективність роботи тимчасових слідчих комісій пояснюється передусім правовою неврегульованістю їхньої діяльності, а також недостатнім рівнем безпосередньої організації їхньої роботи. Переважна більшість голів таких комісій не дотримуються вимог статті 4.6.4 Регламенту Верховної Ради України в тій частині, що комісія у визначений термін, але не пізніше як через шість місяців після її створення, подає Верховній Раді письмовий звіт про виконану роботу, а також підготовлені нею акти Верховної Ради й інші матеріали, які поширюються серед народних депутатів.

Проте, як показує практика роботи, за останні три роки перед Верховною Радою прозвітувала лише третина з 39 створених (станом на 22 березня цього року) тимчасових спеціальних і слідчих комісій.

Попри неодноразові намагання Комітету впорядкувати діяльність таких комісій шляхом заслуховування їхніх звітів, Верховна Рада України не змогла прийняти в другому читанні Постанову “Про заходи щодо впорядкування тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України”. Зокрема, 31 березня 2004 року Комітет вніс на розгляд Верховної Ради України в другому читанні та в цілому проект Постанови Верховної Ради України “Про заходи щодо впорядкування діяльності тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України”.

15 червня 2004 року внесений проект постанови було розглянуто на пленарному засіданні Верховної Ради України. За прийняття зазначеної постанови проголосувало лише 107 на-

родних депутатів України, таким чином проект постанови зняли з розгляду. А причина тут одна – політична складова питання. Пропрезидентська, на той час, більшість блокувала таким чином заслуховування звіту Тимчасової слідчої комісії щодо розслідування обставин вбивства Г. Гонгадзе.

Як свідчать матеріали, що їх надало Управління справами Апарату Верховної Ради України, діяльність тимчасових слідчих і спеціальних комісій коштує державі серйозних витрат. Наприклад, на забезпечення роботи тимчасових слідчих та спеціальних комісій у 2002-2004 роках витрачено 383 тис. 595 грн., а на забезпечення роботи автомобілів, які закріплені за слідчими комісіями (9 автомобілів), – 864 тис. грн. на рік. Так що, за такі суми не потрібно звітувати?

Верховна Рада України не лише постановою намагалася впорядкувати роботу тимчасових комісій. Нагадаю вам, що протягом всього минулого скликання парламент кілька разів намагався законодавчо врегулювати їхню діяльність прийняттям відповідного закону.

Вперше Верховна Рада прийняла Закон “Про тимчасові та спеціальні комісії Верховної Ради України” у липні 1999 року, який був надісланий на підпис Президентові України, а 17 серпня того ж року був повернутий до Верховної Ради з вето Президента.

Нині у Верховній Раді України вже зареєстровано два нових законопроекти “Про тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради України”, внесений народними депутатами України Кармазіним Ю.А. та іншими (реєстр. № 6450 від 21.01.2005 року), та аналогічний закон, внесений народними депутатами України Рудьковським М.М., Мельничуком М.В. (реєстр. № 6450-1 від 31.01.2005 року).

На засіданні Комітету їх розглянуто 16 березня ц.р. і прийнято рішення рекомендувати Верховній Раді України законопроект, внесений народними депутатами України Кармазіним Ю.А. та іншими, за результатами розгляду в першому читанні прийняти за основу. Аналогічне рішення прийняли комітети з питань правової політики та з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності. При підготуванні до другого читання рекомендувати врахувати окремі положення проекту, внесеного народними депутатами України Рудьковським М.М., Мельничуком М.В.

Сподіваємось, що Верховна Рада цього скликання все ж таки прийме цей Закон і його підпише Президент України.

Це дасть змогу законодавчо врегулювати й значно підвищити ефективність діяльності тимчасових слідчих комісій, що, безумовно, позитивно позначиться на рівні парламентського контролю.

Одними з форм такого контролю є й проведення “Днів уряду України” у Верховній Раді та парламентських слухань.

За період роботи Верховної Ради України четвертого скликання проведено 26 “Днів уряду України”, на яких розглянуто 40 питань і прийнято 33 постанови. Проведено 48 парламентських слухань, за підсумками яких було прийнято відповідні рекомендації. І лише щодо 5 з них рекомендації не приймалися.

При цьому треба відзначити, що організація “Днів уряду України” у Верховній Раді України та парламентських слухань загалом потребує серйозного організаційного доопрацювання. Адже аналіз засвідчує, що в багатьох випадках проблеми “Днів уряду України” нівелюються внесенням до їх порядку денного різнопланових питань, що не дає змоги всебічно проаналізувати проблему, прийняти дійсно актуальні рекомендації та рішення.

Не виконується в повному обсязі й Положення про проведення парламентських слухань, затверджене постановою Верховної Ради України 11 грудня 2003 р. Всупереч вимогам частини 4 цього Положення, в якій закріплена вимога проведення парламентських слухань один раз на місяць у вівторок тижня, що відводиться для роботи народних депутатів України в комітетах, депутатських групах і фракціях, існує практика їх проведення в середу тижня, відведеного для сесійних засідань Верховної Ради України в другій половині дня, коли за календарним планом передбачені засідання комітетів. Це має наслідком низку негативних результатів:

- по-перше, зриваються засідання комітетів, бо немає кворуму;
- по-друге, дуже мало народних депутатів присутні на цих слуханнях і внаслідок цього виникає враження, як у запрошених на ці слухання, так і в телеглядачів, що порушені на них питання не надто цікавлять народних обранців.

Зазначені питання будуть порушені на комітетських слуханнях на тему: “Дотримання народними депутатами України у своїй діяльності вимог Регламенту Верховної Ради України та Закону України “Про статус народного депутата України”, які планується провести 20 квітня цього року в приміщенні кінозалу по вул. Банковій, 6-8. Висловлюємо сподівання, що значна частина учасників сьогоднішньої конференції візьме участь у цьому заході. Закликаю вас, шановні колеги, до активної участі в обговоренні важливих проблем, винесених на нашу науково-практичну конференцію.

**Юрій ЯСЕНЧУК,**

**заступник керівника Апарату  
Верховної Ради України, керівник  
Головного організаційного управління**

## **АНАЛІЗ ПРАКТИКИ ЗДІЙСНЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ**

Шановний Адаме Івановичу, шановні учасники науково-практичної конференції!

Контрольні повноваження є однією з найважливіших сфер діяльності Верховної Ради України. Конституційною основою парламентського контролю в Україні є пункт 33-ї частини першої статті 85 Конституції України, який передбачає серед повноважень парламенту здійснення парламентського контролю в межах, визначених цією Конституцією. Конкретні контрольні повноваження парламенту зазначені в пунктах 4, 8, 10, 11, 13, 14, 17, 25, 28, 34 частини першої статті 85, у статтях 87, 89, 96, 97, 98, 101, 111 Конституції України.

Всю сферу парламентського контролю можна поділити на:

- контроль, який здійснює безпосередньо Верховна Рада України;
- контроль, здійснюваний спеціальними постійними органами й посадовцями;
- контроль, що його здійснюють постійні чи тимчасові робочі органи парламенту;
- контрольна діяльність народних депутатів України, яку також слід вважати елементом парламентського контролю.

Повнота реалізації Верховною Радою України своїх контрольних повноважень, системність і ефективність здійснюваного нею парламентсь-

кого контролю визначають реальність впливу парламенту на процеси в суспільстві та державі.

Апарат Верховної Ради України проаналізував практику реалізації функції парламентського контролю Верховною Радою України четвертого скликання та її органами за період від червня 2002 року до березня 2005 року.

Основними об'єктами парламентського контролю за цей період були державні фінанси та власність, виконання конституційних та інших установлених законом повноважень (головно в сфері нормативної й нормотворчої діяльності), державна кадрова політика та кадрові призначення на ключові державні посади, дотримання прав і свобод людини й громадянина.

Важливу роль в ефективному здійсненні парламентом України своїх конституційних повноважень, зокрема й контрольних, належить комітетам Верховної Ради України. За статтею 89 Конституції України комітети Верховної Ради України здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради України. Оскільки в зазначеній статті Основного Закону немає положення стосовно здійснення комітетами контролю за виконанням законів та інших актів Верховної Ради України та її органів, це є прогалиною в конституційному регулюванні діяльності парламенту та його органів. Однак це не може, на мою думку, бути запереченням контрольної діяльності парламентських комітетів.

Незважаючи на те, що Конституція України прямо не наділила парламентські комітети повноваженнями контролю за виконавчою владою, саме комітети, до компетенції яких віднесено підготування й попередній розгляд питань, що належать до повноважень Верховної Ради України, відіграють ключову роль у здійсненні нею функцій парламентського контролю.

Для вивчення практики застосування чинного законодавства, з метою його вдосконалення та сприяння реалізації функції парламентського контролю комітети Верховної Ради України за цей період провели 151 виїзне засідання.

Як відомо, Верховна Рада України 8 грудня 2004 року внесла зміни до статті 89 Основного Закону, в частині першій якої передбачено, що для виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створюються комітети. Тим самим зазначену вище прогалину буде ліквідовано за умови прийняття Верховною Ра-

дою України до 1 вересня 2005 року Закону України "Про внесення змін до Конституції України щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування. У разі неприйняття Верховною Радою України до 1 вересня 2005 року зазначеного Закону України зміни щодо контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України наберуть чинності з 1 січня 2006 року.

Не менш важливу роль в організаційно-правовому механізмі здійснення Верховною Радою України парламентського контролю покликані відігравати тимчасові спеціальні та слідчі комісії. Однак дотепер не набрав чинності Закон України "Про тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії". Водночас за цей період Верховна Рада України створила 11 тимчасових спеціальних та 27 тимчасових слідчих комісій.

Щодо більшості з розглянутих питань прийнято відповідні законодавчі рішення.

Дійовим інструментом впливу парламенту на стан справ у державі, засобом активізації діяльності виконавчої влади, чинником підвищення відповідальності органів державної влади за виконання наданих їм Конституцією й законами України повноважень, формою посилення гласності та відповідного правового виховання й підвищення соціальної активності громадян стали парламентські слухання, які регулярно проводяться у Верховній Раді України з актуальних проблем державного будівництва, соціально-культурного розвитку, внутрішньої та зовнішньої політики тощо.

За час роботи Верховної Ради України четвертого скликання було проведено 42 парламентські слухання на такі теми:

- з питань бюджетної політики на 2003 рік;
- про виконання законодавства щодо розвитку загальної середньої освіти в Україні;
- про взаємовідносини та співробітництво України з НАТО;
- про взаємовідносини та співробітництво України з Європейським Союзом;
- нове покоління незалежної України (1991-2001 роки);
- суспільство, засоби масової інформації, влада: свобода слова та цензура в Україні;
- Українська культура: стан та перспективи розвитку;

## ПРОГРАМА “ДОБРОЧЕСНІСТЬ НА ПРАКТИЦІ: ПРОГРАМА ВРЯДУВАННЯ”

- про дотримання вимог природоохоронного законодавства України;
  - про хід реформування та заходи щодо поліпшення ситуації на селі;
  - щодо вшанування пам’яті жертв голодомору 1932-1933 років;
  - підтоплення земель в Україні: проблема та шляхи подолання;
  - наслідки і перспективи приватизації в Україні;
  - про функціонування української мови в Україні;
  - про стан підготування до вступу України до Світової організації торгівлі (СОТ);
  - фінанси та банківська діяльність: сучасний стан і перспективи розвитку;
  - реформа політичної системи в Україні: мета й концептуальні засади конституційних змін;
  - 17-а річниця Чорнобильської катастрофи. Досвід подолання;
  - регіональна політика та місцеве самоврядування в Україні: законодавчі аспекти;
  - проблемні питання розвитку підприємництва в Україні: регуляторна політика держави та заходи щодо підтримки малого й середнього бізнесу;
  - епідемія туберкульозу в Україні та шляхи її подолання;
  - демографічна криза в Україні: її причини та наслідки;
  - Державний бюджет України: реальні джерела наповнення та розширення відтворення фінансових ресурсів держави;
  - українсько-російські відносини: сучасний стан та перспективи;
  - духовна криза суспільства та шляхи її подолання;
  - зовнішня політика України як інструмент забезпечення національних інтересів держави: здобутки, реалії та перспективи;
  - про становище молоді в Україні;
  - соціально-економічні проблеми ВІЛ/СНІДу, наркоманії та алкоголізму в Україні та шляхи їх розв’язання;
  - про державну політику в галузі повернення та компенсації втрачених (знецінених) заощаджень громадян;
  - стратегія розвитку телерадіоінформаційного простору України;
  - про проблему бездомних громадян та безпритульних дітей і шляхи її подолання;
  - про підсумки проведення в Україні в 2003 році Року людей з інвалідністю щодо забезпечення соціальних, економічних, правових і конституційних гарантій у сфері соціального захисту та реабілітації інвалідів;
  - онкологічні захворювання в Україні. Проблема та шляхи подолання;
  - 18-а річниця Чорнобильської катастрофи. Погляд у майбутнє.
  - про стан і перспективи розвитку вищої освіти в Україні;
  - з питань бюджетної політики на 2005 рік;
  - про збереження та цільове використання об’єктів соціально-культурного призначення в процесі зміни форми власності суб’єктів господарювання, що їх утримують;
  - становище жінок в Україні: реалії та перспективи;
  - економічна політика України: актуальні питання;
  - стан і проблеми правового та соціального статусу української трудової міграції;
  - про законодавче забезпечення розвитку буряко-цукрового комплексу в Україні та заходи щодо його поліпшення;
  - національна кінематографія: стан, проблеми та шляхи їх розв’язання;
  - з питань здійснення судово-правової реформи.
- За підсумками парламентських слухань Верховна Рада України також прийняла відповідні постанови.
- Окрім вищезазначених контрольних повноважень, парламентові надано право обирати Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, формувати Рахункову палату, які є підзвітними й підпорядкованими парламентові контрольними органами. Тому й ці повноваження Верховної Ради слід віднести до контрольних.
- Як відомо, Конституція України уповноважує парламент здійснювати контроль за виконанням Державного бюджету України (пункт 4 статті 85) через спеціальний контрольний орган — Рахункову палату, до повноважень якої належить ли-

ше контроль за використанням коштів Державного бюджету України, а не за формуванням та виконанням бюджету в цілому. З набранням чинності внесених змін до Конституції України нова редакція статті 98 передбачає, що Рахункова палата від імені Верховної Ради України здійснюватиме контроль не тільки за надходженням коштів до Державного бюджету України, але й за їх використанням.

Своєрідною складовою частиною контрольної функції парламенту є також і передбачене статтею 86 Конституції право народного депутата України звертатись із запитом. Метою надання цього права є забезпечення певного контролю зазначених у цій статті Основного Закону суб'єктів саме з боку члена парламенту.

Депутати дедалі активніше використовують надане їм право запиту як форму контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України, міністерств і відомств, інших державних органів, підприємств і організацій. Зокрема, за час роботи Верховної Ради України четвертого скликання народні депутати України внесли 8140 депутатських запитів до таких суб'єктів:

- Президентів України – 40;
- Голові Верховної Ради України, керівникам комітетів Верховної Ради України – 219;
- Кабінету Міністрів України – 2560;
- керівникам міністерств і відомств України – 2667;
- Генеральному прокуророві України – 2261;
- місцевим органам влади й управління – 393.

Конкретний розвиток конституційних положень депутатського запиту закріплено в нормах Закону України “Про статус народного депутата України” та Регламенту Верховної Ради України, що дало змогу зробити зміст депутатського запиту й відповіді на нього предметом обговорення в парламенті, а тим самим перетворити депутатський запит у засіб контролю, здійснюваного всім парламентом.

Реалізуючи положення Конституції України щодо прав, свобод та обов'язків людини й громадянина, Верховна Рада України прийняттям Закону України “Про звернення громадян” законодавчо закріпила права громадян вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статусу пропозиції про поліпшення їхньої діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадовців, державних

органів. Цим самим громадянам забезпечена можливість без обмежень звертатись письмово або особисто до Верховної Ради України з пропозиціями, заявами та скаргами.

З метою надання характеру безперервності в роботі зі зверненнями громадян у Приймальні Верховної Ради України за графіком ведуть прийом голови комітетів Верховної Ради України.

У своїх зверненнях громадяни, крім особистих інтересів, порушують широке коло питань державного значення. Вони викладають своє бачення соціально-економічного стану держави, розв'язання проблем, що назріли в суспільстві, економіці, політиці, охороні здоров'я, науці, освіті, культурі, духовному житті, та вимагають відповідного втручання з боку народних депутатів, парламенту та Президента України.

Звернення громадян систематично аналізуються. Аналітичні матеріали й окремі звернення з актуальних питань суспільно-політичного життя країни є предметом постійного спеціального розгляду керівництвом Верховної Ради України, профільними комітетами парламенту, народними депутатами України. Під час сесії Верховної Ради України четвертого скликання надійшло 391,3 тис. пропозицій, заяв і скарг громадян, з яких комітети опрацювали 151,6 тис. звернень; депутатські фракції (групи) – 73,1 тис. звернень; відділ з питань звернень громадян Апарату Верховної Ради України розглянув 132 545 пропозицій, заяв і скарг громадян. На контроль брали 13 865 звернень (майже кожне десяте), з них задоволено – 2 778.

Зважаючи на викладене, парламентський контроль в Україні можна охарактеризувати як планомірну, цілеспрямовану діяльність Верховної Ради України, утворених нею органів, обраних нею посадовців та народних депутатів України щодо отримання, вивчення, оприлюднення інформації про діяльність, рішення, правові акти інших органів і посадовців публічної влади, підприємств, установ, організацій з виконання ними законів та вжиття на основі цієї інформації передбачених Конституцією і законами України заходів реагування.

На закінчення хотілося б сказати про таке. Парламентський контроль, безумовно, необхідний для розвитку демократичної держави та громадянського суспільства. Завдяки парламентському контролю населення дістає змогу через своїх представників контролювати й оцінювати роботу тих служб, які зобов'язані захищати суспільство від злочинності. Пере-

буваючи в підконтрольному стані, силові органи прагнуть підвищувати ефективність своєї діяльності, а внутрішні проблеми, передусім корупція, стають менш латентними й набагато легше піддаються усуненню.

Дослідження досвіду контрольної діяльності парламентів країн Західної Європи показало наявність різних форм і методів її здійснення, і незважаючи на їх загальну подібність, кожна держава має свою специфіку. Україні не варто копіювати модель якоїсь конкретної країни, хоча методика парламентського контролю явно універсальна. Важливо відзначити, що Україна ще знаходиться в перехідному стані на шляху до реальної демократії. І, на основі цього, механізм парламентського контролю має містити в собі всю специфіку української дійсності.

Тому, на мою думку, назріла потреба розробити й ухвалити закон “Про парламентський контроль та контрольну діяльність Верховної Ради України”.



**Сергій САС,**  
перший заступник голови Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України

## **ЗАСАДИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОРТРОЛЮ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЙОГО ЗДІЙСНЕННЯ ЧЕРЕЗ ПОЛОЖЕННЯ РЕГЛАМЕНТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

Шановні учасники конференції!

Загальноновизнаним є факт, що законотворча діяльність — це один з найважливіших напрямків роботи парламенту. Проте ефективність

здійснення парламентом основної функції законотворення прямо залежить від реалізації іншої визначеної Конституцією функції парламенту, а саме контрольної.

Повнота реалізації Верховною Радою України своїх контрольних повноважень, системність і ефективність здійснюваного нею парламентського контролю визначають реальність впливу парламенту на процеси в суспільстві та державі, ефективність діяльності інституту державної влади, передусім органів виконавчої влади, є суттєвою противагою можливим тенденціям відходу від демократії та сповзання до авторитаризму.

Парламентський контроль, як свідчить світова практика парламентаризму, полягає в перевірці “коригування діяльності виконавчої влади”, а можливо, глави держави й інших державних органів, і посадовців у межах наданих парламентові повноважень. Це доводить, що належне здійснення парламентом усіх його прерогатив можливе лише за умови забезпечення ефективного парламентського контролю.

Контрольна функція притаманна парламентам усього світу. В діяльності Верховної Ради України, як і парламентів інших країн, повноваження щодо здійснення контрольних функцій визначені Конституцією, зокрема статтями 85, 86, 87, 98, 101, відповідно до яких вищому законодавчому органу держави надано право безпосередньо або через визначені Основним Законом органи без будь-якого доручення здійснювати парламентський контроль, який є вищою формою державного контролю.

Верховна Рада України здійснює парламентський контроль у різних організаційно-правових формах, але тільки в межах, визначених Конституцією. Про це сказано в пункті 33 частини 1 статті 85 Основного Закону, зокрема, це контроль за виконанням Державного бюджету України, про це вже говорилося в пункті 4 частини 1 статті 85; за діяльністю Кабінету Міністрів України, пункт 13 частини 1 статті 85, заслуховування щорічних доповідей Уповноваженого Верховної Ради з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні, пункт 17 частини 1 статті 85. Висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставки з посади, — пункт 25 частини 1 статті 85.

Розгляд у встановленому порядку питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та



прийняття резолюції недовіри йому – частина 1, статті 87 Конституції.

Відповідно до Конституції України Верховна Рада України здійснює й інші контрольні повноваження, зокрема й створюючи тимчасові слідчі комісії для попереднього розгляду питань і спеціальні слідчі комісії, про що вже говорили сьогодні.

За Конституцією України формою здійснення повноваження народного депутата України з питань контролю є запит. Тож відповідно до частини 1, статті 86 Конституції України народний депутат має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до органів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування та форм власності.

Водночас Конституція України 96 року, чинна Конституція, суттєво обмежила обсяг контрольних повноважень порівняно з попереднім Основним Законом.

Верховна Рада України позбавлена цілої низки контрольних повноважень, що є загальновизначеними для парламентів держав зі змішаною формою державного правління.

Восьмирічний досвід здійснення парламентом контрольних повноважень відповідно до вимог чинної Конституції України свідчить не лише про необхідність наукового поняття змісту цієї функції парламенту, а й подальшого вдосконалення її конституційних засад.

Взагалі місце парламентського контролю в системі державної влади в Україні є проблематичним. На жаль, контрольні повноваження парламенту в Конституції України та законах, що регламентують контрольні повноваження Верховної Ради, не лише обмежені, а й врегульовані фрагментарно, колізійно, не повно щодо окремих суб'єктів, які мають повноваження парламентського контролю. Окремі повноваження належно не розвинулись, а деякі й не відбилися в законах України й інших нормативних актах.

Крім зовнішнього парламентського контролю, про що говорив тут голова Рахункової палати, який визначено як безпосередній і опосередкований, Верховна Рада України здійснює внутрішній парламентський контроль щодо

Голови Верховної Ради України, першого заступника та заступників Голови Верховної Ради України, структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України, комітетів і комісій Верховної Ради України, народних депутатів України, органів та уповноважених парламентом осіб для виконання доручень з підготування та проведення контрольної діяльності, а також стосовно безпосередньо підпорядкованих об'єктів контролю.

Відповідно до Конституції та чинного Регламенту Голова Верховної Ради здійснює внутрішній парламентський контроль щодо дотримання на засіданнях Верховної Ради України положень Регламенту Верховної Ради України, дотримання діяльності Верховної Ради України розпорядку й розкладу роботи, присутності народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України та її органів, виконання річного й перспективного планів законопроектних робіт та контрольної діяльності Верховної Ради України. Виконання завдань і замовлень законопроектів та інших актів Верховної Ради України як наукової, юридичної чи іншої експертизи проектів, актів та чинного законодавства, відряджень народних депутатів, посадовців Верховної Ради України, виконання посадових обов'язків першим заступником і заступником Голови Верховної Ради, головами комітетів, тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, збройних формувань, які використовуються з метою забезпечення державної безпеки, використання споруд, приміщень, будівель, обладнання, а також територій, що знаходяться у віданні Верховної Ради України. Порядку проходження документів у Верховній Раді України, використання коштів і майна, які надійшли до Верховної Ради України в результаті господарської діяльності Апарату Верховної Ради України тощо.

Комітет Верховної Ради з питань Регламенту має спеціальні повноваження щодо діяльності народних депутатів та використання коштів, відповідно до кошторису витрат, про це говорив Валентин Григорович, і я зупинятися на цьому не буду.

Засобами парламентського контролю переважно є наглядові дії, запити, перевірки, ревізії, розслідування, визначення ефективності та оцінка діяльності, акти контрольного реагування на одержані результати контролю, проведення парламентських слухань, днів уряду у Верховній Раді України.

Передбачений Основним Законом України контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України є одним із головних видів парламентського контролю. Відповідно до статті 113 Конституції України Кабінет Міністрів України підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених у статтях 85 та 87 Конституції.

Згідно зі статтею 85 Основного Закону України Верховна Рада здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів відповідно до Конституції України пункт 13, а також приймає рішення щодо звіту про виконання державного бюджету, пункт 4 статті 85. За статтею 97 Основного Закону звіт подає Кабінет Міністрів України до Верховної Ради України відповідно до Бюджетного кодексу. Слід зазначити, що бюджетні повноваження Верховної Ради України в процесі прийняття та контролю за виконанням державного бюджету України процедурно Регламентом не узгоджені з Конституцією України та Бюджетним кодексом України. Навіть установча, тобто організаційна, функція ним не забезпечена. Прикладом є хоча б невідповідність щодо розгляду Закону України про Державний бюджет України визначених Бюджетним кодексом України та Регламентом Верховної Ради України. Отже, контрольна функція парламенту в процесі виконання бюджетних повноважень Регламентом Верховної Ради України забезпечується не в повному обсязі.

Проблема прийняття державного бюджету України є однією, теж про це наголошували сьогодні, з найскладніших проблем, і найскладніших із тих, які щороку доводиться розв’язувати Верховній Раді України.

Діяльність Верховної Ради України трьох останніх скликань, яка до того ж збіглась у часі з новим етапом відновлення державності України, є безперечним підтвердженням цього. При всій недосконалості правової бази Верховна Рада України від здобуття Україною незалежності від бюджету до бюджету поступово підвищувала рівень розгляду проектів, які подавав уряд. І вони дедалі більше “обростали” необхідними супровідними поясненнями й розрахунками.

Критична маса парламентських вимог, накопичена Верховною Радою першого скликання, знайшла логічний вихід у подальших нормативних актах, прийнятих парламентом другого, третього скликань. Основним документом стали Конституція України та Бюджетний кодекс

України. Відповідно до вимог Бюджетного кодексу, Регламенту Верховної Ради України Закон України “Про Державний бюджет України” приймають за спеціальною процедурою. Ця процедура відбилась у проекті Закону України “Про Регламент Верховної Ради України”, що його підготував і вніс на розгляд Верховної Ради України Комітет з питань Регламенту.

Загальний постійний контроль за виконанням державного бюджету здійснює Верховна Рада України, як безпосередньо, так і через Комітет з питань бюджету, Рахункову палату. Інші комітети Верховної Ради України мають контролювати виконання статей бюджету відповідно до їх компетенції. Хоча це не завжди є практикою. Перевірте, контрольні заходи мають служити головної меті – одержання оцінки господарської діяльності та витрат бюджету урядом і підзвітними йому органами. Парламент повинен отримувати характеристику введення бюджету України із зазначених причин і наслідків значних помилок, а також пропозиції щодо їх виправлення та ліквідації в майбутньому.

З огляду на це очевидно, що потрібне ефективне функціонування Комітету Верховної Ради з питань бюджету та Рахункової палати, а також вдосконалення механізмів і процедури персональної відповідальності за порушення норм закону про бюджет. Процес створення дієвої системи парламентського контролю за державним бюджетом буде завершено, і Верховна Рада України зможе здійснювати цей контроль відповідно до вимог нової Конституції України, Бюджетного кодексу, Законів “Про Рахункову палату” та “Про Регламент Верховної Ради України”. Безпосередній контроль за використанням коштів Державного бюджету від імені Верховної Ради, уже теж тут говорили, відповідно до вимог 98 статті Конституції України здійснює Рахункова палата.

Рахункова палата за результатами своєї роботи щодо контролю за виконанням Державного бюджету за встановленими формами має подавати щоквартально до Верховної Ради оперативний звіт.

Звітною формою, складеною за результатами роботи Рахункової палати, є щорічний загальний письмовий звіт, поданий до 1 грудня кожного звітного року Верховній Раді відповідно до статті 35 Закону України “Про Рахункову палату”.

Практика діяльності Рахункової палати заслуховування звітів Кабінету Міністрів щодо виконання Державного бюджету свідчить про необхідність розширення в Основному Законі конкретних повноважень. Тут потрібно погодитись і підтримати позицію, яку висловлено щодо розширення повноважень Рахункової палати не лише стосовно використання бюджетних коштів, а й виконання Державного бюджету, щодо формування його дохідної частини.

Також хочу додати, що необхідно надати повноваження щодо використання коштів Державного бюджету, що виділяються для фінансування забезпечення здійснення делегованих державних повноважень на місцях.

Серед інших конституційних повноважень статтею 75 Конституції України передбачено право розглядати та приймати рішення щодо схвалення програми діяльності Кабінету Міністрів. Водночас в Основному Законі України немає положень стосовно права Верховної Ради заслуховувати звіт про її виконання Кабінетом Міністрів України, що не сприяє гармонізації стабільності відносин між Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України.

Невиправдано обмежені контрольні повноваження парламенту, зважаючи на зміст статей 113 та пункт 13 статті 85 Конституції України. Отже, в процесі внесення змін до Основного Закону України доцільно доповнити пункт 11 статті 85 положенням про заслуховування звіту Кабінету Міністрів про виконання програми діяльності уряду.

Одним із важливих конституційних контрольних повноважень, відповідно, є розгляд Верховною Радою питання про відповідальність Кабінету Міністрів України. Досвід застосування цього конституційного повноваження, зокрема й прийняття парламентом низки спеціальних рішень, з метою його реалізації свідчить про необхідність законодавчого врегулювання порядку внесення цього питання до порядку денного сесії Верховної Ради України та процедури його розгляду, щоб забезпечити демократизм усіх процедур, можливість Кабінету Міністрів України всебічно підготуватися до розгляду парламентом цього питання.

Правовою формою рішення парламенту про недовіру Кабінетові Міністрів має бути резолюція, що цілком відповідає змістові вимог статті 91 Конституції України. Як свідчить

практика, форми й порядок здійснення парламентського контролю за діяльністю уряду України потребують інших удосконалень.

Згідно зі статтею 87 Конституції України Верховна Рада має право виносити резолюції недовіри урядові, що має наслідком його відставку. Водночас у законодавстві не передбачено засобів впливу, що їх може використовувати парламент, розглядаючи окремі недоліки в роботі уряду чи деяких його членів.

Нинішня конституційна регламентація цього питання суттєво обмежує можливості парламенту впливати на Кабінет Міністрів, не передбачає правових форм відповідальності окремих його членів за виконання своїх обов'язків.

Окремі фахівці в сфері парламентського контролю вважають за доцільне запозичити досвід правового регулювання зазначених питань у законодавстві інших країн і внести доповнення до статей 85, 87 Конституції України, не передбачивши серед повноважень Верховної Ради право висловлювати недовіру окремим членам Кабінету Міністрів.

На їхню думку, це буде дієвішим засобом впливу парламенту, який є представником усього українського народу, на виконавчу владу.

Верховна Рада України прийняттям 8 грудня 2004 року змін, зокрема, до статей 85 і 89 Конституції України розширила свої повноваження в зазначеній сфері й передбачила можливість звільняти з посад Прем'єр-міністра, міністра оборони, міністра закордонних справ та інших членів Кабінету Міністрів України, голови антимонопольного комітету, голів Державного комітету з телебачення та радіомовлення України, Фонду державного майна України, половину складу Ради Національного банку, половину складу Національної ради України з питань телебачення та радіомовлення.

Проте всі ми розуміємо, що введення в дію прийнятих змін є ще під великим питанням. Відсутність в статті 89 Конституції України немає основного законоположення стосовно здійснення комітетами контролю за виконанням законів, інших актів Верховної Ради України та її органів, це є прогалиною в конституційному регулюванні діяльності парламенту та його органів.

Однак це не може бути запереченням контрольної діяльності парламентських комітетів. Внесення до статті 89 Конституції України змін стосовно контрольних повноважень комітетів,

які мають здійснювати їх у межах і порядку, визначених законом, підвищить, з одного боку, їх відповідальність за діяльність у цьому напрямку, з іншого — забезпечить ефективність контролю та відповідальність об'єкта контрольної діяльності комітетів. Це також сприятиме зростанню авторитету Верховної Ради ефективності правового регулювання, зміцненню правопорядку в державі.

У зв'язку з цим не можна погодитися з правовою позицією Конституційного Суду України, який у висновку в справі за зверненням Верховної Ради України про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України визнав неконституційною, такою, що суперечить статті 157 Основного Закону України, пропозицію щодо змін до статті 89 Конституції України, за якою комітети здійснюють парламентський контроль у межах та в порядку, встановлених законами України.

Парламент є цілісною системою, формами прояву активності якої є пленарні засідання, робота комітетів, створення тимчасових слідчих комісій, дії окремих народних депутатів. Контрольна діяльність комітетів, на моє глибоке переконання, є формою парламентського контролю. Комітети, зважаючи на статус актів, що їх вони приймають у процесі своєї контрольної діяльності, не лише підвищують, не лише не підмінюють парламент, а навпаки, сприяють ефективності його контрольної діяльності.

Верховна Рада України також здійснює контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини й громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції. Ці повноваження на постійній основі здійснюються через Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, який у своїй діяльності керується Конституцією, законами України, чинними міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких дала Верховна Рада України. Як свідчить практика, функціонування цього інституту є об'єктивно необхідним. Однак в Україні цей контроль ще малопродуктивний. Свідченням цього є відсутність організаційних чи юридичних наслідків для органів і службовців, які зазначаються в доповіді, рекомендаційний характер актів реагування Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, несформованість інституцій уповноваженого в регіонах України, неналежна увага Верховної Ради України до результатів діяльності уповноваженого, оскільки саме

вона, а не уповноважений, має важелі впливу на виконавчу владу.

Також спеціалізований контрольний орган парламенту — Уповноважений Верховної Ради з прав людини — не охоплює всього обсягу відповідних об'єктів контролю. Зокрема, його компетенція не поширюється на права військовослужбовців, на взаємовідносини людей у військових формуваннях України тощо.

Не менш важливою фахівці вважають роль тимчасових і спеціальних слідчих комісій, тут уже говорилося про необхідність прийняття Закону про такі комісії, і це не просто пропозиція, чи позиція конкретних учасників сьогоднішньої конференції, а це вимога частини третьої статті 89 Конституції України, яка передбачає, що спеціальні слідчі комісії повинні діяти тільки в рамках, визначених Конституцією та законами України.

Проте, слід звернути увагу, фахівці вважають, що законопроект, який неодноразово розглядала Верховна Рада, щодо якого приймали рішення і, зокрема, була спроба подолати вето Президента, потребує вдосконалення, передусім з огляду на предмет його регулювання.

Я думаю, що той законопроект, який підтримав наш Комітет для внесення й розгляду Верховною Радою, якраз враховує ці побажання фахівців.

Парламентський контроль, як функція парламенту, має здійснюватися прозоро, ефективно та комплексно. Прозорість передбачає доведення до підконтрольних об'єктів предметів контролю з боку Верховної Ради України, його форм, термінів і наслідків, а також інформування громадян України про здійснений контроль.

Ефективність парламентського контролю полягає в наявності певного результату в діяльності підконтрольного об'єкта. Комплексність пов'язана з перевіркою різних аспектів діяльності підконтрольних об'єктів, із застосуванням різних його форм, наявністю реагування на виявлені порушення, аналізом цих порушень, вжиттям заходів впливу та розробленням рекомендацій щодо поліпшення діяльності об'єкта.

Для створення ефективного правового забезпечення здійснення парламентом контрольних повноважень необхідно приймати цілу низку законодавчих актів, що визначають засади здійснення парламентом контрольної функції та покликані визначити механізм впровадження. Серед цих законодавчих актів першочер-

говими, на мій погляд, є проект Закону України “Про засади парламентського контролю в Україні”, такий законопроект на розгляд Верховної Ради внесено.

І безумовно, закон про тимчасові спеціальні слідчі комісії, нова редакція закону про комітети, який наразі розробляють у Комітеті з питань Регламенту, й, безумовно, Закон “Про Регламент Верховної Ради”.

Що стосується Закону “Про Регламент Верховної Ради”, я в цьому випадку не зовсім погоджуюсь з позицією окремих доповідачів стосовно того, що необхідно дочекатися, в який спосіб буде реалізовано зміни до Конституції, що їх підтримав парламент 8 грудня 2004 року. Річ у тім, що цими змінами, як ви пам’ятаєте, було виведено з тексту Конституції, зокрема в статті 82 і 88, слово “закон”. Але на сьогодні конституційні вимоги залишаються тими, що й були до цієї обставини. Я маю на увазі вимоги статті 6 Конституції України частини 2, згідно з якою органи законодавчої, виконавчої та судової влад здійснюють свої повноваження в установлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

Можна також навести норму частини 2 статті 19 Конституції, де теж зазначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадовці зобов’язані діяти лише на підставі й у межах повноважень та в спосіб, що передбачений Конституцією та законами України.

І насамкінець, щодо статті 92 Конституції України, яка зазначає, що тільки законами України визначається статус народних депутатів України та порядок діяльності Верховної Ради України. Якщо звернути увагу в Регламенті на статтю 1.0.1, де зазначено, що порядок діяльності Верховної Ради, її органів, посадовців визначається Конституцією та цим Регламентом. Тобто немає жодних сумнівів, що ми сьогодні маємо повне право готувати й розглядати проект Закону про Регламент Верховної Ради України. І прийняти це рішення, незалежно від того, якими будуть наслідки реалізації внесених змін до Конституції України.

І хочу зазначити, що процедурні акти парламенту є законами в багатьох європейських країнах світу, зокрема в таких як Литва, Латвія, Словаччина, Чехія, Японія, Швеція та цілої низки інших, тобто регламенти якраз є законами. І ні в кого не викликає сумніву такий статус.

Що стосується можливості впливу Президента України на Регламент через, можливо, накладання вето, я думаю, що це питання може вирішити парламент, подолавши вето, якщо таке відбудеться. Але статус парламенту в наших умовах повинен бути достатньо високим для того й тільки тому, що він сьогодні виходить за рамки внутрішнього акту парламенту, покликаний врегулювати цілу низку правовідносин між гілками влади, які визначені Конституцією України. Дякую за увагу.



**Георгій КРЮЧКОВ,**  
голова Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони

## **ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ТА НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ**

Шановні колеги!

Враховуючи надзвичайну важливість контролю як складової частини діяльності законодавчої гілки влади, хотів би висловити такі міркування.

Перше. Внесення змін до Конституції України (сподіватимемось, що ухвалений Верховною Радою Закон набере чинності якщо не з 1 вересня цього року, то хоча б від 1 січня наступного) створить принципово нову ситуацію з парламентським контролем.

Буде покінчено з практикою, явно ненормальною для держави, яка називає себе демократичною, правовою, коли парламент практично не має жодного впливу на формування уряду, призначення та звільнення з посад його членів.

А без цього зайве говорити про ефективний парламентський контроль.

Тому треба вже зараз створювати відповідну законодавчу базу, чітко виписати механізм вирішення парламентом кадрових питань після внесення змін до Конституції, визначити місце і роль у цьому процесі парламентських комітетів.

У Конституції — після внесення до неї змін — будуть зафіксовані повноваження комітетів щодо участі — за дорученням Верховної Ради — у здійсненні контрольних функцій. До цього часу, як відомо, парламентські комітети формально таких повноважень не мають. Конституційний Суд України неодноразово звертав на це увагу. Хоча комітети (я кажу про практику нашого Комітету) контроль за виконанням законів здійснюють.

Отже, потрібно продумати організаційно-правові механізми участі комітетів у контрольній діяльності, вирішенні пов'язаних з цим кадрових питань, підготувати пропозиції про зміни чи доповнення (можливо, навіть про нову редакцію) Закону про комітети Верховної Ради України та до інших правових актів.

Друге. В нас є такі усталені форми парламентської діяльності, як проведення днів уряду, парламентські чи комітетські слухання, виступи представників депутатських фракцій і груп із заявами, народних депутатів — у “Різному”.

Вважаю, що варто було б поміркувати про вдосконалення цієї роботи з урахуванням досвіду парламентів інших держав.

У Франції, наприклад, згідно зі статтею 48 Конституції “одне засідання (парламенту) на тиждень відводиться для обговорення питань, що їх вносять члени парламенту, та відповідей уряду”.

У британському парламенті, точніше в Палаті громад, проводяться “щотижневі слухання прем'єра”. Під час недавнього відвідання Великої Британії нашої парламентській делегації вдалося бути присутньою на таких “слуханнях”. Тривають вони всього 30 хвилин — не більше й не менше. Прем'єр наперед знає тільки одне запитання: його робочий графік на сьогодні. Питання задають по чергові представники опозиції та владної коаліції. Питання гострі, дошкульні, відповіді — короткі, вичерпні, дотепні.

Цікавою є практика депутатських запитів і особливо інтерпеляцій (запитів) прем'єр-міністрові або окремому міністрові з вимогою дати роз'яснення з приводу мотивів прийняття ними тих чи інших рішень у Сеймі Литовської Республіки.

Можливо, було б доцільним, не відмовляючись від практики надання слова для виступів представникам депутатських фракцій і груп, народним депутатам із заявами, відводити в один з днів сесійного тижня, скажімо, годину на запитання до Прем'єра та його відповіді, а в певний день наступного сесійного тижня — для запитань і відповідей інших членів уряду (можна в формі інтерпеляції).

Це були б набагато ефективніші форми контролю, аніж наше “Різне”, в якому, до того ж, виступають зазвичай одні й ті ж депутати.

Третє. Проблема контролю за діяльністю уряду набуває актуальності ще й тому, що в недалекій перспективі у Верховній Раді створюватиметься коаліція, яка утворюватиме уряд і за його діяльність нестиме відповідальність.

Я поцікавився в голови спорідненого комітету Палати громад британського парламенту, як складаються в них взаємини між парламентським комітетом і міністерством оборони. Колега напівжартома відповів: “Ввічливо ворожі”, бо, мовляв, “міністр часто на інших дивиться зверху”.

Проблема тут є. Вже тепер можна передбачити, що уряд намагатиметься перетворити Верховну Раду на слухняного провідника його волі, який просто штампував би урядові проекти. При такій практиці годі буде говорити про парламентський контроль. Негативні наслідки цього - очевидні.

І останнє. Окремо хотів би сказати про контроль над такою делікатною сферою, як органи безпеки, розвідка, контррозвідка. Фактично ця сфера перебуває поза контролем Верховної Ради. Спроби змінити ситуацію на краще не дали позитивних наслідків. Не підтримали нас і народні депутати.

З урахуванням фактичного стану справ, специфіки цієї сфери, досвіду демократичних країн і з огляду на наступні конституційні зміни було б доцільним, на мій погляд, мати у Верховній Раді окремий комітет з питань безпеки, який би

здійснював системний контроль за діяльністю зазначених органів. Реально створити такий комітет можна буде, мабуть, у наступному складі парламенту після обрання його за рік.

Врешті, я з розумінням ставлюсь до пропозицій щодо перегляду переліку парламентських комітетів. Та робити це зараз навряд чи доцільно, оскільки до завершення повноважень нинішнього складу парламенту залишився рік. А які комітети визнає за потрібне мати Верховна Рада України наступного скликання, — це її справа. Але комітет з питань безпеки конче потрібний.

Для узагальнення висловлених тут думок, підготування пропозицій з питань, які сьогодні розглядаються на конференції, слід було б створити під егідою Регламентного комітету (а, можливо, за рішенням керівництва Верховної Ради) спеціальну групу в складі народних депутатів, науковців і практиків — фахівців у цих питаннях, щоб до кінця нинішнього року були підготовлені відповідні законопроекти та інші документи.

Дякую за увагу.

**Фред БРЕДЛІ,**  
керівник Програми сприяння  
парламентів Університету Індіани

## **МОЖЛИВОСТІ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ В СВІТЛІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ**

Шановний пане голову!

Я хотів би подякувати всім доповідачам за їхню участь у сьогоднішній дискусії.

Сьогодні я хотів би поділитися з вами своїм досвідом, якого набув як депутат парламенту провінції Альберта (Канада), а також досвідом урядової роботи, оскільки я працював і в законодавчій, і у виконавчій владі, у контексті обговорюваної зараз теми — “Принципи парламентського контролю та їх впровадження через Регламент Верховної Ради України”. У цьому контексті я б хотів розглянути можливості зміцнення контрольної функції українського парламенту внаслідок прийняття Закону “Про внесення змін і доповнень до Конституції України” № 4180, який може набрати чинності

1 вересня 2005 року або 1 січня 2006 р., залежно від того, чи буде прийнятий законопроект № 3207 конституційною більшістю протягом сьомої сесії.

До обговорення цих особливостей я б хотів зупинитися, як я це робив і під час круглого столу в червні, на концепції відповідальності та контролю й критичній ролі парламенту з моніторингу та перевірки дій виконавчих органів влади. Я вважаю, що сьогодні ці думки варто повторити.

При здійсненні своїх повноважень виконавчі органи мають значну владу. Використання цієї влади в умовах конституційної демократії має відбуватися на засадах відповідальності та контролю за діяльністю адміністрації та виконавчої гілки з боку окремого незалежного органу. Це поняття закладено в концепцію розподілу влади, що забезпечує існування системи стримувань та противаг і більшу відповідальність виконавчої гілки влади перед законодавчою.

Отже, для належного й ефективного контролю за виконавчими органами парламентарям необхідно усвідомлювати конституційне підґрунтя та основні причини такого контролю над відповідальним урядом. Відповідальність і контроль стають найефективнішими, коли ті, хто при владі, розуміють, що це один з найважливіших організаційних конституційних принципів. Контроль і відповідальність допомагають забезпечити виконання законів виконавчою гілкою влади в той спосіб, як це передбачалось парламентом та Конституцією. За допомогою контрольної функції законодавчий орган може здійснювати контроль за прийнятими ним законами та сприяти впровадженню конституційних цінностей і принципів дієвого управління. Тобто контроль слід розглядати як один з головних демократичних принципів, бо через нього парламент може забезпечити виконання законодавчою гілкою своїх зобов'язань, здійснювати моніторинг впровадження законодавчої державної політики та використовувати цей досвід для розроблення ефективного законодавства в майбутньому.

Відповідальність також покликана сприяти відкритості уряду, її завданням є поліпшення громадської довіри до уряду й наближення уряду до людей, яким він служить.

Важливим механізмом забезпечення відповідальності є звітування уряду перед парламентом щодо своєї політики.

У майбутньому Програма сприяння парламентів Університету Індіани сприятиме обговоренню органами законодавчої й виконавчої влади концепції “законодавства, спрямованого на результат” з метою розгляду механізму відповідальності та контролю для вимірювання ефективності діяльності уряду.

В основі своєї “законодавство заради контролю” надає законодавчому органу інструменти “управління на основі ефективності” для забезпечення того, щоб законодавство, ухвалюване національним парламентом, давало заплановані результати, а також інструменти для моніторингу ефективності, продуктивності й виконання законодавчих та урядових дій.

### 1. Нова роль парламенту згідно із Законом “Про внесення змін і доповнень до Конституції” № 4180

Тепер я б хотів зупинитися на новій ролі парламенту, яка передбачається за Законом “Про внесення змін і доповнень до Конституції” № 4180, та потенційних можливостях для розширення наглядової функції парламенту.

Законопроект № 4180 передбачає створення відповідального уряду — уряду, що його призначає парламент, який відповідає перед парламентом і може бути відправлений у відставку парламентом.

Згідно з поправками, коаліція народних депутатів формує більшість, яка пропонує Президентові кандидата на посаду Прем’єр-міністра та міністрів Кабінету Міністрів, згідно з Конституцією. Також Верховна Рада приймає рішення про відставку Прем’єр-міністра України та членів Кабінету Міністрів.

Процедури створення, організації та розпуску коаліції народних депутатів, які формують більшість, встановлюються Конституцією та Регламентом Верховної Ради України.

Цими поправками суттєво змінюються відносини між виконавчою та законодавчою гілками влади та зміцнюється роль законодавчого органу як гілки влади.

У багатьох країнах роль парламенту детально тлумачаться в законах — але не менше значення, ніж закони, мають звичаї та практики, які змінювалися з часом і які підтримуються регламентом та судовими рішеннями та яким надається пріоритет через тлумачення головою парламенту.

Згідно з поправками, внесеними законом № 4180, Регламент просто схвалює Верховна Рада, його не приймають як Закон. Така практика поширена в багатьох парламентах і законодавчих органах світу, зокрема й у Конгресі Сполучених Штатів, та в більшості парламентів, які працюють за Вестмінстерською моделлю Великої Британії. Таким чином позиції законодавчого органу зміцнюються в двох аспектах: по-перше, не застосовується вето президента, яке може накладатися на закон, а по-друге, можливість суду з тлумачення регламенту як закону обмежуються. Теоретично законодавчий орган має переважно право розробляти правила, які регулюють його діяльність.

Однак, розробляючи регламент, законодавчий орган повинен захистити права меншості та більшості. У більшості парламентів регламенти приймаються під час відкриття першої сесії законодавчого органу після обрання депутатів нового скликання. Однак після прийняття в багатьох законодавчих органах вимагається одноголосна згода на відхилення від регламенту — така практика захищає меншість від сваволі більшості, яка намагається ігнорувати її законні претензії.

Щодо контрольної функції парламенту, то й регламент, і створення комітетів, їхня структура та повноваження дають змогу розширювати цю функцію.

Оскільки уряд призначається парламентом та відповідає перед ним, механізми парламентського контролю над урядом набувають особливої ваги — через причин, які я називав у своєму вступному слові.

### 2. Розширені можливості для контролю над виконавчою гілкою влади

Дозвольте порівняти нинішню систему контролю українського парламенту над урядом з повноваженнями інших законодавчих органів.

Сьогодні в українському парламенті день уряду проводиться раз на місяць під час сесійного тижня. Отже, лише десять днів на рік урядові міністри або голови агентств повинні з’являтися перед парламентом для звітування про свою діяльність та відповідей на запитання народних депутатів.

Порівняйте це з практикою канадського парламенту, де щодня виділяється час на запитання, протягом якого відповідальним міністрам або прем’єр-міністрам можуть ставити питан-



ня щодо політики або діяльності їхніх міністерств без направлення попереднього повідомлення. На це відводиться перших сорок п'ять хвилин кожного сесійного дня.

У Великій Британії прем'єр-міністр повинен з'являтися протягом Часу для запитань раз на тиждень, щоб відповісти на завчасно подані запитання. Однак не вимагається попереднє подання додаткових запитань.

Оскільки в українському парламенті розробляється новий регламент, я б запропонував розглянути можливість збільшення кількості днів уряду або введення щоденного часу для запитань, коли урядові міністри повинні періодично з'являтися в парламенті, щоб відповісти на політичні запитання, запитання щодо впровадження законодавства, діяльність їхніх міністерств та витрати коштів їхніми міністерствами або агентствами, що підпорядковані цим міністрам. Цей аспект парламентського контролю забезпечує пряму відповідальність уряду перед законодавчим органом влади.

### 3. Збільшення контрольної ролі комітетів

Нове формулювання статті 89 Закону № 4180 розширює роль комітетів, запроваджуючи “виконання контрольної функції згідно з Конституцією України”.

У порівняльній статті “Вісника ПСП”, якого сьогодні роздали присутнім, зазначено, що однією з головних функцій комітетів у західних та європейських демократичних країнах є виконання контрольної функції через відкриті слухання в комітетах.

У Канаді постійні комітети проводять відкриті слухання в комітетах для аналізу кошторисів департаментів у рамках бюджетного процесу. У Сполучених Штатах Америки комітети Конгресу також переглядають та вносять зміни до бюджетних заявок органів виконавчої влади. Конгрес США через Управління бюджетного контролю надає незалежні консультації Конгресові щодо формування бюджету. Отже, члени Конгресу мають консультації від внутрішніх і зовнішніх експертів, якими вони керуються при розгляді бюджету.

В українському контексті є можливість розширити роль комітетів у бюджетному процесі за допомогою Рахункової палати України, яка може надавати незалежні консультації парламентським комітетам у ході аналізу урядових пропозицій щодо бюджетних витрат, які пе-

редаються на розгляд відповідним профільним комітетам для перегляду, обговорення та внесення поправок.

Парламенти й законодавчі органи можуть використовувати також таку функцію контролю, як перевірка витрат з метою з'ясування ефективності виділення коштів та їх цільового використання. З мого досвіду звіти генерального аудитора, незалежного працівника парламенту передавали до Комітету з державного бюджету для перегляду рекомендацій і формулювання питань міністрам та відповідальним посадовцям.

Свого часу я був і членом парламенту, який ставить запитання, і міністром, який відповідає на них. І я б сказав, що набагато зручніше ставити запитання в ролі депутата, ніж відповідати на них у ролі міністра.

Але саме відповідальності громадянин і платник податку очікує від своїх законодавців та уряду в демократичній системі. Зрештою, в демократичній країні гроші, які витрачає уряд, належить платникові податків; і якщо уряд не відповідає перед представниками, обраними громадянами, тоді особи, наділені владою, дуже легко вирішують, що урядові гроші належать їм і що ці кошти можна витратити на користь чиновників, а не на користь громадян, яким насправді належать фінанси, зібрані державою.

Тому я б запропонував автоматичне направлення звітів Рахункової палати до відповідального профільного комітету для розгляду на відкритому слуханні в комітеті. Відповідальні міністри та посадовці мають відвідувати ці слухання й відповідати на питання, які порушуються в звіті. Знову ж таки, це відповідальність уряду перед виборним законодавчим органом.

Зрештою, незалежно від ролі комітетів, кожен парламент та законодавчий орган має повноваження створювати спеціальні слідчі комісії з різними рівнями повноважень. У багатьох випадках вони мають значні повноваження, які дозволяють їм допитувати та застосовувати санкції проти фізичних осіб, компаній та урядових міністрів та агентств. В Україні необхідно прийняти закон “Про спеціальні слідчі комісії”, як передбачається за Конституцією.

Я б пропонував внести до Регламенту Верховної Ради та Закону “Про комітети” й Закону “Про спеціальні слідчі комісії” право парламенту та комітетів у примусовому порядку викликати свідків — незалежно від того, чи це урядові міністри, посадовці міністерств або

приватні особи — для свідчення в парламенті, парламентському комітеті або спеціальній слідчій комісії та накладати санкції за неявку.

Пропонуючи це, я згадую події в Мукачевому під час виборів минулого літа, коли міністри та вищі посадовці направили своїх заступників, замість того, щоб самим з'явитися та відповісти на запитання, які бажали поставити депутати.

Також я б рекомендував приводити свідків до присяги, і в разі надання неправдивих свідчень застосовувати санкції.

Щодо практики інших країн у “Віснику ПСП” є стаття про право законодавчих органів викликати осіб для свідчення.

Ще одне спостереження щодо парламентських комітетів у світлі нової ролі парламенту за Законом № 4180 стосується складу комітетів. У більшості законодавчих органів влади склад комітетів відбиває фракційний склад. Тобто кожна фракція повинна мати представництво в комітетах згідно зі своїм представництвом у парламенті. Отже, рішення комітетів відбивають позицію законодавчого органу загалом. Тож рішення на рівні комітетів мають у більшості випадків відбивати позиції, які підтримує більшість фракцій. Це спрощує розгляд законодавчих і бюджетних пропозицій.

#### 4. Контрольна роль меншості

Завершуючи свій виступ, я б хотів коротко прокоментувати права меншості в парламентській системі. По-перше, як я згадував вище, після прийняття Регламенту для певного скликання вимагається одноголосна згода або подолання досить високого бар'єру (75%) для відхилення від прийнятих правил. Отже, більшість не може ігнорувати позицію меншості; це прийнята практика в більшості демократичних країн.

У Великій Британії та Канаді голова Комітету з питань бюджету є представником опозиції або меншості, що забезпечує справедливість розподілу коштів цим важливим комітетом. В Україні варто розглянути досвід, коли керівництво парламенту обирають із представників парламентської меншості.

Також для забезпечення обговорення позиції меншості щодо важливих питань у багатьох парламентах регламенти дозволяють меншості пропонувати тему для обговорення протягом принаймні однієї години під час сесійного

тижня. Завдяки цій практиці заслуховуються думки меншості з питань, які вона вважає важливими. В іншому випадку коаліція більшості може повністю контролювати порядок денний парламенту. Часто питання, які порушує меншість або опозиція, є незручними для уряду — але законодавці мають виголошувати ці погляди для ефективної реалізації контрольних функцій в умовах парламентської демократії. Тому я пропоную в новому Регламенті дозволити меншості періодично визначати тему для обговорення.

Зрештою, я б хотів подякувати комітетові за можливість взяти участь у цьому обговоренні. І я з нетерпінням чекаю на подальшу співпрацю нашої програми з парламентом та комітетами й пропоную подальшу допомогу в розгляді парламентом цих важливих тем для зміцнення його контрольних спроможностей через прийняття нового Регламенту та обговорення нового законодавства про склад, повноваження та компетенцію парламентських комітетів.

Пропозиції щодо вдосконалення парламентського контролю:

1. Регулярні звіти представників Рахункової палати щодо видатків уряду та окремих міністерств, що передаються на розгляд профільного комітету ВР з наступним проведенням відкритих комітетських слухань, де заслуховуватимуть звіт Рахункової палати та даватимуть змогу ставити запитання представникам уряду та міністерств щодо висновків Рахункової палати.
2. Законодавче закріплення повноважень парламентського комітету та спеціальних слідчих комісій викликати на слухання як держслужбовців, так і представників виконавчої гілки влади та застосовувати відповідні санкції в разі їх неявки.
3. Законодавче закріплення повноважень парламентського комітету та спеціальних слідчих комісій надсилати запити й одержувати документи від держслужбовців, виконавчої гілки влади та відповідних державних установ і застосовувати відповідні санкції в разі відмови.
4. Запровадження “години запитань” принаймні один раз протягом пленарного тижня з обов'язковою присутністю міністрів, які відповідатимуть на питання стосовно діяльності їхнього відомства та урядової політики.

5. Запровадження щотижневого “дня опозиції”, протягом якого обговорюватиметься тема, запропонована опозицією, а наприкінці дискусії – голосуватиметься пропозиція або постанова, що її внесли представники опозиції.



**Валерій КОНОВАЛЮК,**  
перший заступник голови Комітету  
Верховної Ради України з питань  
бюджету, кандидат економічних наук,  
заслужений економіст України

## ПРО СИСТЕМУ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Шановні колеги, шановні учасники науково-практичної конференції!

Я хочу подякувати за організацію цієї конференції всім учасникам. Питання парламентського контролю в сфері державних фінансів стоїть у основній функції Верховної Ради, яка полягає в тому, що Рада повинна забезпечити не тільки розроблення, але й контроль за виконанням Державного бюджету.

Історія новітнього часу переконливо доводить, що лібералізація економіки, розвиток ринкових відносин аж ніяк не відмінюють для держави необхідність суворо контролювати рух державних коштів. Прозорість фінансів — одна із суттєвих рис реальної демократії.

Треба відверто сказати, що в Україні є розуміння важливості цього питання. На сучасному етапі розвитку ринкових відносин здійснюються деякі перетворення в сфері фінансово-економічного управління. Діє й удосконалюється податковий, митний, бюджетний та банківський контроль.

Однак ефективність фінансового контролю залишається досі недостатньою. Причин такого положення багато. По-перше, наявність у країні численних органів влади й відомств, які мають контрольно-ревізійні функції з нечітким розподілом сфер їх відповідальності, призводить до невиправданого дублювання в їхній діяльності й створює штучні перешкоди в роботі організацій і підприємств, що їх перевіряють. Немає системного підходу до розроблення стандартів контрольно-ревізійної та експертно-аналітичної діяльності органів фінансового контролю. А всілякі щороку розроблювані порядки та положення носять разовий характер й не є системними за суттю.

Невирішеним залишається питання перегляду й розширення повноважень Рахункової палати, яка має бути дієвим механізмом здійснення парламентом своїх контрольних функцій у сфері фінансів та економіки. До речі, в усіх країнах світу, де існують рахункові палати, вони наділені державними функціями контролю за дохідною частиною бюджету. У нас — унікальний випадок, виняток із загального права. Хоча, певною мірою, були схвалені зміни до Конституції України.

Не визначено органу, який би координував контрольну діяльність органів державної влади — суб'єктів державного фінансового контролю тощо. Інакше кажучи, не створено системи державного фінансового контролю зі всіма належними їй атрибутами: сукупності суб'єктів та об'єктів державного фінансового контролю, видів, форм, способів і методів здійснення державного фінансового контролю, спрямованих на досягнення його мети. Не створено нормативно-правового поля в сфері фінансового контролю, зокрема й державного.

Якою ж повинна бути система державного фінансового контролю нашої держави? Тут є що запозичати з міжнародного досвіду. Безумовно, в кожній країні є суттєві відповідні відмінності, що обумовлені історичними традиціями, соціальними й економічними особливостями. Але, завдяки прийнятій 1977 року Лімській декларації керівних принципів контролю, а також послідовній та ефективній діяльності міжнародних організацій вищих органів контролю державних фінансів — INTOSAI вдається виробляти спільні, єдині для всіх підходи, підвищувати роль органів фінансового контролю в системі державного управління, широко використовувати найкращий досвід.

Конституція України, ухвалена 1996 року, визначає тільки один орган контролю — Рахункову палату. За нею закріплено повноваження контролю за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України (ст. 98). Тому вона вправі претендувати на статус вищого органу фінансового контролю України. З визначення цього органу й починається побудова системи державного фінансового контролю.

Сьогодні недостатньо лише контролювати й виявляти бюджетні правопорушення. Адже головне завдання Рахункової палати не в тому, щоб зафіксувати порушення, а щоб цим правопорушенням запобігти, саме в цьому ефективність її роботи. Завдання й повноваження Рахункової палати мають принципово відрізнятися від інших державних органів фінансового контролю хоча б тому, що вона працює в інтересах суспільства загалом.

При формуванні нормативної бази, побудові системи державного фінансового контролю за Рахунковою палатою слід зберегти ті повноваження, які довели свою дієздатність й закріпити нові:

- контроль за доходами Державного бюджету України;
- визначення ефективності використання коштів Державного бюджету України органами державної виконавчої влади всіх рівнів, бюджетними й іншими установами, зокрема й тими, що знаходяться за кордоном;
- контроль ефективності управлінських дій щодо державних коштів, незалежно від того, відбиті вони в Державному бюджеті України на відповідний рік або ні;
- контроль фінансово-господарської діяльності державних підприємств і тих, де є значна або переважна частка державного майна;
- контроль за ефективністю діяльності Національного банку України;
- аналіз порушень і відхилень у бюджетному процесі, підготування пропозицій щодо ліквідації порушень, удосконалення бюджетного, фінансового, податкового та митного законодавства, підвищення рівня доходів до бюджетів усіх рівнів і поліпшення платіжної дисципліни;
- розроблення стандартів проведення контролю-ревізійних заходів та експертно-аналітичної діяльності та їх уніфікація;

- створення та ведення єдиної електронної інформаційної бази державного фінансового контролю;
- співробітництво з контрольними органами іноземних держав і міжнародними організаціями, укладення з ними відповідних угод;
- надання консультативних послуг органам державного фінансового контролю з питань, що належать до їх компетенції.

**Валентин СИМОНЕНКО,**  
голова Рахункової палати України,  
доктор економічних наук, професор

## **ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА СИСТЕМИ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ УКРАЇНИ**

Уважаемый Адам Иванович!

Уважаемый Валентин Григорьевич, уважаемые коллеги!

Уважаемый господин Председатель, уважаемые коллеги!

Прежде всего разрешите поблагодарить за приглашение выступить на научно-практической конференции на тему: “Парламентский контроль: украинские реалии и мировой опыт”. Я считаю вопросы государственного контроля, пожалуй, самыми значительными в системе государственного управления и, пожалуй, самыми законодательно неотрегулированными у нас в стране.

Именно поэтому начну с вопроса:

### **I. Роль государственного фінансового контролю в управлении экономикой**

Контроль, являясь завершающей стадией цикла управления, одновременно является и “предтечей” нового цикла управления. Без чего цикл управления будет разорван, то есть управления как такового не будет.

Экономические эксперты и профессиональная пресса, реалии самой жизни сделали очевидный вывод: участвовавшие экономические преступления в последние годы (тенизация экономики, коррупционное правление, контрабанда, незаконное, нерациональное использование бюджетных средств; криминальная приватизация) явились следствием отсутствия государственного фінансового контроля.

В этой связи необходимо отметить, что современный этап развития Украины характеризуется тенденцией укрепления государственной власти, повышение роли государства в системе управления экономикой, усилением борьбы с коррупцией и правонарушениями в экономической сфере.

Среди этих актуальных общественных проблем вопросы финансового контроля должны занять особое место. Я твердо убежден, что от их решения во многом зависит то, какими путями, какими темпами осуществляется развитие общества, как обеспечивает государство социально-экономическое благополучие своих граждан.

Мировой опыт свидетельствует, что независимый строгий и действенный государственный финансовый контроль является неотъемлемым элементом демократического общества, правового государства. Такой контроль обеспечивает предоставление обществу объективной информации об использовании государственных финансовых ресурсов, что, в свою очередь, предполагает ответственность органов власти за законность и эффективность финансового управления.

Давно замечено, что доверие общества к власти — основа стабильности и власти, и самого общества. Люди всегда будут уважать и поддерживать власть, если будут уверены, что те средства, которые они — законопослушные налогоплательщики — передают в ее распоряжение, расходуются в интересах общественного развития и используются бережно, разумно, эффективно. Необходимым условием такого отношения к общественным финансам является государственный финансовый контроль.

Возрождая суверенную государственность Украины и утверждая незыблемость ее демократической основы, как записано в Конституции Украины, необходимо обеспечить финансовую стабильность, поступательное развитие экономики и социальной сферы общества, значительное улучшение качества жизни украинских граждан, усиление экономической безопасности государства. Достижение этой цели я вижу в создании единой системы государственного финансового контроля.

## **II. Почему необходимо реформировать существующую систему финансового контроля в Украине?**

В настоящее время в Украине создано и функционирует множество государственных органов и служб, осуществляющих финансовый контроль. В их число входят органы казначейства, контрольно-ревизионные органы, Министерст-

во финансов, налоговые и таможенные органы, контрольные органы главных распорядителей бюджетных средств, Национальный банк Украины и его территориальные органы, Счетная палата АРК, Счетная палата. Однако надо признать, что четкое разграничение задач, полномочий до сих пор отсутствует. Нет и ясности в вопросе взаимодействия всех контролирующих органов как между собой, так и с институтом аудита, оперирующим вне системы государственного финансового контроля.

Отсутствие координации деятельности контролирующих органов, единой информационной и методологической базы в немалой степени снижают эффективность общей работы, затрудняет достижение общей цели.

По существу, сегодня государственный финансовый контроль представляет собой простой набор министерств, ведомств и учреждений, которые выполняют несогласованные, разобщенные и неупорядоченные контрольные функции. Их функции, статус и сферы контрольной деятельности определяют различные законы, указы Президента Украины, постановления правительства и другие нормативно-правовые акты.

Однако зачастую данные законодательные и правовые акты не только не обеспечивают системности государственного финансового контроля, а напротив, устанавливают неэффективные дублирования и параллелизм в его осуществлении.

Поэтому назрела настоятельная необходимость создания единой системы государственного финансового контроля в стране.

В передовых европейских странах также функционирует немало контролирующих структур с распределением различных прав и обязанностей, подчиненности различным ветвям власти и т.д. Но полной аналогии нет ни в одной стране, поскольку эти государственные органы формировались многие десятилетия в конкретных исторических условиях. Игнали роль и традиции. И, главное, все они действуют в системе, определенной законодательным полем.

Разумеется, речь не может идти о прямом перенесении иностранного опыта на украинскую почву, но знание пути, по которому идет развитие государственного финансового контроля в странах, которые по крайней мере в этой области могут служить для нас образцом, изучение их достижений и ошибок, несомненно, поможет нам на нашем собственном пути к цивилизованному рынку и финансовому правопорядку.

### III. Формирование единой системы государственного финансового контроля

Для этого необходимо разработать и принять закон об основах государственного финансового контроля в Украине. Справедливости ради следует отметить, что попытки разобраться и принять такой закон предпринимались неоднократно. Сейчас в Верховной Раде зарегистрировано около десятка таких документов, однако эти попытки не имеют и не будут иметь успеха в первую очередь по причине отсутствия Концепции, в которой были бы определены не только органы государственного контроля, но и их функции и полномочия. Прежде всего нужно разработать программный документ концептуального характера.

Актуальной задачей является разработка концепции, которая призвана определить методологические основы формирования и функционирования единой системы государственного финансового контроля.

Принципиальное значение имеет установление четких разграничений задач и полномочий между внешними и внутренними органами государственного финансового контроля. В настоящее время широко распространено слишком примитивное понимание государственного финансового контроля: проверка правильности использования бюджетных средств. Но для этого не нужно создавать систему, поскольку в данном случае можно было бы оставить только контрольно-ревизионные мероприятия по использованию бюджетных средств. Убежден, что задачи и цели государственного финансового контроля намного шире.

Их необходимо выработать в концепции, и тогда не будет проблем с тем, какие органы государственного финансового контроля нужны в стране, что должен делать каждый из них, кто из них главный, а кто нет. Важно, чтобы вся система единого государственного финансового контроля в стране строилась на единых принципах, единой методологической основе.

Концепция государственного контроля в Украине должна быть разработана на основе системной методологии организационно-функционального подхода с учетом зарубежного опыта и собственного, украинского. Хочу предостеречь, что в случае разработки и принятия нового закона о государственном финансовом контроле в условиях отсутствия тщательно продуманной концепции такого контроля чрезвычайно велика опасность перекося в сторону либо чрезмерной его жестокости,

либо необоснованного либерализма, что может весьма дорого обойтись для перспектив развития национальной экономики.

Делаю такие предостерегающие выводы не на всякий случай, а опираясь на официальные данные. Счетной палате поступил от правительства запрос от 17.02.2005 года относительно подготовки предложений и замечаний к концепции правительственного финансового контроля, которую необходимо было предоставить Мировому банку. Без такой концепции Мировой банк не соглашался предоставить программный системный заем Украине. Причем в Концепции необходимо было предусмотреть приведение системы государственного финансового контроля в соответствие с мировыми нормами.

Интересно, что бывшее правительство на протяжении двух последних лет в кулуарном режиме, без учета международного опыта и пренебрегая национальным законодательством разработало проект концепции о системе правительственного финансового контроля и предъявило ее Мировому банку.

В указанной концепции, к сожалению, не учитывались положения основных международных документов в сфере государственного финансового контроля, в частности Лимской декларации руководящих принципов аудита государственных финансов, принятой Международной организацией высших органов контроля государственных финансов, полноправным членом которой с 1998 года является Счетная палата. По этому поводу Счетная палата неоднократно обращала внимание правительства на ошибочное понимание им функций правительственного финансового контроля и на несоответствие принципов его организации международным стандартам.

Существенной ошибкой концепции является и то, что в ней не разграничиваются и не определяются понятия внешнего и внутреннего контроля. Напрочь забыли о Счетной палате как органе специальной конституционной компетенции, осуществляющей внешний контроль по отношению к действиям правительства. Более того, удивляет не то, что в концепции функции внешнего государственного финансового контроля возлагаются на правительство, а то, что на Министерство финансов Украины возлагаются обязанности центрального координатора работы по установлению взаимодействия между системой внешнего правительственного контроля и Счетной палатой.

Такое непрофессиональное по существу понимание места и роли в системе государственного финансового контроля разных веток власти унижительно для демократического государства. Говоря об этом, я хочу подчеркнуть, что именно эту концепцию, разработанную старым правительством, новое правительство прислало Счетной палате на согласование в феврале этого года.

Именно поэтому всесторонне проработанная концепция призвана определить четкую стратегию организации действенного финансового контроля над полнотой формирования государственных доходов, за законностью использования бюджетных средств и эффективностью распоряжения государственной собственностью с обязательным установлением основных принципов и механизмов обеспечения должного взаимодействия между всеми органами, которые проводят государственный финансовый контроль.

Данная стратегия должна быть направлена на строгое разграничение сфер деятельности конституционного органа и исполнительных органов, осуществляющих государственный финансовый контроль, а также на устранение необоснованного дублирования и параллелизма в их функциях и полномочиях с целью обеспечения повышения всесторонней защищенности государственных средств.

В первую очередь необходимо четко разделить государственный финансовый контроль на внутренний и внешний, что будет отображать отличие задач и целей органов, его осуществляющих. Внутренний контроль, по своей сути, как известно, является внутриведомственным самоконтролем, а внешний — это надведомственный финансовый контроль. Именно внешний финансовый контроль является действительно независимым государственным контролем. Внутренний финансовый контроль осуществляют, как правило, контрольные службы, подведомственные исполнительным органам власти, в том числе и получателям бюджетных средств. Эту же функцию должны выполнять и бухгалтерские (финансовые) службы организаций, финансируемых из бюджета.

И это практика организации системы финансового контроля в странах развитой демократии, всемирного объединения высших контрольных органов INTOSAI и европейского объединения EUROSAI, членом которого является Счетная палата Украины.

#### **IV. Роль и место Счетной палаты в парламентском контроле**

Взаимодействие Счетной палаты с Парламентом закреплено Конституцией Украины, которая относит к компетенции Верховного Совета Украины назначение и освобождение Председателя и членов Счетной палаты (срок их деятельности 7 лет). В мировой практике, как правило, устанавливается более длительный срок полномочий высших должностных лиц органа внешнего контроля 9 — 12 лет.

Сам по себе внешний финансовый контроль является особой формой независимого государственного контроля. Счетная палата самостоятельно формирует план своей работы, предусматривая резервы для выполнения поручений Верховного Совета Украины. При этом обязательно включаются в план работы лишь запросы народных депутатов, утвержденные не меньше как одной третью депутатами конституционного состава Верховного Совета Украины.

Счетная палата по Закону не имеет права предписывать организациям и учреждениям обязательные действия по устранению выявленных нарушений, она не обладает статусом и функциями органа исполнительной власти. Поэтому реализация решений Счетной палаты не может быть ею непосредственно обеспеченными. Информация о выявленных нарушениях направляется для принятия необходимых мер Верховной Раде Украины, правительству, Президенту Украины, то есть органам, которые обладают соответствующими полномочиями. Однако механизм реагирования на решения коллегии Счетной палаты не конкретизирован действующим законодательством. Поэтому направление отчетов о проведенных проверках Верховной Раде Украины нередко носит чисто информационный характер и не приводит к экономическим и юридическим результатам (последствиям), материалы используются выборочно, политически мотивированно и с акцентом на определенную политическую конъюнктуру. Поэтому действительно крупные финансовые, в том числе бюджетные правонарушения редко становятся предметом обсуждения Верховной Радой Украины. Это большое упущение, которое понижает уровень парламента.

Хочу обратить ваше внимание на то, что согласно Решению Конституционного Суда Украины от 23.12.1997 года N 7-зп (дело о Счетной палате), Счетная палата в соответствии со статьей 98 Конституции Украины является органом специальной конституционной компетенции, что в контексте общих полномочий Верховного Совета Украины имеет специальный и исключительный характер.

Поэтому в нормативно-правовом значении согласно Конституции Украины Счетная палата является независимым органом специальной конституционной компетенции.

В этой связи, мне кажется, говорить о принадлежности, “подведомственности”, как сейчас заявляют многие политические деятельности, Счетной палаты парламенту, с юридической точки зрения, является неправильным. Счетная палата формируется Верховной Радой и подотчетна ей.

Актуальность формирования и развития единой системы государственного финансового требует, чтобы Счетная палата была достаточно компактным, мобильно реагирующим на изменения социально-экономических условий развития страны органом независимого контроля, в первую очередь за стратегической эффективностью, в самом широком смысле, формирования государственных ресурсов, использования бюджетных средств и распоряжения государственной собственностью.

В этой связи совершенно недопустимым представляется ограничение полномочий и функций Счетной палаты исключительно внешним финансовым аудитом преимущественно обзорно-аналитического предназначения. Как свидетельствует отечественный и мировой исторический опыт и современная практика контроля за обоснованностью распоряжения государственными финансами во всех развитых странах, независимый орган финансового контроля является главным инструментом совершенствования всей системы власти, и в первую очередь, ее исполнительной ветви.

Счетная палата — высший орган финансового контроля, поэтому главная ее функция — контроль, затем — координационная, прежде всего в системе органов финансово-экономического контроля.

Чрезвычайно важно, чтобы Счетная палата в первую очередь проводила свою политику в регионах через свои территориальные представительства, а уже потом обеспечивала координацию и взаимодействие с контрольно-ревизионными органами исполнительной власти.

Многие противники создания разветвленной сети территориальных управлений Счетной палаты в областях усматривают некие угрозы демократии. На самом деле в основе позиции формирования в каждой области территориальных управлений Счетной палаты лежит прежде всего объективный принцип создания единой системы государственного финансового контроля: формирование структур центра в регионах, способных проводить политику центра на региональных уровнях, контролировать ее выполнение.

Создание структурных подразделений Счетной палаты в областях не случайно встречает противодействие. Формирование такой сети должно обеспечить жесткий и эффективный контроль за движением средств государственного и региональных бюджетов, что, конечно же, приведет к существенному ослаблению вседозволенности региональных, местнических властей. Независимый финансовый контроль может стать серьезным противовесом финансовой коррупции, финансовому бюрократизму, финансовому криминалу на “местах”.

Особого внимания заслуживает вопрос взаимодействия Счетной палаты с правоохранительными органами. По результатам контрольных мероприятий коллегия Счетной палаты делает выводы о серьезных правонарушениях. Дальнейшая работа с материалами таких проверок должна быть продолжена силами правоохранительных органов. Действенность контроля в подобных случаях можно обеспечить лишь при условии своевременной передачи дел соответствующим компетентным органам и затем (при наличии состава экономических преступлений) в суд. Однако правоохранительные и контрольные органы не могут эффективно решать поставленные перед ними задачи без налаживания тесного сотрудничества с органами внешнего и внутреннего контроля. Взаимодействие контрольных и правоохранительных органов — залог того, что по результатам проводимых проверок будут приняты должные меры в соответствии с действующим законодательством.





**Геннадій УДОВЕНКО,**  
**Голова Комітету з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин**

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ЗДІЙСНЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ В СФЕРІ ПРАВ ЛЮДИНИ**

Шановний Валентин Георгійович! Шановні учасники конференції!

Я насамперед хотів би подякувати Вам, комітетові, який ви очолюєте, а також постійному представникові Програми розвитку ООН за організацію цієї дуже важливої й своєчасної конференції. Оскільки нам, незважаючи на шалену атаку з боку попереднього режиму на Верховну Раду, вдалось зберегти Верховну Раду й, більше того, консолідувати Верховну Раду, попри ті різні політичні сили, які в ній представлені. Ми Верховну Раду відстояли, це величезне досягнення, в тому числі й помаранчевої революції.

І сьогодні необхідно зміцнити авторитет Верховної Ради в суспільстві, вона має дуже низький авторитет, тому що фактично народний депутат, член парламенту, є дуже беззахисною людиною; коли я зустрічаюсь з виборцями, вони, крім депутата, нікого не бачать. Жодний міністр ніколи з простими людьми не зустрічався, і вони зі всіма тими проблемами, з яким наше суспільство стикалось і сьогодні стикається, звертаються до цього народного депутата. Принаймні мені довелося по всій Україні їздити, сьогодні я рано-вранці приїхав з Кривого Рогу, правда, ситуація вже дещо помінялась. Доводилось завжди захищати, “от ви, народні депутати, на засідання ви не ходите, пустий зал, гребете гроші величезні” тощо. І людей треба було слухати, тому що люди дійсно в злиденному житті знаходились.

Але останнім часом ту позицію, яку зайняла Верховна Рада, нам треба використати, це позитивне ставлення українського народу до людей. В мене вчора остання зустріч була з місцевими рухівцями, там 200-300 чоловік зібралось, там головна проблема — приватизація “Запоріжсталі”, бо цей будинок культури саме напроти “Запоріжсталі” знаходиться. Але я говорив про бюджет у в одній частині свого виступу, й сказав їм, що мене вразило, що комуністи проголосували, керуючись тим, що це бюджет, спрямований на соціальний захист людей. І це викликало оплески в рухівській аудиторії, рік назад це було неможливо. Більше того, я їм сказав, що ми вшанували пам’ять Чорновола, й комуністи піднялись, двічі на одних зборах плескали комуністи. То це не досягнення консолідації, але це ставлення простих, звичайних людей. Нам дуже потрібно відстояти парламентаризм, зміцнити, й тому сьогодні проблема, яка обговорюється, дійсно дуже важлива.

Попри відсутність закону про Кабінет Міністрів, попри відсутність нового закону про Регламент Верховної Ради, все-таки інструментарій Верховної Ради, який Верховна Рада запровадила з метою забезпечення контролю над виконавчою владою, існує. Це, наприклад, депутатські запити, це дні уряду, це парламентські слухання, які досить ефективно проходять у Верховній Раді. Але проблема виникає, чи ці постанови, які Верховна Рада приймає на днях уряду і парламентських слуханнях, особливо, чи їх виконують урядові структури? Хто контролює, хто стежить за виконанням цих усіх постанов, які ми в Верховній Раді прийняли? Тут важливу роль можуть відігравати комітети Верховної Ради. Але, на жаль, з прикрістю констатую, що роль комітетів у Верховній Раді, особливо під час цього скликання, знижується. Вона знижується в зв’язку з тим, що, ну, всі питання вирішуються в фракціях і партійних групах, і роль фракцій та партійних груп зростатиме в зв’язку з тим, що наступні вибори відбудуться на партійній основі.

Значить, тут нам треба шукати, як підвищити активність, особливо у виконанні контрольних функцій комітетів в умовах зростання ролі та важливості фракцій і груп. Є законодавчий інструментарій також, оскільки в Законі “Про комітети” йдеться про те, що комітети мають право виконувати контрольні функції відповідно до доручення Верховної Ради. Тобто якщо доручення немає, комітет проводить слухання, запрошує, скажімо, міністра внутрішніх справ на ці слухання, він не з’являється, присилає

там, навіть у крайньому випадку, заступника начальника, в наших конкретних випадках, мого комітету — заступника начальника Головного слідчого управління. Ну, це вже тоді, під час тодішнього режиму.

Ми прекрасно знаємо, що перші особи правоохоронних, керівники правоохоронних органів не з’являлися навіть на засідання Верховної Ради, то що говорити тоді про комітет? Значить, контрольні функції комітетів звужені цим положенням. Хоча, також слід віддати належне, що відповідно до змін Конституції, прийнятих 8 грудня минулого року, стаття 89 говорить: “Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів комітети Верховної Ради”. Тобто таким чином ми можемо вже інтерпретувати, що це положення фактично покладає на комітети Верховної Ради контрольні функції, зокрема контроль за виконанням законів, які належать до компетенції, до сфери того чи іншого комітету.

Ми часто використовуємо таку форму, як і парламент, — комітетські слухання, проводимо розширені засідання комітетів, але дуже активно використовуємо цю форму, комітетські слухання, з досить гострих проблем, які належать, знов повторюю, до сфери діяльності комітету. Ну, найбільша гостра проблема, ви знаєте, тотальний наступ на права людини, тотальний наступ на права людини здійснювався в Україні, і щодо цього наш комітет неодноразово приймав відповідні ухвали, постанови, рішення, їх широко поширювали. Але це був факт. Проте, крім тотального наступу, який ми отримали в спадок від попереднього режиму, є багато конкретних проблем, з якими суспільство щоденно стикається. Найбільш гостра така проблема — це невиконання Україною своїх міжнародних зобов’язань у сфері захисту прав людини, що стосується незаконних методів ведення слідства.

Ми запропонували знизити стелю розкриття злочинів, у нас вона дуже висока, 80 відсотків. У західноєвропейських країнах це 20-25 відсотків. То над слідчим висить ця стеля, 80 відсотків, йому треба розкрити ці злочини. Це як одна із формул. Словом, тут шановні учасники засідання, конференції, мені здається, що роль комітетів ми можемо значно підсилити.

На завершення я кілька таких пропозицій хочу висловити щодо цього питання, я вважаю, що

це найбільш наболіле. Ну, наприклад, не завжди голові комітету дають слово під час обговорення якогось законопроекту. А багато законопроектів прямо чи опосередковано стосуються прав людини. І тут якось треба знайти, якщо дійсно комітет, чи голова комітету, звертається з проханням дати слово при обговоренні цього законопроекту, очевидно, якийсь виняток потрібно робити.

Друга проблема, яка є в нас: комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин дуже заполітизований. І багато законопроектів пов’язані з гострими політичними питаннями: це мовні проблеми, це закон про національну культурну автономію, це жертви політичних репресій, це депортовані українці, багато-багато таких проблем. Але є, наприклад, вісім законопроектів, присвячених жертвам політичних репресій. Ми одержуємо, я не боюсь цього сказати, та не ми, Литвин одержує сотні скарг від громадян, що їхні права як жертв політичних репресій не дотримуються і нема таких прав.

Верховна Рада не вносить ці питання до порядку денного на рівні погоджувальної ради. Тобто порушується право законодавчої ініціативи народного депутата, навіть і... проекти є, їх відхиляти має Верховна Рада, а не погоджувальна рада. Далі. Щодо вдосконалення роботи самої Верховної Ради тут уже говорилось, але хочу підтримати, в тому числі головуючого, що потрібно прийняти нову редакцію законів про комітети та про Регламент Верховної Ради, закон про тимчасові та слідчі комісії.

Враховуючи збільшення обсягу повноважень парламенту з набрання чинності змін до Конституції, варто опрацювати проект закону про контрольну діяльність Верховної Ради України. Відповідальність окремо кожного з керівників міністерств і відомств перед парламентом треба розглядати передусім у комітетах, що збільшить їх авторитет.

І насамкінець, у Регламенті Верховної Ради необхідно процедурно виписати обсяги й періодичність їх обов’язкових звітів та інформації, передбачити в законодавстві відповідальність за порушення цих норм. Перед подальшим розвитком і вдосконаленням установчого процедурного законодавства щодо контрольної діяльності необхідно налагодити чітку систему парламентського моніторингу за функціонуванням прийнятих законів, яка б передбачала регулярні слухання в комітетах, на пленарних засіданнях з обов’язковими детальними правозастосовчими практиками.

І, Валентине Григоровичу, ви сказали в своїй доповіді про важливість контролю за виконанням державного бюджету. Починаючи з 1998 року щорічно я як голова комітету звертався до всіх урядів, чи там були прогресивні прем'єри, чи контрпрогресивні прем'єри, до всіх звертався, й оце коли затверджували бюджет, і зараз про це сказав — немає в бюджеті слів “захист прав людини”, немає. То як може держава захищати права громадян, якщо немає слів “захист прав людини”? Минулого року згадали слова “права людини”, але з точки зору захисту міліції, фізичного захисту від пограбувань тощо. Таким чином, немає відповідного розділу, який ми можемо контролювати. Навіть китайці, — я повернувся 7 березня з Китаю, вивчав досвід захисту прав людини, — ввели в свою Конституцію положення, що держава несе відповідальність за захист і забезпечення прав людини. У нас цього немає.

Значить, нам треба поміняти філософію в цьому сенсі, в плані захисту прав людини забезпечити виділення відповідних асигнувань. У нас немає органу в державі, який захищав би права людини. Ми пропонували покласти ці функції на міністерство юстиції.

У нас є Уповноважений Верховної Ради. Але це Верховна Рада, а не уряд. І от це також одна із важливих функцій нашого майбутнього контролю за забезпеченням прав людини — бюджетна функція. А той проект резолюції, який ви дали на розгляд, досить серйозний і я підтримую, дякую.

**Едуард ПАВЛЕНКО,**  
представник Уповноваженого  
Верховної Ради України з прав  
людини

## **АНАЛІЗ ПРОПОЗИЦІЙ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ В СФЕРІ ПРАВ ЛЮДИНИ**

Мій виступ за дорученням Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, яка зараз у від'їзді, Ніни Іванівни Карпачової, стосується конкретного аналізу та пропозиції запропонованої експертною групою змін до законодавства з питань парламентського контролю у сфері з прав людини, розділ 3, зокрема до Закону України “Про уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”.

Експертна група пропонує, зокрема, стаття 11, Уповноважений має право призначити своїх місцевих і спеціалізованих представників, у тому числі представників у Кабінеті Міністрів України, Конституційному й Верховному судах України.

Експерти групи пропонують юридичну норму щодо права Уповноваженого призначити своїх “місцевих та спеціалізованих” представників.

Як відомо, Уповноважений з прав людини, згідно зі ст.101 Конституції України, є незалежним конституційним органом, який здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини.

Чинним законодавством передбачено, що Уповноважений наділений правом призначати своїх представників.

Інформую Вас про те, що Уповноважений у межах своєї компетенції та наявних коштів і матеріальних ресурсів вже призначила своїх представників у деяких місцевостях у порядку експерименту.

Оскільки одночасно робити це недоцільно через багато причин, такі представництва Уповноважений створює й відкриває поступово, насамперед — у найбільш соціально напружених і вразливих місцевостях: Автономній Республіці Крим, Донбасі (Донецька й Луганська області), Закарпатті. Цей процес має бути, на думку Уповноваженого, ретельно продуманим і соціально виправданим.

Після вирішення організаційних, матеріальних, побутових, юридичних питань, що стосуються згаданих вище представництв, набуття представниками Уповноваженого необхідного досвіду планується відкриття представництв і в інших місцевостях держави. Це й завдання сьогодні, і майбутня перспектива діяльності інституції Уповноваженого.

Важливим фактором створення представництв Уповноваженого в місцевостях є їх відповідне фінансування. Кошти держбюджету, які поки що виділяються Уповноваженому для забезпечення його діяльності, не дають можливості забезпечити такі представництва хоча б у кількох областях приміщеннями, зв'язком, оплатою комунальних послуг, транспортним обслуговуванням.

Саме тому позиція Уповноваженого з прав людини щодо призначення представників в областях та містах Києві й Севастополі така: враховуючи наведені вище особливості нинішнього процесу відкриття представництв Уповноваженого в регіонах, вносити з цього приводу будь-які зміни до Закону “Про Уповноваженого Вер-

ховної Ради України з прав людини” недоцільно. Чинних норми Закону, ст. 11, абсолютно достатньо для вирішення цього питання в разі необхідності та доцільності.

Теж саме стосується пропозицій стосовно обґрунтування “необхідності запровадження інституту спеціалізованих омбудсманів.”

По-перше, запропонована пропозиція потребує внесення змін до ст. 101 Конституції України, якою “парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина (тобто усіх верств населення незалежно від віку, статі і т.д.) покладається на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”.

Це означає, що відповідно до Конституції України в державі запроваджена нова інституція в особі єдиного Уповноваженого з прав людини.

На конституційній основі був розроблений і прийнятий парламентом України в грудні 1997 р. Закон України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”. В цьому законі статтею 10 визначено, що для забезпечення діяльності Уповноваженого створюється Секретаріат, положення про який затверджує Уповноважений.

Тому для запровадження в державі нового інституту спеціалізованих уповноважених, необхідно внести зміни до Конституції України. Треба зазначити, що при підготованні та розгляді проектів про внесення змін до Конституції України, у тому числі й прийнятому при голосуванні в грудні 2004 р., рекомендації щодо зміни ст. 101 не вносились.

Щодо посилання на наявність уповноваженого з прав дитини в деяких державах, наприклад, Польщі, то слід взяти до уваги, що прийняттю 6.01.2000 р. Закону Республіки Польща “Про Уповноваженого з прав дитини” передували зміни до Конституції Республіки Польща, до якої в 1997 році внесено ст. 72 п. 4, котра забезпечила правову основу створення інституту уповноваженого з прав дитини. При цьому всі питання щодо звернення до Конституційного трибуналу Польщі (Конституційного Суду) тощо, так і залишились у винятковій компетенції омбудсмана Польщі.

Автори пропозиції наолюшують на такому: “практика свідчить, що існуюча державна система охорони прав дітей сьогодні не відповідає своєму призначенню повною мірою, система органів опіки та піклування не гарантує належного забезпечення прав дітей, перш за все

тому, що виконання функцій захисту прав неповнолітніх доручається, як правило, відомчим структурам, обсяги роботи яких достатньо великі і вони не в змозі ефективно охороняти права дітей”.

На підставі цього пропонується ці обов’язки покласти на спеціального омбудсмана “не тільки стояти на стороні прав і свобод дитини, а й своєю діяльністю створювати умови для забезпечення уваги, турботи і любові до дітей”.

Остання теза не може бути обґрунтована доцільності запровадження спеціального інституту, так званого, “дитячого омбудсмана”, через таких підстави:

Конвенцією “Про права дитини”, яка, як відомо, названа Дитячою Конституцією, проголошено, що держави-учасниці зобов’язуються забезпечити дитині такий захист і піклування, які необхідні для її благополуччя, беручи до уваги права й обов’язки її батьків, опікунів чи інших осіб, які відповідають за неї за законом і з цією метою вживають всіх відповідних законодавчих і адміністративних заходів”.

Автори рекомендують покласти на спеціалізованого “дитячого омбудсмана” своєю діяльністю створювати умови для забезпечення уваги, турботи й любові до дітей.

При цьому не береться до уваги, що діяльність Уповноваженого з прав людини, згідно зі ст. 4 Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”, “доповнює існуючі засоби захисту прав і свобод людини і громадянина, не віднімає їх і не тягне перегляду компетенції державних органів по захисту і поновленню порушених прав і свобод”.

Здійснюючи парламентський контроль, український Уповноважений з прав людини в межах своєї компетенції систематично звертає увагу на необхідність посилення ефективності діяльності виконавчих органів держави із захисту прав дітей, при цьому звертається увага на серйозні упущення, необхідність удосконалення системи органів, зобов’язаних діяти в інтересах дітей, надає рекомендації і, в межах своєї компетенції, захищає інтереси неповнолітніх, про порушення прав яких стало відомо зі звернень (до речі, їх кількість щороку не перевищує 7% від загальної чисельності звернень, які надходять до омбудсмана України).

Поряд з цим покладати на “дитячого” омбудсмана функції, які йому не надані законом, є неприпустимим.

Тому створення додаткових структур — спеціалізованих омбудсманів — не доцільне і, крім

додаткових витрат на їх утримання та утримання їх апаратів, нічого не дасть.

Суперечливою є пропозиція щодо наділення Уповноваженого з прав людини правом законодавчої ініціативи. Після її запровадження можна прогнозувати різке збільшення кількості звернень з проханнями, пропозиціями, вимогами, адресованими Уповноваженому з прав людини, внести ті чи інші зміни до чинного законодавства України. Це потягне додаткове навантаження на офіс Уповноваженого з прав людини і може мати зворотній ефект, аніж очікується. Крім цього, тепер Уповноважений з прав людини через роботу з депутатським корпусом та шляхом направлення актів реагування Голові Верховної Ради має можливість внести будь-які пропозиції щодо зміни законодавства в галузі прав людини. Додатковою подібною можливістю є щорічні та спеціальні доповіді Уповноваженого з прав людини, в яких, як правило, містяться конкретні пропозиції парламентарям щодо внесення змін до чинного законодавства України. Отже, функція законодавчої ініціативи за природою омбудсманові не належить.

Не повністю зрозумілою є пропозиція, викладена в статті 13 проекту, в якій йдеться про можливість наділення Уповноваженого правом “звертатися з заявою (поданням) до Верховного Суду України та міжнародних правозахисних організацій щодо відновлення порушених прав громадян”.

Закріплення права Уповноваженого на звернення до Верховного Суду України без внесення відповідних змін до чинних процесуальних кодексів України, на нашу думку, не матиме жодного ефекту. Без деталізації правового статусу Уповноваженого з прав людини (в рамках процедури апеляційного, касаційного провадження або оскарження в порядку виключного провадження) неможливо наповнити це право реальним змістом.

Загалом слід зазначити, що саме неврегульованість правового статусу Уповноваженого в судовому процесі є однією з найважливіших проблем подальшого підвищення ефективності діяльності інституції Уповноваженого з прав людини. На жаль, жодних конкретних пропозицій у цьому зв'язку експерти так і не запропонували. А бажано такі пропозиції врахувати в процесуальних кодексах.

Нечітко сформульованим є й положення щодо наділення Уповноваженого правом звертатися до міжнародних правозахисних організацій щодо відновлення порушених прав громадян. Не зрозуміло, про які міжнародні організації

йдеться: урядові чи неурядові? Якщо про урядові, то виникає питання, як може закріплення цієї норми гарантувати звернення Уповноваженого, наприклад, до Європейського Суду з прав людини, суб'єктом звернення до якого Уповноважений з прав людини не є?

Надзвичайно виважено слід ставитися й до можливості наділення Уповноваженого з прав людини правом приймати обов'язкові до виконання рішення. В переважній більшості країн світу інституції омбудсманів за результатами розслідування вносять рекомендації, які не мають імперативної (обов'язкової для виконання) сили. Саме це й відрізняє інституцію омбудсманів від інших органів, що забезпечують захист прав і свобод людини, зокрема від судів або органів прокуратури. У разі, якщо сторона, котрій адресована рекомендація омбудсманів не погоджується її виконувати, а омбудсман наполягає на цьому, найбільш ефективною та юридично виправданою вбачається можливість звернення до суду для надання такої рекомендації обов'язкової сили. Інакше постає питання про можливість та процедуру оскарження рішення омбудсманів в судовому порядку. Отже, вищезазначена пропозиція експертів видається не до кінця збалансованою та непродуманою з огляду на правові наслідки.

Не можна погодитись і з пропозицією експертів щодо запровадження “парламентського”, “президентського” та “громадського” “фільтрів” надходження звернень до Уповноваженого з прав людини. Лише кілька країн світу, зокрема Велика Британія, запровадили так звані “парламентські фільтри”, що передбачає можливість звернення громадян до омбудсманів тільки через членів Парламенту. Це зумовлено історичними та правовими особливостями побудови системи захисту прав людини в цих країнах. Водночас відкритість омбудсманів, гнучкість і неформальність процедур доступу до нього є одним з наріжних каменів функціонування цієї інституції в усіх країнах світу. Тому запровадження “парламентського”, а тим більше, “президентського” чи “громадського” “фільтрів” можна розцінювати як крок до руйнації інституту прямої демократії, що завжди вітається й було одним з наріжних наметів при створенні інституції омбудсманів в Україні. Крім цього, концепція “фільтрів” не узгоджується з чинною ч. 3 ст. 55 Конституції України, де зазначено, що “кожен має право звернутися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”.

Нарешті, викликає серйозне застереження й пропозиція, сформульована в запропонованих змінах до статті 17 Закону, де зазначено, що

при розгляді звернення Уповноважений “відмовляє у розгляді звернення, якщо: а) громадянин не вичерпав усіх засобів правового захисту своїх прав і свобод”.

Це вочевидь означає, що будь-яка особа має право звернутися до Уповноваженого з прав людини лише після звернення до суду та проходження всіх інстанцій оскарження аж до касаційної включно.

На нашу думку, вищезгадані положення є абсолютно некоректними, оскільки суттєво обмежують можливості громадян захищати свої порушені права через звернення до омбудсмана.

По-перше, омбудсман втрачає свої переваги в гнучкості, безкоштовності й оперативності розгляду звернень громадян, оскільки якщо зверненню до омбудсмана повинно передувати звернення до суду, це означає сплату коштів (на державне мито та часто на адвоката) і гаяння часу.

По-друге, для розгляду певних категорій справ важливою є можливість оперативно розглянути звернення одразу ж після факту порушення права, інакше його важко зафіксувати (зокрема в справах про застосування тортур).

По-третє, якщо заявник порушує терміни звернення до суду, це автоматично позбавляє його можливості звертатись до омбудсмана, що не відповідає статусові омбудсмана як субсидіарного органу захисту прав людини.

І нарешті, як свідчить практика, Уповноважений з прав людини може найефективніше діяти в разі, якщо особа ще не зверталася до суду по захист свого порушеного права, інакше захистити порушене право громадянина можна лише шляхом оскарження рішення суду, що зводить роль Уповноваженого фактично нанівець.

Загалом запропонований проект змін до Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” базується багато в чому на теоретичних міркуваннях і часто не враховує загальну практику функціонування офісів омбудсманів і, зокрема, реальну 7-річну практику омбудсмана в Україні та його нагальні потреби. Окремі законодавчі пропозиції носять фрагментарний, незбалансований, суперечливий характер, в тому числі суперечать ст. 55 Конституції України. Пропонуючи зміни, які кардинально впливають на концепцію інституції омбудсмана, закладену в Законі “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”, водночас експерти в повному обсязі не прогнозують ані правового ефекту, ані правових наслідків, які можуть виникнути при цьому.

Пропонується внести в резолюцію науково-практичної конференції рекомендувати Кабінету Міністрів України виконати прикінцеві положення Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”.

Яке це значення? Кабінету Міністрів подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення закону, актів України у відповідність з Законом України “Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини”. Привести рішення уряду у відповідність до цього закону, забезпечити перегляд та скасування міністерствами й іншими центральними органами виконавчої влади України нормативні акти, що суперечать цьому закону. І повірте мені, не буде жодних проблем. Дякую за увагу.

**Євген ГЕРАСИМЕНКО,**  
керівник Програми ПРООН  
“Доброчесність на практиці:  
програма врядування”,  
кандидат юридичних наук

## **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ УКРАЇНОЮ МІЖНАРОДНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ У СФЕРІ ПРАВ ЛЮДИНИ**

Шановний пане Голово! Шановні учасники конференції!

Дозвольте подякувати Комітетові з питань Регламенту та іншим парламентським комітетам: з прав людини, з питань бюджету, з питань фінансів та банківської діяльності за участь і допомогу в розробленні концепції, яка сьогодні виноситься на обговорення.

Як зазначено в Концепції законодавчих змін щодо вдосконалення парламентських контрольних функцій, підготовлених нашим проектом та представлених сьогодні на розгляд, реальний стан забезпечення прав і свобод людини та громадянина в Україні є незадовільним. Серед причин визначається відчуженість апарату державної влади від громадян, високий рівень корупції, низька виконавча дисципліна, правовий нігілізм, незнання населенням своїх прав і свобод, відсутність традицій поваги та дотримання прав людини.

Ці чинники є досить відомими. Необхідність їх подолання не викликає особливих заперечень ні в теоретиків, ані в практиків у сфері прав людини

як серед державних службовців, так і серед активістів правозахисних організацій. Однак, на нашу думку, один з механізмів поліпшення дотримання прав людини в Україні знаходиться поки що поза увагою держави. Цей механізм полягає в стратегічному підході до розв'язання проблем у цій сфері та посиленні виконання Україною своїх міжнародних зобов'язань.

Річ у тім, що Україна є стороною багатьох конвенцій ООН. Серед них основними інструментами захисту прав особи вважаються пакти про громадянські та політичні права, а також про економічні, соціальні та культурні права, конвенції: про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, про права дитини, проти катувань (назви скорочені). Як сторона таких угод, Україна зобов'язана звітувати про стан виконання вимог зазначених документів до спеціально створених комітетів ООН, так званих конвенційних органів ООН. На державні доповіді України відповідні комітети ООН видають Заключні зауваження та рекомендації, виконання яких покликано поліпшити стан дотримання прав людини в Україні.

Минулого року за ініціативи та в співпраці з Уповноваженим ВР з прав людини проект ПРООН "Доброчесність на практиці: Програма врядування" вперше в Україні видав збірник усіх таких рекомендацій за часи існування незалежної України. Наступним кроком вбачається за доцільне кодифікація цих рекомендацій, визначення стану їх виконання та розроблення на підставі цього аналізу пропозицій щодо стратегії поліпшення виконання Україною своїх міжнародних зобов'язань у сфері прав людини. При чому, якщо такий документ буде належно затверджений, це дасть змогу Верховній Раді України здійснювати систематичний контроль за його виконанням з боку органів виконавчої влади та інших державних органів.

На нашу думку, такий підхід дозволить мати державі стратегічний документ, який дасть змогу систематизувати її зусилля щодо такого болючого питання, як посилення захисту прав людини, і виконання якого буде предметом парламентського контролю.

## ОБГОВОРЕННЯ ПРОПОЗИЦІЙ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ

### Тема 1: Актуальні проблеми парламентського контролю та шляхи їх подолання

**Володимир КОНДРАЧУК,**  
експерт з фінансової підзвітності  
Програми ПРООН “Доброчесність на  
практиці: програма врядування”

#### Оцінювання законодавства як інноваційна форма парламентського контролю

Легітимність державної політики визначається не лише конституційністю та демократичністю законодавчих норм, якими вона формулюється, але й ефективністю та результативністю її впровадження. Звідси випливає потреба відстежувати та реагувати на соціально-економічні наслідки реалізації законодавства.

Утвердження цього принципу відбивається в поступовій зміні характеру законодавства. Йдеться про загальну тенденцію зростання кількості законів, які встановлюють не лише певну сукупність правових норм, а й містять чітку стратегію дій, яка виражена через систему цілей, завдань і ресурсів для її реалізації. Отже, сьогодні закони все частіше є виразниками державної політики в певній сфері та представляються у формі програм, які слугують досягненню окресленої мети чи розв’язанню тих чи інших соціально-економічних проблем суспільства.

Ця тенденція характерна й для українського законодавства. Йдеться про закони, які формулюють державну політику в певній сфері та державні цільові програми, які затверджуються законами України. Умовно ці форми законодавства можна означити як закони-програми. З кожним роком кількість таких законодавчих актів зростає. Крім того, запровадження та утвердження програмно-цільового методу в бюджетному процесі спонукає подальший розвиток законів-програм.



Тож ці тенденції в розвитку світового та вітчизняного законодавства зумовлюють необхідність запровадження нових форм парламентського контролю, які б функціонували поряд з класичними його проявами.

Оскільки закони-програми за своєю суттю мають на меті досягнення чітко окреслених результатів протягом певного проміжку часу, вони не зовсім вписуються в традиційні підходи до контролю за дотриманням законодавства, які загалом акцентують увагу на юридичних чи фінансових аспектах виконання правових норм, упускаючи основне — результат та суспільні наслідки впровадження.

У цьому контексті оптимальним рішенням є здійснення систематичного оцінювання соціально-економічних наслідків (ефектів) від впровадження того чи іншого закону-програми. Лише такий підхід дозволить кількісно виміряти та відстежити результативність виконання закону. Необхідність оцінювання державних програм, затверджених законами України, саме обумовлюється вагою цілей і завдань, досягнення яких декларується, та нагальністю розв’язання окреслених соціально-економічних проблем.

Керуючись цим, парламент як єдиний законодавчий орган повинен відігравати провідну



роль в оцінюванні законів-програм, зокрема, шляхом поступового включення цієї функції до системи парламентського контролю.

Вигоди від запровадження цього інноваційного підходу очевидні. В рамках законодавчого процесу оцінювання дає змогу вносити необхідні корективи до законодавства, вдосконалювати стратегію дій держави в тій чи іншій сфері. Питання інституціоналізації оцінювання державних програм, затверджених законами, набуває особливої гостроти й у контексті змін до Конституції України, які суттєво посилили роль і відповідальність парламенту в політичній системі.

Крім того, необхідність запровадження оцінювання обґрунтовується такими факторами:

- практика оцінювання законів-програм допомагає сформуванню системи збору та опрацювання даних, що характеризують досягнення результату та бажаного ефекту. Таким чином долається проблема неіснування системи моніторингу виконання закону-програми на етапі його безпосередньої реалізації;
- систематичне проведення оцінювання сприяє формуванню мережі кваліфікованих фахівців як у державних органах, так і в науково-дослідницьких закладах;
- нарешті, оцінювання стимулює міжвідомчу співпрацю, зокрема, між органом, що приймає закон, та органом, що його втілює в життя.

З метою започаткування відповідної дискусії в парламенті хотілося б стисло зупинитися на міжнародному досвіді в сфері інституціоналізації оцінювання в законодавчій гілці влади як специфічної форми контролю.

Світова практика свідчить про три основних підходи щодо запровадження оцінювання в законодавчому процесі.

Перший передбачає внесення в законодавство положень, які визначають порядок і форми проведення оцінювання або які, загальніше, встановлюють для уряду обов'язок щодо регулярного звітування про впровадження та наслідки закону. При цьому відповідні парламентські комітети відповідають за розгляд та прийняття рішень на підставі аналізу соціально-економічних наслідків закону.

Цей підхід надзвичайно поширений у США. Велика кількість законів містить положення про оцінювання та одразу ж передбачає кошти на його проведення. Серед європейських країн,

які вдаються до такої практики, слід зазначити Францію, Швейцарію та Німеччину. Проте перелік законів, прийнятих за такою схемою в цих країнах, залишається ще досить обмеженим. Загалом спільною рисою законів, що передбачають періодичне оцінювання їх наслідків, є їх соціальна та демографічна значущість.

Другий підхід щодо запровадження оцінювання полягає в наданні незалежним органам контролю державних фінансів, що звітують безпосередньо парламентові, повноважень щодо здійснення системного аналізу наслідків (ефектів) від провадження законів і державних програм, зокрема, базуючись на критеріях ефективності та результативності. Як правило, дієвість такої моделі є найкращою в умовах політичної системи з чітким поділом влад та існуванням конкуренції між ними. У цьому контексті необхідно згадати спеціальне управління оцінювання Головного аудиторського офісу США (General Accounting Office), висновками якого щодо наслідків законів користується Конгрес у процесі розроблення нового чи вдосконалення чинного законодавства. Серед країн Європи варто виділити Нідерланди, Австрію, Німеччину. Рахункові палати цих країн уповноважені законом проводити не лише перевірки фінансування державних програм, а й здійснювати оцінювання соціально-економічних наслідків від впровадження відповідного законодавства. Результати оцінювання направляються в парламенти задля вдосконалення відповідних законів чи коригування форм і методів їх реалізації.

Третій підхід щодо інституціоналізації оцінювання передбачає значне посилення ролі парламентських органів і парламентського контролю загалом. Огляд міжнародного досвіду свідчить про активну участь парламентів у процесі оцінювання законодавства. Як правило, це відбувається через створення спеціальних підрозділів, покликаних здійснювати оцінювання законодавства та державних програм, що затверджуються законами. У цьому сенсі варто звернути увагу досвід парламенту Франції, при якому діють декілька органів з оцінювання.

Зокрема, з 1983 року функціонує Парламентський офіс оцінювання наукових і технологічних альтернатив. Цей орган покликаний інформувати парламент щодо наслідків пропозованих урядом технологічних та наукових програм з метою обґрунтування власних рішень парламенту. Офіс формується на про-

порційних засадах з представників обох палат парламенту. Його діяльність проводиться на основі щорічних планів досліджень. До структури офісу також входить наукова рада, яка складається з провідних науковців та дослідників, котрі представляють весь спектр наукових дисциплін. Отже, діяльність офісу сприяє прийняттю науково зважених рішень щодо науково-технічного розвитку країни.

Крім цього, в 1996 році парламент Франції створив ще один спеціальний орган — Парламентський офіс оцінювання законодавства, який має на меті здійснювати систематичний збір даних задля оцінювання відповідності законодавства конкретним соціально-економічним ситуаціям, які воно покликано регулювати, а також сприяти спрощенню законодавства. Як і в попередньому випадку, склад цього парламентського офісу формується на пропорційних засадах з представників депутатських фракцій Національних Зборів та Сенату, а також до нього входять по одному представникові від усіх комітетів обох палат парламенту. Право скликати офіс має координаційна рада обох палат, лідери парламентських фракцій в обох палатах, а також це право мають тимчасові парламентські комісії. Для виконання своїх завдань офіс оцінювання законодавства залучає зовнішніх експертів у межах відповідного бюджету, передбаченого на ці цілі. Крім того, офіс має право здійснювати перевірки органів виконавчої влади, які відповідають за впровадження цього законодавства, а також перевірки причетних галузей і цільових груп. Висновки досліджень направляються на розгляд парламентської структури (замовника) та оприлюднюються на підставі рішення офісу.

Цей короткий огляд міжнародного досвіду щодо запровадження оцінювання як форми парламентського контролю дозволяє сформулювати кілька пропозицій для обговорення в контексті вдосконалення парламентського контролю в Україні:

— у разі досягнення консенсусу щодо необхідності прийняття закону “Про засади парламентського контролю” було б доцільно передбачити повноваження Верховної Ради України щодо оцінювання соціально-економічних наслідків (ефектів) законодавства, ефективності та результативності його впровадження, а також можливість створення відповідних парламентських органів з питань оцінювання законодавства;

— при розробленні нової редакції Закону України “Про комітети Верховної Ради України” передбачити обов’язковість створення в складі парламентських комітетів підкомітетів з питань контролю за виконанням законодавства, віднесеного до предмету відання комітету;

— при розробленні нової редакції Закону України “Про Рахункову палату” передбачити її повноваження щодо здійснення на основі показників ефективності та результативності оцінювання соціально-економічних наслідків реалізації державної політики і програм.

**Микола ФЕДОРІН,**  
**завідувач відділу Інституту**  
**законодавства Верховної Ради**  
**України, кандидат юридичних наук**

Шановні учасники конференції.

Говорячи про систему парламентського контролю, не можна обійти проблему парламентського контролю в сфері національної безпеки.

Названий контроль, зокрема, передбачає затвердження державних програм розвитку силових структур, формування їх бюджету та здійснення моніторингу в ході виконання.

Парламент також затверджує воєнну доктрину та стратегію національної безпеки, визначає чисельність і структуру збройних формувань тощо.

Контроль функції в сфері безпеки та оборони безпосередньо реалізують парламентські комітети, серед яких основним вважається Комітет з питань оборони.

До числа найголовніших функцій парламентських комітетів належить участь у затвердженні бюджету з питань безпеки та оборони на черговий фінансовий рік.

У парламентах Німеччини та деяких інших європейських країнах згідно з Регламентом діють так звані дозвільні комісії, які дають дозвіл на реалізацію конкретних військових або розвідувальних програм, кошторис яких перевищує певну суму.

Після затвердження бюджету парламентський контроль за реалізацією відповідних планів і програм продовжується на вимогу Комітету з питань оборони. Керівництво відповідних силових структур має звітувати про хід їх виконання та реалізацію.

В Україні чинне законодавство з питань безпеки не можна вважати досконалим, особливо з огляду на європейські стандарти в цій сфері. Зокрема, Конституцією передбачено затвердження парламентом загальнодержавних програм: економічна, науково технічна, соціальна, національно-культурного розвитку, охорони довкілля.

Однак військова сфера до цього переліку чомусь не потрапила. Згідно з Законом України “Про основи національної безпеки”, Верховна Рада України належить до числа основних суб’єктів державної політики в цій сфері. Проте її можливості стосовно забезпечення ефективного контролю за діяльністю силових структур залишаються дуже обмеженими. За оцінками, такий контроль з боку Верховної Ради України ледь започаткований.

Закон України “Про цивільний демократичний контроль за воєнною організацією та правоохоронними органами держави” надав парламентові певні повноваження в здійсненні такого контролю. Але чіткого механізму реалізації таких повноважень він не визначив.

Українське законодавство взагалі не передбачає таких повноважень парламенту, як ухвалення довгострокових загальнодержавних програм у військовій сфері, визначення основних засад і контроль кадрової політики стану бойової готовності тощо. Як відомо, забезпечення контролю передбачає відповідальність парламенту за забезпечення ефективності й готовності силових структур до виконання покладених на них завдань та обов’язків.

У випадку, коли Верховна Рада вимушена давати згоду на фінансування тих чи інших державних програм у військовій та безпековій сферах, не маючи змоги впливати на хід їх виконання, навряд чи можна очікувати будь-яких позитивних результатів від такого контролю.

На нашу думку, принципово важливо взяти під контроль Верховної Ради України процес роз-

роблення та реалізації планів і програм у сфері боротьби з тероризмом, адже тільки за активної участі всього депутатського корпусу можна забезпечити єдність стратегії й тактики дій усіх галузей державної влади, залучення до боротьби з цим небезпечним явищем всього суспільства.

Для підвищення ефективності контролю за силовими структурами з боку парламенту, на нашу думку, необхідно провести низку організаційно-правових заходів, до числа найважливіших з яких, зокрема, належить, як тут Георгій Корнійович у своїй доповіді запропонував, створення в парламенті комітету з питань безпеки

На нашу думку, в складі названого комітету доцільно створити також підкомітет з питань розвідки та контррозвідки з урахуванням їх важливості для забезпечення всіх сфер національної безпеки.

Потрібно також прийняти низку спеціальних законів, спрямованих на розвиток положень Закону про основи національної безпеки. Річ у тім, що названий закон взагалі є рамковим. І він розглядає тільки основні питання забезпечення національної безпеки, а число таких законів має відповідати кількості сфер забезпечення такої безпеки.

Зазначені документи мають стати основою для розроблення загальнодержавних планів і програм, спрямованих на забезпечення надійної системи національної безпеки та обороноздатності нашої держави. Звичайно, хід виконання таких планів та програм, беззаперечно, має контролювати парламент.

Доцільно також, на нашу думку, прийняти закон про державну програму розвитку озброєнь та військової техніки, в якому, зокрема, передбачити систему пріоритетів і визначити найважливіші програми з позиції забезпечення національної безпеки, механізм підконтрольності реалізації названих програм у Верховній Раді України. Дякую.



**Володимир НОВАК,  
голова підкомітету з питань  
депутатської етики Комітету з питань  
Регламенту, депутатської етики та  
організації роботи Верховної Ради  
України, кандидат історичних наук**

Закріплення за Верховною Радою України контрольних повноважень сьогодні є дедалі більшою тенденцією в українському законодавстві. Триває постійний пошук нових, ефективніших, форм парламентського контролю, вдосконалення наявної законодавчої бази, і це закономірна потреба державного будівництва. Про це свідчить і серйозна конкретна сьогоднішня розмова на нашій науково-практичній конференції.

Якщо спробувати сформулювати сутність контрольної функції Верховної Ради, то вона насамперед полягає в тому, що в умовах демократично-організованої системи поділу влади народові належить право контролювати діяльність усіх структур, яким він передав владні повноваження. Звичайно, найефективніше народ може здійснювати це право тільки через своїх обранців — народних депутатів.

У світовій парламентській практиці контрольні функції проявляються по-різному, що відбиває специфіку устрою держави та співвідношення його інститутів.

У нас в Україні здійснення Верховною Радою та її органами контрольних функцій визначається Регламентом Верховної Ради України.

Глава 8.2 нині чинного Регламенту Верховної Ради України конкретно чітко визначає рамки, форми та методи парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів. Тут розписано практично все: й представлення Кабміном у

місячний термін після його утворення програми діяльності на період своїх повноважень, і звіт Кабінету Міністрів раз на рік перед Верховною Радою про свою діяльність, і позачергові звіти з окремих напрямків роботи.

У більшості демократичних держав можливість здійснення суспільного контролю за діяльністю уряду впливає зі свободи діяльності засобів масової інформації та монополізації інформаційного простору.

Але враховуючи те, що в Україні засоби масової інформації сконцентровані в руках представників окремих політичних сил, які брали участь у формуванні Кабінету Міністрів, це значно обмежує доступ громадян до повної і об'єктивної інформації про діяльність уряду.

Я нікого не хочу образити з присутніх тут представників засобів масової інформації, але зрозуміло, що заангажовані ЗМІ не можуть повною мірою об'єктивно висвітлювати діяльність уряду в тій чи іншій галузі. Тому фактично парламентський контроль за діяльністю Кабміну залишається в Україні єдиною об'єктивною формою контролю уряду.

Необхідно відзначити, що останнім часом зростає кількість випадків реалізації контрольної функції парламентом. Це й дні уряду, і парламентські слухання, й виклики високих державних службовців для звіту стосовно конкретної ситуації, і позачергові звіти з окремих напрямків роботи, і створення спеціальних контрольних чи слідчих парламентських комісій, про це сьогодні йшлося на конференції нашій.

Варто зауважити, що Регламент роботи Верховної Ради України прийнятий порівняно з регламентами роботи інших парламентів значно пізніше, не так давно, і в ньому практично враховано досвід та останнє надбання парламентів провідних держав світу в сфері контролю. Але вже зараз життя показує, що окремі статті Регламенту потребують певного корегування та доповнень.

До недоліків парламентського контролю України, на які було б доцільно звернути особливу увагу, можна віднести такі: недостатній парламентський контроль за виконанням бюджету.

За чинним Регламентом хід виконання бюджету розглядає Верховна Рада двічі на рік — у липні та в грудні, причому увага звертається переважно на його видаткову частину, зрозуміло, що в грудні уже щось змінити в ході виконання бюджету практично неможливо. Думаю,

що було б доцільно в Регламенті передбачити звітність уряду перед Верховною Радою стосовно бюджету поквартально і взяти під контроль, як це робиться і в інших країнах світу, не тільки видаткову його частину, а й прибуткову. Я розумію, що ця пропозиція викличе неоднозначні оцінки колег, але, мабуть, це єдина форма та її єдиний метод, який можна було використати для того, щоби дійсно контролювати бюджет.

Як приклад можна було б назвати діяльність німецького бундестагу, який німці називають “господарем гаманця”. Тому що він має право контролювати з фінансового боку всі кроки держави — як видатки, так і прибутки, яким шляхом вони надходять до бюджету.

Існує проблема визначення персональної відповідальності того чи іншого урядовця за стан справ у конкретній галузі. Нерідко на звіти до парламенту з’являються не перші особи. Про це вже йшлося. І в результаті виникає ситуація, коли встановити, хто несе відповідальність за прорахунки у формуванні та здійсненні державної політики, неможливо. Дозволю собі процитувати слова пана Фреда Бредлі, присутнього на нашій конференції, який висловив на засіданні круглого столу рік тому в цій залі таке: “Неявка чиновника на сесію — це серйозна образа та неповага до парламенту. Тому парламент має повне право застосувати санкції”. Вважаю, що нам необхідно законодавчо дозволити подавати до суду на чиновників аж до міністрів за неявку задля звіту до Верховної Ради.

...Щодо такої форми контролю, як депутатський запит. Запити депутатів звернені до глави уряду або до міністрів — це одна з найдавніших форм парламентського контролю. Але необхідно відзначити, що в українському парламенті депутатський запит сьогодні відчутно втратив своє значення. Чиновники, до яких зроблено запит, елементарно порушують українське законодавство, обмежуються загальними відписками, не несучи за це ніякої відповідальності. Порушуються вимоги чинного Регламенту Верховної Ради щодо розгляду депутатських запитів. Практично на пленарних засіданнях для розгляду, відповіді на депутатські запити не запрошують посадовців, до яких зроблено було звернення. Як наслідок, рішення, яке мало б прийматись за результатами обговорення відповіді на депутатський запит і реально впливати на політику уряду, не приймається.

У запропонований новий Регламент Верховної Ради внесено певні зміни щодо підвищення

ефективності депутатського запиту. Але практика парламентської роботи, численні бесіди з колегами-депутатами показують, що необхідно звернути увагу особливо на статті Регламенту саме в плані підвищення відповідальності тих, до кого цей запит зроблено. Необхідно зробити, щоб відповідь на запит була конкретною. Думаю, що, крім механічного оголошення депутатських запитів, було б доцільно запровадити на пленарних засіданнях Верховної Ради України публічний аналіз стану їх виконання. Варто здійснювати час від часу відкритий розгляд і обговорення відповідей на депутатські запити стосовно важливих державних проблем. Це дало б змогу зробити депутатський запит дієвішою формою депутатського контролю. Дякую за увагу.

**Ренольд ДАВИДОВ,**

**завідувач відділу Інституту законодавства Верховної Ради України, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України**

## **ВІДРОДЖЕННЯ ДЕПУТАТСЬКОГО ЗАПИТУ ЯК ДІЄВОГО ЗАСОБУ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ**

Право депутатського запиту є одним з найкращих інститутів представницької демократії, який зумовлений принципом підконтрольності органів виконавчої влади представницьким органам. Тому цілком логічним буде твердження, що серед різноманітних форм парламентського контролю важливе місце належить депутатському запиту.

Нормативне означення депутатського запиту як форми парламентського контролю міститься в п. 34 частини першої статті 85, статті 86 Конституції України та ч. 2 статті 15 Закону України “Про статус народного депутата України”. Депутатський запит формулюється як вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, яка заявляється на сесії Верховної Ради України до Президента України, до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, дати

офіційну відповідь щодо питань, віднесених до їх компетенції. Окремий розділ щодо порядку розгляду депутатських запитів міститься в чинному Регламенті Верховної Ради України.

Аналіз наявного нормативного матеріалу, літератури й практики дозволяють виявити чимало проблем у правовій регламентації інституту депутатського запиту та його практичній реалізації.

Привертає увагу передусім неповнота й непослідовність конституційного регулювання деяких важливих аспектів депутатського запиту. Зокрема, в переліку адресатів, що наведений у статті 86 Конституції України, до яких народний депутат України має право звертатися із запитом, немає Президента України. На перший погляд ситуація виглядає саме так. Але насправді право депутатського запиту до Президента України існує, хоча унормовано воно опосередковано, тобто через перелік повноважень Верховної Ради України, який наведений у статті 85 Конституції України. У пункті 34 частини першої цієї статті зазначається, що Верховна Рада України приймає рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України. Таке розведення адресатів депутатського запиту по двох конституційних статтях не свідчить про досконалість і послідовність правового регулювання депутатського запиту.

Рятуючи ситуацію, законодавець у статті 15 Закону України “Про статус народного депутата України” перелік адресатів, до яких народний депутат України має право звернутися із запитом, починає з Президента України.

У подальшому правове регулювання інституту депутатського запиту зазнало певних змін, у зв’язку з прийняттям низки рішень Конституційним Судом України. Найбільший інтерес у цьому сенсі викликає Рішення Конституційного Суду від 14 жовтня 2003 року (№ 16-рп 2003) за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень ч. 2 ст. 84, пункту 34 ч. 1 ст. 84, ч. 1 ст. 86, ст. 91 Конституції України, а також ч.ч. 2, 3, 4 ст. 15 Закону України “Про статус народного депутата України”. У конституційному поданні йшлося про те, що Конституція та Закон про статус народного депутата не дають чіткого уявлення про механізм направлення депутатського запиту до Президента України, а саме про форму попередньої підтримки вимоги про направлення запиту та кількість голосів народних депутатів, якою має прийматися

рішення Верховної Ради про направлення запиту до Президента України.

У згаданому рішенні Конституційного Суду зазначається, що визначення форм попередньої підтримки депутатської вимоги про направлення запиту до Президента України віднесено до компетенції Верховної Ради України. Тому в цій частині конституційне провадження в справі припинено. У зв’язку з цим існує думка, що форма попередньої підтримки вимоги народного депутата про направлення запиту до Президента України може здійснюватися як шляхом голосування народних депутатів на сесії Верховної Ради, так і відповідною кількістю підписів народних депутатів. Отже, з цього випливає необхідність закріпити відповідний припис у Регламенті Верховної Ради, чого, на жаль, досі не зроблено.

Що ж стосується кількості голосів народних депутатів, якою має прийматися рішення Верховної Ради про направлення запиту до Президента України, то Конституційний Суд вважає, що положення п. 34 ч. 1 ст. 85 Конституції України, абзацу другого ч. 4 ст. 15 Закону про статус народного депутата України необхідно розуміти так, що рішення про направлення запиту до Президента України приймає Верховна Рада України більшістю свого конституційного складу. Це зафіксовано у вище згаданому Рішенні Конституційного Суду, у якому проаналізовано всі абзаци й частини відповідних статей Конституції та Закону “Про статус народного депутата”, окрім одного абзацу, а саме — абзацу першого ч. 4 ст. 15 Закону про статус народного депутата, яким встановлено, що Верховна Рада України приймає рішення про направлення депутатського запиту відповідному органу або посадовцю, до яких його звернуто, однією п’ятою від її конституційного складу. При цьому особливістю рішення Верховної Ради про направлення запиту до Президента України, як це впливає з наступного другого абзацу ч. 4 ст. 15 Закону про статус народного депутата, є попередня підтримка такого рішення не менш як однією третинною від конституційного складу Верховної Ради.

Загальновідомим є правило пріоритету спеціального закону (норми) над загальним (нормою).

Отже, Конституційний Суд не дав оцінку конкретній нормі (абзацу першому ч. 4 ст. 15) спеціального чинного Закону “Про статус народного депутата України” і не визнав її неконституційною.

Водночас Конституційний Суд вважає, що положення частини першої ст. 86 Конституції України та відповідні положення частини другої, третьої ст. 15 Закону “Про статус народного депутата” треба розуміти так, що направлення запиту народного депутата, з яким він звертається на сесії Верховної Ради, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади не потребує прийняття рішення Верховною Радою. Виходить, що положення абзацу першого ч. 4 ст. 15 Закону про статус народного депутата, так би мовити, “зависло в повітрі”.

Така вибірковість аналізу чинного законодавства з боку Конституційного Суду не сприяла прийняттю юридично бездоганного рішення.

Тому не дивно, що після цього Рішення Конституційного Суду депутатських запитів до Президента України поменшало й спостерігається не зовсім зрозуміла (не лише для пересічного громадянина) ситуація, коли за рішення про підтримку депутатського запиту до Президента України голосує одна третина від конституційного складу Верховної Ради, а за рішення про направлення цього запиту до Президента України не набирається 226 голосів народних депутатів. З іншого боку, зважаючи на особливість правового статусу Президента України, може, варто взагалі вивести його з переліку адресатів депутатських запитів, внісши відповідні зміни до Конституції й Закону “Про статус народного депутата”? Але перед цим необхідно дати відповідь на питання щодо підконтрольності чи непідконтрольності Президента України Верховній Раді.

Поки це та інші питання залишаються відкритими, повернімося до аналізу інших положень Конституції України та практики депутатських запитів. У цьому контексті привертає увагу положення ч. 2 ст. 86 Конституції України про те, що керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування підприємств, установ і організацій, до яких звернуто запит, зобов’язані повідомити народного депутата про результати розгляду його запиту. Відтворюючи це положення Конституції, Закон про статус народного депутата встановлює п’ятнадцятиденний строк для такого повідомлення.

У цьому зв’язку здається, що слово “повідомити” не є адекватним стосовно правової природи депутатського запиту як засобу контролю, на який слід не повідомляти, а відповідати. До речі, Конституція УРСР 1978 року в статті 111 встановлювала для органу або службовця, до яких звернуто запит, обов’язок дати усну чи письмову відповідь на певній сесії Верховної Ради.

Щодо повідомлення, то воно має право на існування в контексті абзацу другого ч. 5 ст. 15 Закону “Про статус народного депутата”, яким встановлено, що якщо запит через об’єктивні причини не може бути розглянуто в п’ятнадцятиденний строк, то адресат, до якого звернуто запит, зобов’язаний письмово повідомити про це Голові Верховної Ради України та авторів запиту.

Аналіз практики реалізації народними депутатами права запиту на сесіях Верховної Ради України IV скликання станом на 30 березня 2005 року дозволяє виявити таку картину стосовно кола адресатів депутатських запитів.

Із 8140 запитів було направлено:

- до Президента України – 40 (0,5%);
- до Голови Верховної Ради України, керівників комітетів Верховної Ради України – 219 (2,7%);
- до Кабінету Міністрів України – 2560 (31,4%);
- до керівників міністерств і відомств України – 2667 (32,8%);
- до Генерального прокурора України – 2261 (27,8%);
- до місцевих органів влади й управління – 393 (4,8%).

За тематикою ці депутатські запити розподіляються так:

- з питань законотворення – 34 (0,4%);
- з питань дотримання законності – 3551 (43,6%);
- з економічних питань – 948 (11,6%);
- з гуманітарних питань – 760 (9,3%);
- з соціальних питань – 646 (7,9%);
- з проблем оборони та національної безпеки – 125 (1,5%);
- з питань екології та надзвичайних ситуацій – 361 (4,4%);
- щодо скарг і заяв виборців – 714 (8,8%).

Серед організаційно-правових проблем здійснення народними депутатами права запиту привертає увагу проблема правильного розуміння ними правової суті запиту як засобу контролю. На жаль, часто-густо доводиться спостерігати такі факти, коли народні депутати, не обтяжуючи себе вивченням конкретної ситуації, обмежуються окремими випадками й звертаються до відповідних адресатів з елементарними запитаннями, називаючи їх депутатськими запитами. На одному з пленарних засідань Верховної Ради довелося почути про депутатський за-

пит до Президента України про “... присвоєння Героя України такому-то громадянину”. Незрозумілими тут залишились і зміст, і формулювання цього “запиту”: що ж малося на увазі? Чи необхідність присвоєння Героя України, чи контроль за законністю присвоєння?

Цей та багато інших подібних прикладів свідчить про необхідність предметного навчання і народних депутатів, і працівників Апарату Верховної Ради, що, безумовно, сприятиме підвищенню якості й ефективності їхньої роботи. Тоді не доведеться читати в засобах масової інформації повідомлення про те, що поряд з депутатськими запитами до Кабінету Міністрів України, Генерального прокурора України є ще й запити до ... Верховної Ради України. (“Голос України”, 9 квітня 2005 року).

У зв’язку з цим варто звернути увагу на статтю 8.3.4. чинного Регламенту Верховної Ради України, в якій зазначено, що депутатський запит, відповідь на нього та прийнята постанова з цього питання публікуються у “Відомостях Верховної Ради України” та газеті “Голос України”.

Ретельний аналіз цих видань за останні 2 роки виявив, на жаль, що подібних публікацій не було зовсім, що аж ніяк не сприяє зміцненню контрольної функції Верховної Ради України.

**Єн МАЦЕЛКО,**  
науковий працівник Університету  
Індіана, США

### **Право виклику посадовців виконавчих органів влади парламентом для відповіді на запитання**

Право парламенту викликати посадовців виконавчих органів влади для відповіді на запитання є головним інструментом отримання законодавцями інформації про діяльність уряду в окремих сферах і формування думки та прий-

няття рішень щодо діяльності всього уряду. Проте не в усіх парламентах демократичних країн Заходу це право встановлюється законодавством. На практиці лише окремі парламенти та їх комітети мають право виклику, тоді як інші мають обмеженіше право — право запрошення членів уряду, державних службовців, інших громадян та право витребування документів.

Дуже важливо розрізнити дві форми парламентського контролю — право виклику та право запрошення. Право виклику має більшу правову силу; воно встановлює, що адресат звернення про з’яву перед законодавчим органом нестиме відповідальність перед законом у разі, якщо він проігнорує це звернення. Право запрошення не має такої правової сили: особу, яка отримує запрошення, закон не зобов’язує з’являтися перед законодавчим органом і проти неї не можуть бути застосовані засоби правової відповідальності. Проте, як правило, запрошений з’являється до законодавчого органу, тому що отримання й надання можливої інформації відповідає також і його професійним інтересам.

Далі надається коротка інформація про те, як право виклику, право запрошення та інші подібні форми парламентського контролю використовуються в інших демократичних країнах світу.

#### **Сполучені Штати Америки**

У Сполучених Штатах існують детально вписані правила щодо використання права виклику посадовців виконавчої влади законодавчим органом.<sup>1</sup> Слідчі повноваження називають “суттєвим і відповідним доповненням до законодавчої функції” Конгресу Сполучених Штатів Америки, а право виклику свідків є невіддільним компонентом здійснення цих повноважень. Комітети й підкомітети Конгресу мають повноваження від законодавчої палати викликати свідків щодо будь-якого питання, яке належить до їх предмету відання.<sup>2</sup> Особа, яка отримала виклик до законодавчого органу, повинна з’явитися для надання свідчень або документів. За неявку передбачена правова відповідальність.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Розширений аналіз цього питання зробила Дослідницька Служба Конгресу в 1995 році. Див. Мортон Розенберг, “Слідчі контрольні повноваження: основи правового регулювання, практика і процедурні положення слідчих повноважень Конгресу”.

<sup>2</sup> До предметів відання належать будь-які питання, які регулюються або можуть регулюватися законодавчо.

<sup>3</sup> Громадяни США захищені П’ятою поправкою до Конституції США, яка встановлює, що “жодна особа... не може бути змушена в процесі кримінального розслідування свідчити проти себе”. Цей захист, безперечно, поширюється й на законодавчу процедуру. Однак це не дозволяє громадянам ухилятися від з’яви перед законодавчим органом у разі отримання виклику. Вони повинні з’явитися перед комітетом Конгресу, навіть якщо вони мають намір використати захист П’ятої поправки.



Конгрес Сполучених Штатів Америки може також використати право покарання за зневагу проти особи, яка не з'явилася на виклик законодавчого органу. У більшості випадків право виклику має достатню правову силу, щоб зобов'язати особу до надання свідчень комітетові Конгресу. Однак у деяких випадках необхідно застосовувати додаткові важелі для отримання необхідних свідчень. Такими є право покарання за зневагу, яке поділяється на три основні види.

По-перше, якщо свідок звинувачується у зневазі загального характеру, парламентський пристав повинен його заарештувати і привести до комітету Конгресу. Його справу розглядає Конгрес у судовому режимі, і якщо він визнається винним, цей свідок може бути позбавлений волі на визначений або невизначений термін включно до дня завершення сесії Конгресу. Цей вид стосується переважно випадків, коли комітет Конгресу більше зацікавлений в отриманні свідчень від цієї особи, а не в тому, яке покарання вона понесе за зневагу.<sup>4</sup>

По-друге, свідок може звинувачуватися у зневазі законів. Якщо особа звинувачується у зневазі законів за нез'яву на виклик законодавчого органу, таке порушення кваліфікується як правопорушення й може спричинити штраф у розмірі до 1000 доларів або позбавлення волі до одного року. Такий вид покарання повинен затверджуватися підкомітетом, комітетом, Палатою Конгресу. Це право використовується Конгресом як каральний механізм, оскільки вирок залишається в силі, незважаючи на можливу згоду особи надати свідчення чи необхідні документи після цього.

Третім видом порушення є зневага цивільного характеру. Покарання за цей вид може застосовувати тільки Сенат. У цьому випадку справу особи, яка звинувачується у зневазі цивільного характеру за нез'яву на виклик законодавчого органу, може розглянути федеральний окружний суд. Такий розгляд справи може бути швидшим і дає змогу обвинуваченому використати право захисту. Цей вид покарання переважно використовується, коли необхідно змусити особу надати свідчення. Загалом Конгрес не зацікавлений у висуненні обвинувачень кримінального характеру проти порушника.

Слід зазначити, що останній вид покарання не може застосовуватись до посадовців виконавчої гілки влади.

Як приклад наведемо справу Гоуджека проти Сполучених Штатів 1955 року. Свідка, містера Гоуджека, комітет Палати Представників викликав для відповіді на запитання, що стосувалися його членства в політичній партії, діяльність якої він розглядав, членства інших громадян у цій політичній партії, а також його зв'язків з потенційно небезпечною організацією. Містер Гоуджек відмовився відповідати на запитання і був звинувачений у зневазі законів. Йому винесли вирок, яке містер Гоуджек опротестував у суді. Суд підтвердив рішення судового засідання Конгресу й таким чином містер Гоуджек був оштрафований на 200 доларів і засуджений до трьох місяців перебування у в'язниці.

### Західна Європа

Багато західноєвропейських парламентів також мають право виклику. Однак лише деякі з них мають унормовані положення щодо покарання осіб, які ігнорують це право.

Конституція Австрії встановлює, що всі урядові відомства зобов'язані виконувати запити законодавчого органу в процесі зібрання свідчень, а також що всі державні департаменти повинні надавати матеріали на вимогу Парламенту.

Конституція Бельгії дає законодавчому органу право виклику свідків і закріплює за слідчими комісіями Парламенту такі ж повноваження, які має слідчий у справах.

Парламент Данії може формально викликати будь-якого члена парламенту чи посадовця виконавчої влади, і той зобов'язаний з'явитися. За відмову відповідати або надання неправдивої інформації проти цієї особи можуть бути застосовані різноманітні санкції, суворість яких залежить від типу запитання. Наприклад, свідок може бути звинуваченим у лжесвідченні, якщо він надає комітетові завідомо неправдиву інформацію.

Бундестаг Німеччини та його комітети мають право, яке встановлюється Основним Законом Німеччини, вимагати присутності будь-якого члена федерального уряду. Парламентський комітет, який проводить розслідування певної справи, має такі ж слідчі права й повноваже-

<sup>4</sup> Слід відзначити, що з огляду на час і затратність розгляду таких справ жодна з Палат Конгресу не використовувала цей вид права покарання за зневагу понад шістдесят років.

ння, якими користуються органи, що ведуть розслідування кримінальних справ, разом з правом забезпечення доказів викликом свідків. Слід, однак, зазначити, що законодавці не зобов'язані розголошувати інформацію або поширювати документи, які вони раніше отримали в конфіденційному порядку. Конституція Німеччини не встановлює санкцій проти членів федерального уряду за ігнорування виклику законодавчого органу, проте в цьому випадку Парламент має право подати позов проти федерального уряду в суд за порушення конституційних прав законодавчого органу.<sup>5</sup>

Парламент Італії має встановлене законом право виклику членів уряду. Викликана особа зобов'язана з'явитися перед комітетом. Слідчі комісії мають такі ж права й обмеження, як і судова влада, в зборі інформації та доказів, включно з правом виклику свідків.

Парламент Іспанії може викликати членів уряду, й вони зобов'язані з'явитися. Законом також встановлені санкції за ігнорування виклику.

Як зазначено вище, в деяких європейських країнах парламенти обмежені в застосуванні права виклику. Тут законодавчі органи можуть тільки запрошувати посадовців уряду. В переважній більшості цих країн, урядовий посадовець може на власний розсуд вирішувати, з'являтися чи ні до парламенту, а також відповідати на запитання членів комітету чи ні.

Наприклад, у Норвегії, запрошений парламентом посадовець вирішує на власний розсуд, чи слід йому з'являтися для надання свідчень і чи відповідати на запитання слідчої комісії. Комітет не може вжити санкцій, якщо цей посадовець відмовиться.

Парламент Швейцарії може запросити для надання інформації будь-кого, включно з членами уряду. Однак запрошений вирішує на власний розсуд, чи слід йому з'являтися.

Окремі комітети парламенту Великої Британії мають “право забезпечення з'яви свідків та

отримання письмових свідчень”, але вони не можуть змусити посадовця уряду з'явитися для надання свідчень або на засіданні комітету. Крім того, комітети не мають права запитувати документи. Слід, однак, зазначити, що, хоч і немає правової сили запрошень законодавчого органу, міністри та державні службовці зазвичай регулярно їх задовольняють.

Із вищенаведеної інформації видно, що не всі парламенти мають право викликати свідків чи витребувати документи. У разі, коли парламенти мають такі повноваження, вони відбиваються в інших законах, як, наприклад, закон про судочинство чи закон про кримінальний процес, а також у парламентському регламенті. Санкції за недотримання цих вимог можуть бути встановлені спеціальними законодавчими положеннями, як у Сполучених Штатах Америки, або можуть бути відданими на розсуд парламенту чи судів.

У країнах, де парламенти мають обмежені права виклику свідків, парламентські комітети зазвичай покладаються на розуміння й співпрацю свідків для отримання свідчень та інформації. Більшість членів парламенту та державних службовців розцінюють позитивну відповідь на запрошення парламенту своїм посадовим обов'язком і зазвичай з'являються на запрошення законодавчого органу.<sup>6</sup> Однак у цих країнах не існує правових механізмів змусити особу до надання свідчень проти її волі.

У демократичній країні, незважаючи на те, чи закріплені законодавчо повноваження парламенту викликати або запрошувати свідків чи ні, парламентські комітети в своїй діяльності керуються припущенням, що ці повноваження мають достатню правову силу для осіб, яких стосується виклик або запрошення, і що ці особи з повагою ставитимуться до парламентського виклику чи запиту стосовно документів. Для досягнення ефективності процесу розслідування питань, які становлять суспільний інтерес, стислі терміни розслідування та співпраця свідків є надзвичайно важливими.

<sup>5</sup> Цю інформацію надав Ніклас Герлітц із Департаменту досліджень парламентського права Бундестагу Німеччини.

<sup>6</sup> Див., наприклад, регламент комітетів Палати представників Великої Британії, який встановлює, що “уряди неодноразово підтверджували, що міністри й державні службовці відвідуватимуть засідання комітетів на прохання цих комітетів і надаватимуть необхідну для задоволення запиту інформацію” (с. 21).

## ТЕМА 2: УДОСКОНАЛЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ В СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

**Валентина СЕМЕНЮК,**  
голова Спеціальної контрольної комісії Верховної Ради України з питань приватизації, заслужений економіст України

### ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ ВЛАСНІСТЮ

Дуже приємно, що сьогодні проводиться така історична конференція й мені дали можливість виступити. Фактично контрольна комісія створена в 1993 році при ухваленні Закону “Про приватизацію державного майна”, в статті 10 чітко зафіксовано, що така комісія створюється як спеціальний орган із контролю за приватизацією.

Хочу сказати, що спеціальна контрольна комісія функціонує на основі положення, яке затверджено Верховною Радою при складанні представництва політичних партій, груп і фракцій, які делегують своїх представників до спеціальної контрольної комісії. І така кількість зразу обмежена 15-ма особами, на постійній основі працює двоє.

І якщо проаналізувати ту роботу, яку робила й робить спеціальна контрольна комісія, то хочу сказати, ми не тільки аналізуємо питання подання відповідних скарг до парламенту з приватизації, а й головне — це упередженість надій, які можуть бути під час, особливо, приватизації в обхід законодавства про приватизацію. Сьогодні в Україні приватизацією займається п’ять структур. І спеціальній контрольній комісії більше доводиться контролювати й фонд майна, і більше виносити питання на засідання комісії.

Що стосується інших структур з контролю за дотриманням норм законодавства зі збереження державної власності. На сьогодні приватизацією займається Фонд державного майна, Податкова адміністрація через податкові застави. Колись цим займався Укрспец’юст, після того як парламент у порядку контролю забронював Укрспец’юсту таку дію. І це, я думаю, та реакція парламенту на ті негаразди, що були пов’язані, це було предметом розгляду і спе-

ціальної контрольної комісії, й узгоджувальної ради керівників груп і фракцій, це питання було винесено, це як приклад контролю. Сьогодні приватизацією займається Міністерство оборони, Міністерство економіки, де є відповідні департаменти через систему банкрутства, і такий ще є дуже хитрий ланцюжок — через додаткову емісію, через відповідне зменшення частки державного майна.

Тому повноваження СКК, я хочу сказати, вписані начебто й великі, але при тій системі влади, яка була закладена, важко було працювати через одну причину. Напевно, це був як негатив роботи парламенту через відповідні обмеження себе в повноваженнях, контрольних функціях, тому що немає сьогодні закону про тимчасові спеціальні комісії. Тут те, що записано в резолюції, я настільки вітаю, я думаю, що все ж таки, може, ми, врешті-решт, такий закон приймемо. Тому що особливо за останніх два роки контроль за приватизацією проводився дуже важко, оскільки уряд очолював представник однієї партії, фонд майна — тієї ж самої партії, і той же самий представник Генеральної прокуратури. Тобто трійка — і здійснити контроль було дуже й дуже важко.

Тому спеціальній контрольній комісії, депутатам, без Закону про тимчасові слідчі комісії доводилося звертатися до суду, як громадянам України, щоб захистити державні інтереси.

Я хочу сказати, що це був, можливо, непопулярний крок, але на такий крок ішов парламент. Водночас хочу сказати, що, мені дуже приємно, за поданням трьох фракцій — соціалістів, комуністів і Батьківщини — свого часу ми подали проект Конституційного подання на неконституційність указу Президента про державну монополію на спирт, який передбачав проведення приватизації спиртових галузей. Такий начебто невеличкий указ, який давав право створити державну монополію на спирт, але найголовніше, що дозволяв тому самому Державному управлінню справами, як їх називають у нас “Дуся”, проводити приватизацію. І тоді, коли ми подали документ до Конституційного Суду, то він сказав, що указ не чинний у частині стосовно випуску відповідних голограм, а що стосується державного майна, то ви, депутати, маєте право звертатися до суду. І тепер, коли мені кажуть, що депутат не

може звертатися до суду щодо захисту державного майна, я їм кажу, вибачте, рішенням Конституційного Суду я це маю право робити.

І сьогодні в такий спосіб депутати Верховної Ради дістали змогу звертатися до суду, і те, що наприклад, стосувалося подання документів до суду та стосовно “Криворіжстали”, і по інших об’єктах, це було якраз тим захисним документом, який дав можливість сьогодні нам контролювати виконавчу владу, хоча це прикро — з якого це часу законодавець судиться із представником виконавчої влади щодо захисту державного майна? Це, звичайно, якщо подивитися на світову практику, то це, як кажуть, нонсенс, як у нас один депутат говорив.

Тож у такий спосіб нам доводиться відповідно відпрацьовувати, тому сьогодні контроль за роботою органів виконавчої влади, я думаю, повинен і базуватися на тому законі, який записали у відповідній резолюції, і я думаю, що цей закон також буде потрібен. І виписати відповідну процедуру уже з урахуванням рішення Конституційного Суду, я думаю, Валентине Григоровичу, це буде прекрасно.

Що стосується збереження та контролю за виконавчою владою. На жаль, так трапилось, що депутати Верховної Ради вишукували різні способи захисту, навіть от такі непопулярні, про які я говорила, але поки не була проголошена конституційна реформа. Навіть нам доводилось звертатися до міжнародних інституцій, так, як це робила я і як наші депутати різних фракцій, коли стояло питання приватизації “Криворіжстали”, то довелося звертатися до парламентів світу з відповідною заявою, потім доводилося мені, як голові комісії, звертатися до бірж світу. Вже тільки як голова комісії та біржі світу знали, що, наприклад, котирування цінних паперів підприємства “Криворіжсталь” є матеріально не підкріпленими, тож за наявності цієї інформації вже не відбувся перепродаж цього об’єкта на вторинному ринку, тому що це була та дія депутатів на те, що робила виконавча влада незаконно. Але оскільки засоби масової інформації знаходились в одних руках, жодна інформація не могла вийти буквально ніде, навіть відкриті судові засідання за позовом депутатів Семенюк, Хмари, Ігнатенка, позаштатного консультанта комісії Назарової вирізували із засобів масової інформації, просто ніде не давали інформації. І тільки дякуючи тому, що пішла інформація з-за кордону, така дія, відповідно, була зроблена.

Тому я хочу сказати, що тут ще допомагало трошки й інше, те, що ми вимушені були виходити на зовнішню інформованість щодо дій нашої виконавчої влади, але сьогодні, я думаю, вже непотрібно про це говорити.

Але коли говорити про ті дії, до яких часто вдаються депутати Верховної Ради у вигляді запитів, звернень, вони часто ігнорувалися.

Хочу сказати, що спеціальна контрольна комісія, особливо останнім часом, у рамках своїх повноважень вимушена не тільки звертатися до суду, а й до міжнародних інституцій стосовно того, щоб прийняти навіть той чи інший законодавчий документ.

Мені було прикро, звичайно, використовувати свій одинадцятирічний досвід у парламенті, але його доводилося використовувати, коли я сама розробляла Закон “Про управління об’єктами державної власності”, Закон “Про право комунальної власності” спільно з депутатом Матвеевим. Зверталися до депутатів обласних, районних рад, міських, де показували, що сьогодні не можуть діяти органи місцевого самоврядування без комунальної власності, без матеріального підкріплення.

Отримували звітти підтримку, проводили такі засідання круглих столів з депутатами рад різних рівнів і аж потім приймався цей документ у сесійній залі. Та й то діставав вето від Президента, попри те, що в посланні було зазначено, що такі закони мають бути першочерговими.

У такий спосіб депутати діяли, тому що для влади потрібно було, щоб якомога мутнішою була вода, нерегульованість законів, що стосується й державної власності, і комунальної. І тим самим тоді швидше розтягуєш, перепродуєш, і тоді легше, як кажуть, працювати за ради наживи.

Закон про управління об’єктами державної власності я також розробила й переклала його англійською мовою й відправила в усі парламенти світу, особливо в Євросоюз, у СНГ, відправила в Світовий банк, Міжнародний валютний фонд. Отримали звітти підтримку, було проведено в Україні міжнародну конференцію, висловлюють, що в усьому світі є державне майно. Аж... наша влада спохватилася, що треба прийняти такий закон. У посланнях Президента 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 зазначено прийняття цих двох законів про управління об’єктами державної власності, закон про

право комунальної власності як першочергові. Ми в парламенті приймаємо ці закони, Президент накладає вето й пише, що таких законодавчих документів не потрібно.

Але найголовніше, що коли перевірила, хто ж подавав ці закони, — подавав Кабінет Міністрів, тому що ми були тоді в опозиції, наші закони не прийняли, а прийняли ті в редакції Кабміну, і ті ж самі готували вето.

Тобто, розумієте, бігання по колу, тому подібні дії, які ми сьогодні мали, я думаю, що після того, як ми проголосуємо конституційну реформу в повному обсязі, закон про місцеве самоврядування, це буде дієвіший контроль стосовно того, що нам якомога швидше треба прийняти закони, які б дали змогу і парламентові контролювати саме збереження того надбання, яке слугує всьому українському народові й служить державі і, в тому числі, дає змогу забезпечувати державі свої функціональні обов'язки.

Приклад був страшний, страшний у тому, що Президент, починаючи з 1999 року, після другого туру обрання, видавав укази, які опублікуванню не підлягають, це був страшний період, і, коли мені, як голові комісії, і нам, як депутатам, доводилося звертатися з листом, наприклад, від Спеціальної контрольної комісії в Адміністрацію Президента, щоб дали копію Указу про створення Державного управління справами та скільки набрали туди відповідних об'єктів, тому що там були й об'єкти, які дозволені до приватизації, і які заборонені до приватизації, отримати неможливо. Пишу від комісії звернення до Голови Верховної Ради. Голова Верховної Ради звертається в Адміністрацію Президента, а йому навіть не відписують лист. Після того депутат Верховної Ради звертається до Генерального прокурора, щоб той відповідно до Закону “Про статус народного депутата”, відповідно до Закону “Про інформацію” надав копію відповідного указу, який опублікуванню не підлягає. І лише після того, коли ми отримали таку копію указу, бо треба ж ще обов'язково, щоб було з печаткою, ми звертаємося до Конституційного Суду про неконституційність указу про створення так званої “ДУСі”. Поки ми судилися, то близько 40 об'єктів були відповідно продані тими структурами, яким Президент надав повноваження продавати, створювати спільні підприємства, перепродавати та проводити корпорацію й навіть створювати відповідні холдингові компанії тільки вже на основі відповідного свого внут-

рішнього розпорядження, яке також видавалося під грифом “опублікуванню не підлягає”, навіть для депутатів Верховної Ради.

Приклад Президента підхопив Прем'єр Янукович. Він видавав навіть не постанови Кабміну, а розпорядження, в якому передбачалося продати або подарувати 17 кораблів у Донецьку такій-то компанії. Продати або перепродати, або й подарувати санаторій “Гліцинія”, чи відповідні пансіонати в Ялті, чи інше лісництва або радгоспи в Чернігівській області; або змінити статус юридичної особи Чутницького спиртового заводу, бо він у переліку об'єктів, заборонених до приватизації, тож відкрито не можна його приватизувати, то вони ліквідовують статус юридичної особи, приєднують його до лікєро-горілчаного заводу й готують до приватизації.

Але тільки дякуючи тому, що звернулися до Конституційного Суду, така дія не вдалася. Не вдалася, бо депутати на основі законів “Про статус народного депутата” та “Про інформацію” повною мірою використали той важіль, який інколи був, я б сказала, не дуже приємним і не дуже пристойним.

Тому мені, як голові Спеціальної контрольної комісії, доводиться часто виступати в сесійній залі й не тільки говорити про порушення; Регламентний комітет підтримав спеціальну контрольну комісію в частині того, що дали нам право і на законодавчу ініціативу, і після такого прийнятого рішення нам вдалося зберегти залишки тих нафтопереробних підприємств, які ще залишилися в руках України, також прийняти Закон “Про заборону приватизації підприємств нафтопереробної галузі”, це ті невеличкі горстки, які залишилися — 25 відсотків НПЗ “Галичина” і “Укртатнафта” — 43 відсотки. І дякуючи цьому, за принципової позиції парламенту було не тільки заборонено приватизацію, але й найголовніше, що ті кроки, які були зроблені виконавчою владою через відповідні укази Президента, дати в заставу майно цих двох заводів, які б могли провести приватизацію, не на основі Закону “Про приватизацію”, а просто або через додаткову емісію, або через заставу. І тоді депутати проголосували 318 голосів у сесійній залі — і ми цей процес зупинили. В такий спосіб діяли депутати, керуючись одним, що є відповідні повноваження, які визначені законом, є відповідні повноваження, які виписані в положенні про Спеціальну контрольну комісію, але вони сьогодні базуються лише на цьому законі. Я ду-

маю, що в Законі “Про тимчасові спеціальні контрольні комісії” треба обов’язково надати право парламентові звертатися до господарських судів у частині захисту державного майна, або відповідним органам, або спеціальним комісіям. Чому я так на цьому наголошую, тому що сьогодні в законодавстві про приватизацію взагалі багато таких нонсенсів, що, якщо є інвестор, він хоче купити той чи інший об’єкт, він звертається до суду, і суд зобов’язує державу продати об’єкт. Тобто не держава є ініціатором, а той, хто набив собі відповідні кишені. І зараз ми цю норму закону відмінємо, ми вже прийняли цей законодавчий документ у першому читанні, і я думаю, що це буде тією можливістю сьогодні заборонити такі дії.

Водночас хочу сказати, що якщо буде відповідне право на захист державного майна в таких відповідних спеціальних комісій із захисту державного майна, то це буде той механізм збереження хоча б тих об’єктів стратегічного призначення, що в нас ще залишились, тому що це вже питання економічної безпеки.

Разом з тим хочу сказати, мені дуже приємно, що тут є представники Уповноваженого з прав людини, тому що мені як депутатові Верховної Ради і як голові комісії доводилося часто звертатися стосовно захисту акціонерів.

Сьогодні в Україні 18 мільйонів акціонерів отримали просто папірці замість акцій. Тобто ніяких не акцій, а виписки з протоколів, багато людей вкладали гроші, отримували на гроші тільки квитанції про те, що вони вклали в це підприємство, а їм ніяких акцій не видавали. І я думаю, що було б дуже добре в тих змінах, які пропонуються сьогодні, до повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини виписати право захисту дрібних акціонерів у разі порушення їхніх прав щодо надання їм відповідних документів. Це було б дуже добре, бо сьогодні люди звертаються з тим, по-перше, що немає грошей на звернення до суду. Сьогодні всі ті трастові сфери є тим домолотим мечем, який висить над усім суспільством. І нам доведеться все одно розв’язувати це питання.

Крім того, я думаю, що зараз і Регламентний комітет прислухається до нас, до спеціальної контрольної комісії, я хочу особисто звернутись до Валентина Григоровича. Зараз знову кинули проект закону про те, щоб черговий раз запустити ваучерну приватизацію на об’єкти стратегічного призначення. Я знаю, що комітет

з економічної політики це відхилив. Не можна запроваджувати до 18 млн. акціонерів, ваучерну приватизацію, яка фактично сьогодні зробила тільки людей відповідно обкраденими. Але це та робота, яка може сьогодні унеможливити ті негативні дії, які ми мали відповідно до цього.

Тому я повністю підтримую ту резолюцію, яку ви підготували. Дуже приємно, що ви врахували багато тих пропозицій, які часто ми обговорювали, і я надіюсь, що стосовно того закону про тимчасові слідчі комісії, які ви репрезентуєте, ми обов’язково дамо зауваження від СКК з урахуванням того, що в нас є відповідна специфіка розгляду цих питань. Я дуже вам дякую. До побачення!



**Цезар ОГОНЬ,**  
завідувач секретаріатом Комітету  
Верховної Ради України з питань  
бюджету, доктор економічних наук

## **ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ФОРМУВАННЯМ ТА ВИКОРИСТАННЯМ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ**

Парламентський контроль відбувається передусім у площині контролю за виконанням конституційних зобов’язань та якісним їх наповненням шляхом мобілізації державних фінансових ресурсів для надання суспільних благ. Тому ми поділяємо думку про необхідність прийняття єдиного цілісного законодавчого акта з питань фінансового контролю, де необхідно виписати його суб’єктів та об’єктів і відповідно передбачити координацію дій контрольних органів у процесі відстежування та управління

потоками фінансових ресурсів в умовах трансформаційних змін.

Особливою формою парламентського контролю та регулювання суспільно-економічних процесів є прийняття законодавчих актів і відстежування їх виконання, аби досягти надання реальних суспільних благ і послуг населенню на основі фінансових можливостей держави. Це досить важлива проблема, оскільки доходи бюджету України на душу населення становлять за підсумками 2004 р. 360 дол. США, що відповідає 3-4% цього показника у Франції та Німеччині й 14-16% у Польщі та Чехії.

В Україні фінансова незабезпеченість законодавчих актів є досить високою. Вона становить, за нашими розрахунками, близько 25-30% від ВВП. При цьому в тіньовому секторі економіки функціонує понад половину ВВП, а відповідно й такий рівень тіньових потоків бюджетних коштів. Керуючись цим, роль і завдання парламенту та його контролю в легалізації публічних фінансових ресурсів має бути посилена через прийняття цілісної програми (концепції) виходу економіки з тіньового сектору та подолання кризових явищ у суспільстві.

Посилення парламентського контролю вимагає управління коштами державних цільових фондів, обсяги яких становлять близько 11-12% ВВП. Загалом формування та використання публічних фінансових ресурсів потребує нових підходів у побудові єдиної системи парламентського контролю шляхом прийняття спеціального рамкового закону "Про основні засади парламентського контролю в Україні". У цьому законі необхідно передусім передбачити мету, завдання, основні засади здійснення контрольних функцій парламенту України, форми та методи парламентського контролю. Необхідно в законі виписати процедуру здійснення парламентського контролю та прийняття рішень у разі невиконання чинного законодавства суб'єктами правових відносин.

Важливим проблемним питанням залишається організація та здійснення парламентського контролю в системі управління державними фінансами, а державний бюджет стає найбільшим об'єктом впливу всіх політичних сил у процесі суспільного вибору та прийняття рішення парламентом. Визначені конституційні зобов'язання держави на етапі трансформаційних змін не забезпечені повною мірою бюджетними ресурсами, що вимагає прозоро-

го й ефективного державного регулювання, їх розподілу та використання, реального приросту й відтворення. Відтворення доходів бюджету, в свою чергу, потребує створення дієвої системи їх формування, розподілу та використання з метою забезпечення реального виконання зобов'язань держави. Отже, проблематика формування та відтворення доходів бюджету, створення дієвішої й ефективнішої системи контролю за їх розподілом і використанням з метою реального виконання зобов'язань держави залишається важливою й актуальною з погляду як економічної теорії, так і фінансової практики.

Бюджетні кошти як фінансова основа виконання конституційних зобов'язань у процесі надання суспільних благ вимагають постійного контролю. Державний контроль за функціонуванням бюджетних коштів має здійснюватись як цілісна система й відбуватись:

- на етапі мобілізації податків та виконання доходів бюджету;
- на етапі розподілу доходів бюджету (в процесі підготування, складання, розгляду та затвердження бюджету);
- на етапі використання бюджетних коштів (у процесі надання суспільних благ та послуг населенню).

В Україні немає цілісної системи формування доходів бюджету, що розпоршує контроль за їх мобілізацією, особливо в частині забезпечення виконання планових показників. Якщо уряд не забезпечує реального наповнення дохідної частини бюджету, то в цих умовах виникає підґрунтя для функціонування суб'єктивних підходів у їх використанні. Це вимагає посиленого парламентського контролю шляхом заслуховування звіту уряду на сесії Верховної Ради України та/або оцінки цього стану безпосередньо Рахунковою палатою України.

Парламентський контроль за доходами й видатками бюджету необхідно розглядати в контексті єдиної цілісної системи управління бюджетними коштами. Домінантою в цьому процесі мають бути доходи бюджету як фінансова основа забезпечення виконання конституційних зобов'язань з метою надання суспільних благ у процесі здійснення публічних видатків. У цьому контексті відзначимо філософію розвитку конституційних зобов'язань і наявність діалектики функціонування публічних фінан-

сів, їх відтворення за формою: “конституційні зобов’язання — доходи — суспільні блага — видатки”. Дослідження такої залежності показало наявність гострої проблеми — нереальність зобов’язань і брак достатніх фінансових можливостей для досягнення їх балансу в забезпеченні суспільних благ та виконанні функцій держави.<sup>7</sup> Ця залежність є вихідною основою в побудові стратегії розвитку зобов’язань і доходів бюджету з метою підвищення ефективності надання суспільних благ і послуг у процесі організації та здійснення парламентського контролю в Україні.

У виконанні конституційних зобов’язань важливим складником фінансової стабільності є організація та забезпечення надання суспільних благ у межах фінансових можливостей держави. Суспільні блага носять індивідуальний, колективний та суспільний характер і вимагають реального фінансового забезпечення, основою якою є доходи бюджету держави. Тому запропоновано залежність “зобов’язання — доходи — суспільні блага — видатки” в досягненні збалансованості всіх її складників необхідно розглядати як домінуючий фінансової стабільності.

Доходи й видатки як складники бюджету за своїм змістом і призначенням функціонують нероздільно й мають бути узгодженими в процесі формування бюджетної політики та забезпечувати збалансований розвиток потреби та попиту на суспільні блага. З одного боку, обсяг суспільних благ прямо залежить від доходів, що надходять до державної казни в процесі їх мобілізації. Тому в цих умовах важливо запланувати використання відповідних бюджетних коштів і встановити такий обсяг видатків та в такі терміни, щоб забезпечити розв’язання нагальних для суспільства соціально-економічних завдань при мінімальних витратах із максимальним ефектом. З іншого боку, раціональне використання бюджетних коштів може чинити зворотний вплив на формування податків, їх мобілізацію та відтворення доходів бюджету в процесі забезпечення виконання зобов’язань. Філософію розвитку й діалектику взаємозв’язку складників фінансової стабільності показано на рис. 1.

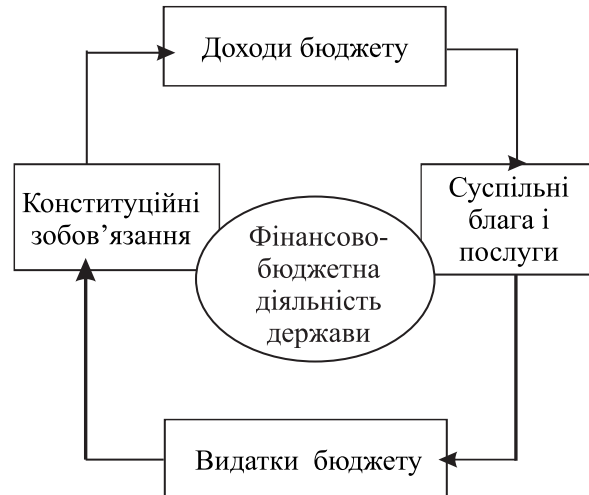


Рис. 1. Суспільні блага в процесі узгодження зобов’язань та фінансових можливостей держави

Виходячи із запропонованої залежності складників фінансової стабільності, на нашу думку, необхідно підготувати та прийняти концепцію парламентського контролю щодо формування, розподілу й використання державних ресурсів.

За цих умов проблемним питанням залишається досягнення гармонізації бюджетної та податкової політики з метою здійснення ефективного впливу парламенту в процесі якісного забезпечення виконання конституційних зобов’язань, зважаючи на фінансові можливості держави. З цією метою було б доцільно визначити стратегію держави в сфері доходів бюджету на перспективу та прийняти концепцію парламентського контролю за використанням публічних фінансових ресурсів. В основу побудови стратегії мають бути покладені правові норми та законодавчі акти, які стимулювали б ефективний приріст і розширення доходів бюджету шляхом скорочення кількості податків, зборів, розміру їх ставок, ліквідації необґрунтованих преференцій та дискримінаційних підходів у податковій політиці.

Податки мають стати простими, а їх стягнення має бути прозорим і однозначним у трактуванні. Тому в контексті євроінтеграції України вважаємо за необхідне прийняти Податковий кодекс як правову основу мобілізації надходжень до бюджету на основі єдності державних та приватних інтересів. Необхідно подолати передусім проблеми, які виникли зі стягуванням непрямих податків, зокрема ПДВ, податку

<sup>7</sup> Огонь Ц.Г. Доходи бюджету України: теорія та практика. Монографія. — К.: КНТЕУ. — 2003. — 580 с.



на прибуток і податку з доходів фізичних осіб. Можна відзначити, що ПДВ не став стабільним бюджетоутворювальним джерелом формування надходжень до державного бюджету. При цьому ні суспільство, ні конкретний платник податку не були готові до його запровадження, а для держави, її фінансових органів залишається питання щодо його подальшого функціонування за наявності постійної проблеми невідшкодованих сум ПДВ і зловживань у процесі його повернення.

Впровадження нової ідеології оподаткування доходів фізичних осіб, на нашу думку, не можна назвати оптимальним та найбільш справедливим. По-перше, необхідно було врегулювати оподаткування доходів фізичних осіб найбільш незахищених верств населення, тобто в яких розмір заробітної плати залишається невисоким. Для них мала б бути встановлена ставка оподаткування не вище 10%. Для тих, хто має високі доходи, ставку оподаткування доцільно підвищити на рівень до 20%. Отже, встановлення диференційованої шкали оподаткування доходів фізичних осіб (10%, 13% і 20%) стало б свідченням застосування принципу соціальної справедливості серед платників податків.

По-друге, залишається дискусійним введення єдиної системи оподаткування всіх доходів громадянам. На нашу думку, оподаткування операцій з нерухомістю доцільно проводити окремо й виписувати всі процедури в спеціальному законі. При цьому надання податкового кредиту має відбуватись не шляхом подання декларації в податкові органи, а в бухгалтерії за основним місцем роботи платника податку, що спростить сам процес і сприятиме заощадженню адміністративних видатків.

25 квітня 2005 р. у процесі прийняття змін до Державного бюджету України ми стали свідками внесення великих змін до законів з питань оподаткування в частині скасування окремих пільг, врегулювання практики адміністрування податків та пошуку інших джерел фінансових ресурсів на шляху підвищення рівня життя громадян. Це один з механізмів посилення парламентського контролю за кругообігом фінансових ресурсів та ефективністю їх використання.

Одночасно на етапі гармонізації бюджетної та податкової політики й забезпечення ефективного контролю за рухом бюджетних коштів вважаємо за необхідне:

1) статтю 98 Конституції України викласти в такій редакції: “Парламентський контроль

за формуванням та використанням бюджетних та інших державних коштів від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата України”;

- 2) схвалити на законодавчому рівні стратегію бюджетної політики із визначенням її першочергових пріоритетів і на цій основі розробити концепцію формування Державного бюджету України на середньострокову перспективу (до 5 років), із постійним щорічним уточненням показників у процесі прийняття парламентом бюджету на плановий рік. Це дасть змогу здійснити довгострокове фінансування програм та забезпечити безперервний парламентський контроль за проходженням бюджетного процесу в Україні;
- 3) прийняти закон про непряме бюджетне фінансування із запровадженням обліку та моніторингу податкових і соціальних пільг, контролю за використанням відповідних коштів. Це сприятиме легалізації фінансових ресурсів і запровадженню принципу публічності функціонування відповідних коштів, підвищенню ефективності та відповідальності за їх використання;
- 4) розширити практику фінансування загальнодержавних програм через бюджет, а не шляхом надання податкових пільг, реструктуризації чи надання відстрочок у сплаті податків, що стабілізує надходження до бюджету та забезпечить постійний облік, контроль, публічність і відповідальність за використання бюджетних коштів;
- 5) запровадити критерії оцінювання ефективності використання бюджетних коштів шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України. Це посилить відповідальність суб’єктів — учасників бюджетного процесу і передусім розпорядників у використанні бюджетних коштів;
- 6) визначити пріоритети бюджетних видатків шляхом здійснення інвентаризації програм на предмет необхідності фінансування за рахунок бюджетних коштів та/або інших джерел фінансування, оцінивши ефективність використання відповідних коштів у процесі їх виконання. Орієнтиром у цьому має бути визначення прогнозних передбачень фінансування конкретних соціальних та інноваційних державних програм на середньострокову перспективу;

- 7) внести зміни до Бюджетного кодексу в частині конкретизації напрямів і принципів використання (невикористання) бюджетних коштів та врегулювати питання функціонування резервного фонду уряду шляхом прийняття спеціального закону;
- 8) запровадити цілісну систему стимулювання місцевих органів влади у виконанні державного та місцевих бюджетів України шляхом введення стабільних нормативів розмежування загальнодержавних податків, зокрема, податку на прибуток та акцизного збору, між ланками бюджетної системи, а також застосування таких оціночних показників як індекс приросту доходів бюджету на душу населення та індекс ефективності надання суспільних благ і послуг за рахунок бюджетних коштів в процесі виконання конституційних зобов'язань.

Парламентський контроль необхідно посилити на всіх стадіях проходження Державного бюджету України. На нашу думку, чинна практика організації бюджетного процесу, коли після першого читання законопроект про Державний бюджет України повертається в Уряд на доопрацювання, спонукає виконавчу владу підходити певною мірою суб'єктивно до визначення показників. Вони можуть бути не напружені, аби на друге читання врахувати пропозиції суб'єктів законодавчої ініціативи.

Отже, показники в проекті державного бюджету, який подається урядом згідно з Конституцією України до 15 вересня поточного року, не завжди є реальними, напруженими й кінцевими. В цих умовах відбувається процедура дискусій і доведення профільними комітетами уряду щодо реальності (нереальності) планових передбачень у парламенті після представлення проекту Державного бюджету України. На нашу думку, має бути навпаки: уряд зобов'язаний переконувати й доводити парламентові реальність поданого проекту Державного бюджету України на всіх етапах його проходження у Верховній Раді України.

З цих позицій проект закону про Державний бюджет України має бути підготовлений урядом і переданий до парламенту для розгляду в усіх трьох частинах без повернення до Кабінету Міністрів України. Це посилить парламентський контроль і відповідальність уряду та парламенту на всіх стадіях бюджетного процесу України. Тому мають бути уточнені повноваження уряду та парламенту в бюджетному про-

цесі шляхом внесення необхідних змін до Бюджетного кодексу України та прийняття законодавчих актів щодо парламентського контролю та діяльності Кабінету Міністрів України.

Сьогодні необхідно порушити питання про посилення контролю не лише в частині недопущення зловживань і порушень законодавства. Державний контроль має бути постійним і спрямованим на оцінювання якісного боку фінансових ресурсів, на відстежування конкретних результатів у процесі розподілу бюджетних коштів, їх використання та відтворення з метою реального виконання конституційних зобов'язань України.

### **В'ячеслав ПИЛИПЕНКО, головний контролер Рахункової палати України**

Я хотів би зупинитись на двох аспектах, двох проблемах, які вважаю, і Рахункова палата вважає, зараз для себе найбільш актуальними. Перша — це проблема вдосконалення законодавчого поля, правового поля Рахункової палати в зв'язку зі змінами до Конституції і в зв'язку з розширенням повноважень Рахункової палати.

І друга проблема — це ті механізми ефективності розгляду та реалізації матеріалів Рахункової палати за результатами контролю й аудиту. Я хотів би ці дві проблеми обговорити з прив'язкою до цього проекту концепції, яку роздано учасникам конференції, тому що тут є певні положення, які необхідно скоригувати, на мою думку.

Перша проблема. Як відомо, конституційна реформа в нас відбулась, і, до речі, в рамках цієї конституційної реформи було внесено зміни до статті 98 Конституції, яка регулює статус і функції, завдання Рахункової палати. Тепер у новій редакції ця стаття формулюється так, що контроль за надходженням і використанням коштів державного бюджету від імені Верховної Ради здійснює Рахункова палата. Чому я про це нагадую, чому я говорю про це так, тому що зміни до Конституції диктують зразу ж розроблення та прийняття нової редакції Закону “Про Рахункову палату”, яка враховувала б нові повноваження Рахункової палати, передусім ті, що стосуються контролю за надходженням до державного бюджету.

У цій концепції, яку ми сьогодні обговорюємо, є пропозиція про те, що необхідно змінити статтю 98 Конституції і покласти на Рахункову палату контроль за формуванням, використанням коштів як державного бюджету, так і, наголошую про це, коштів місцевих бюджетів. Тому треба визначитися: або ми знову йдемо на зміни 98-ї статті Конституції й тоді відкладаємо взагалі на невизначений термін прийняття нової редакції Закону “Про Рахункову палату”, або відмовляємося на певний час від цих змін, тому що, поперше, Рахункова палата ще не приступала навіть до аудиту за надходженнями, за дохідною частиною, ми не знаємо, до яких організаційних моментів і до яких механізмів прийдемо. Ці механізми ми вже виписуємо й виписали в проєкті закону нової редакції про Рахункову палату, яка нині в Рахунковій палаті вже розроблена. Створено, до речі, робочу групу за участі народного депутата Мусяки та міжнародних експертів. Там передбачено дійсно всі питання, як-от функції, повноваження, механізми, процедури, пов’язані з аудитом надходжень своєчасності та повноти надходжень до державного бюджету, адмініструванням цих надходжень, контролем за діяльністю цих органів стягнення, які можуть стягувати надходження — як податки, так і неподаткові надходження.

Це величезний пласт, це не лише стосується податкової й адміністрації, чи митниці, а також усіх міністерств, які стягують надходження в рамках спеціального фонду бюджету. Тому тут потрібно визначитись, якщо ми визначимось, що поки що цих змін до Конституції не потрібно вносити, оскільки вони вже внесені і з 1 січня чи з 1 вересня наберуть чинності, тоді ми йдемо на прийняття проєкту закону, на основі чинної чи редакції статті 98 Конституції, яка буде діяти. І тоді ми працюємо над удосконаленням усіх методів механізмів, процедур, які повинна здійснювати Рахункова палата в рамках аудиту як надходжень, так і використання бюджетних коштів. Там у цьому законопроєкті врахований, ми сподіваємось, передусім негативний досвід Рахункової палати при здійсненні аудиту за використанням коштів державного бюджету.

Там враховано якісь недоліки у взаємодії Рахункової палати як із законодавчою гілкою влади, так і з виконавчою. І, до речі, там передбачено механізми підвищення ефективності реалізації тих матеріалів, які Рахункова палата отримує за результатами аудиту. Хочу нага-

дати, що Рахункова палата — це орган, рішення якого не є обов’язковими до виконання, вони обов’язкові для розгляду. У старій редакції закону про Рахункову палату була така форма реагування, як обов’язкове виконання приписів. Конституційний Суд вилучив цю форму реагування, прокоментувавши так, що оскільки Рахункова палата не належить до виконавчої гілки, а припис — це та форма, яку можуть використовувати тільки виконавчі органи влади, тож це виконавча функція. Тому Рахункова палата не може мати такої форми реагування. До речі, ця проблема — необов’язковість виконання рішень — це проблема для парламенту, для комітетів парламенту, про що говорив шановний Геннадій Йосипович, і це питання законодавчого врегулювання цих проблем.

Я переходжу до другої теми — це підвищення ефективності реалізації матеріалів Рахункової палати. В новому законопроєкті ми передбачаємо, що Рахункова палата не лише надсилає до органів, до об’єктів перевірок та до правоохоронних органів свої матеріали для вжиття заходів реагування, а й передбачає обов’язковість її інформування про вжиті заходи та моніторинг виконання цих наших рішень, тобто постійний моніторинг та оприлюднення його результатів в засобах масової інформації, а також, можливо, в стінах парламенту.

Тому що гласність як форма оприлюднення дуже ефективна, коли ми називаємо не просто виявлені факти правопорушень та причини їх скоєння, а назвемо конкретних посадовців, які це зробили. І коли міністр потрапляє в такий моніторинг і потім оприлюднюється його прізвище на шпальтах і коли просто прості громадяни — платники податків знають, хто конкретно відповідальний за ті чи інші правопорушення, які б’ють по кишені конкретного платника податків, то це дуже ефективно. Це навіть ефективніше, коли такого посадовця притягують до конкретної відповідальності, але про це ніхто не знає.

Я думаю, що тут потрібно нам працювати — Рахунковій палаті й парламентові — як партнерам. Тому що те, про що говорилося сьогодні, про низьку ефективність контрольної функції комітетів і те, про що сказано в концепції, зрештою, й там дуже суттєві зміни до законопроєкту, до Закону “Про комітети Верховної Ради” пропонується, але там немає, на мій погляд, головного. Це те, про що говори-

ться в концепції й говорилося в доповідях, яку юридичну силу матимуть рішення комітету.

Можна запропонувати, скажімо, таку концепцію, можливо, вона відіб'ється в законопроекті... За результатами розгляду питання комітет Верховної Ради приймає рішення, обов'язкове до розгляду органами та посадовцями, яким це рішення адресоване; за результатами розгляду рішення зазначені органи та посадовці зобов'язані вжити заходів реагування в межах наданих їм повноважень. І відповідно до приписів та рекомендацій, які містяться в цьому рішенні комітету, про результати розгляду та вжиті заходи комітет повідомляє це протягом 15 днів від дня його надходження адресатам. Комітет здійснює постійний моніторинг виконання своїх рішень, їх ефективність, узагальнює результати моніторингу, потім виносить їх результати, скажімо, за потреби на засідання Верховної Ради й оприлюднює в засобах масової інформації із зазначенням відповідальних посадовців.

Скажімо, така концепція можлива при доопрацюванні змін до Закону “Про комітети”, до речі, це дуже ефективна форма також і стосовно запитів народних депутатів. Я вважаю, що тут про це вже говорилося й повторювати не буду.

Тоді комітет буде зобов'язаний готуватися до комітетських слухань, не просто проводити їх, а готуватися. Що це означає? Це потрібно пропрацювати відповідно з Рахунковою палатою, яким чином ця процедура проводитиметься, запрошувати на цю процедуру не лише відповідальних посадовців об'єкта перевірки, але й, скажімо, представників правоохоронних органів, якщо видно з результатів перевірки, що там є ознаки зловживань, щоб ці правоохоронні органи слухали, чули й отримували доручення комітету прямо на його засіданні.

І вони тоді не зможуть просто так проігнорувати це рішення й повинні будуть відзвітувати комітетові про вжиті заходи з цього приводу. І це, на мій погляд, підвищить ефективність розгляду як матеріалів Рахункової палати, так і будь-якого рішення комітету з різних питань, які належать до його компетенції.

У мене все. Дякую за увагу.

**Олена ОРЛЮК,**  
**експерт ПРООН, директор НДІ**  
**інтелектуальної власності Академії**  
**правових наук України, доктор**  
**юридичних наук**

Дякую, Валентине Григоровичу, дякую шановним учасникам цієї науково-практичної конференції за можливість висловити свої позиції з приводу представленої концепції.

Фінансовий контроль покликаний сприяти успішній реалізації фінансової політики держави. Державний фінансовий контроль сприяє зміцненню фінансового становища країни, є однією з необхідних умов успіху економічних реформ, що проводять у ній.

Мета парламентського контролю у сфері фінансів полягає в тому, щоб законодавча влада була в курсі здійснюваної урядової фінансової політики, конституційними методами сприяла її суспільній корисності, поступово сприяла перенесенню акцентів від керування витратами до керування результатами бюджетної діяльності.

Верховна Рада України щодо організації фінансового контролю має кілька суттєвих особливостей, що їх закріплено як на рівні Конституції України, так і Бюджетного кодексу, і які базуються, зокрема, на праві законодавчої ініціативи, безпосередньому здійсненні функцій парламентського контролю на кожній стадії бюджетного процесу.

Водночас фактичний контроль парламенту за виконанням Державного бюджету України в умовах сьогодення має радше загальний, ніж конкретний характер, що має певне підґрунтя, пов'язане, зокрема, з недосконалим законодавством.

Аналіз практики здійснення контрольних повноважень компетентними органами дозволяє зробити висновок про те, що однією з причин слабкості державного фінансового контролю є відсутність контрольного органу, який був би наділений владними повноваженнями, що дозволяють реально забезпечувати укріплення законності та державної дисципліни, залучати до відповідальності посадовців, що винні в їх порушенні. Наділення такого органу повноваженнями, характерними для аналогічних структур у міжнародній практиці, дозволить парламентові виконувати ті завдання, що випливають з його контрольної функції в сфері фінансів.

Зокрема, одним з напрямів удосконалення парламентського контролю в сфері державних фінансів повинно бути впровадження в повному обсязі міжнародних принципів, закладених у деклараціях (передусім у Лімській), на законодавчому рівні, щоб правовий статус органу вищого фінансового контролю, яким фактично в Україні є Рахункова палата, відповідав таким принципам.

*Нагальною є й потреба проведення законодавчих змін у контексті конституційної реформи 8 грудня 2004 р.*

Значною проблемою, розв'язання якої дозволить підвищити рівень парламентського контролю в Україні, є практична невідповідальність посадовців держави за порушення у використанні державних коштів та майна.

Крім того, слід зазначити, що сьогодні діяльність Рахункової палати здійснюється переважно на центральному рівні й не завжди охоплює розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, які знаходяться в регіонах. Для здійснення Рахунковою палатою в повному обсязі функцій та повноважень, передбачених статтею 98 Конституції України, Бюджетним кодексом України та законами щодо контролю за використанням коштів Державного бюджету України, Рахункова палата повинна мати свої представництва в регіонах.

Оскільки формування дієвої системи фінансового контролю України стає головним напрямом у побудові правових засад функціонування бюджетної політики на середньострокову перспективу, доцільно звернути увагу на запропоновані зміни до чинного законодавства в законопроектах, що перебувають на розгляді в парламенті.

Враховуючи світовий досвід організації державного фінансового контролю, пропонується розглянути зміни до Конституції України щодо створення цілісної системи всебічного парламентського контролю за формуванням та використанням державних коштів і надання права Рахунковій палаті здійснювати контроль за виконанням Державного бюджету України, включаючи державні цільові фонди, місцеві бюджети та використанням інших державних коштів.

Поряд із цим необхідно вирішити питання щодо прийняття законодавчих актів, які регулюють відносини у сфері:

- державного контролю за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення, зокрема й шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України;
- витрачання коштів резервного фонду бюджету;
- створення системи державного фінансового контролю, побудованої на єдиних правових, організаційних і методичних засадах його проведення, очолювати яку повинні Верховна Рада України та Рахункова палата України;
- підвищення ролі парламентських комітетів у здійсненні контрольної функції за витрачанням фінансових ресурсів.

Аналіз вітчизняної та міжнародної практики здійснення фінансового контролю, чинного законодавства України дозволив за результатами проведеного дослідження сформулювати пропозиції про внесення змін до законодавства стосовно парламентського контролю у сфері державних фінансів (пропозиції представлені в поданій Концепції).

Такі пропозиції стосуються насамперед внесення змін до Конституції України (ст. 95 та ст. 98) та Бюджетного кодексу України і спрямовані на вдосконалення процедури контролю, розширення його об'єктів, вдосконалення правового статусу Рахункової палати, розроблення системи відповідальності за порушення бюджетного законодавства, вдосконалення звітності, що супроводжує бюджетний процес на різних його стадіях.

У кінцевому рахунку їх розгляд парламентом дозволить поліпшити дотримання фінансової дисципліни в державі, залучити додаткові фінансові ресурси, сприяти дотриманню цільового використання коштів Державного бюджету України, вирішити питання уніфікації норм вітчизняного законодавства до міжнародних стандартів, що застосовуються в сфері фінансової діяльності.

І закінчуючи свій виступ, я хотіла б звернути увагу на те, що на сьогодні практично немає зовнішнього парламентського контролю за коштами місцевих бюджетів, які становлять частину публічних фінансів. І фактично вони становлять понад третину зведеного бюджету України. Враховуючи те, що на порядку денному стоїть необхідність реформування взагалі системи місцевого самоврядування, йдеться про те, що за місцевими бюджетами будуть

зберігати значно більшу частину їхніх доходів, тобто повинна бути зменшена кількість міжбюджетних трансфертів. Якщо не буде на законодавчому рівні визначено порядок контролю за фінансовими надходженнями на місцевому рівні, ми можемо упустити значну кількість таких видатків з-під контролю й, відповідно, не можна буде виконувати значну частину тих програм, які заплановані, що мають загальнодержавне значення.

**Олеся ОЛЕКСІЙЧУК,**

помічник-консультант народного депутата України, аспірант Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## **РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО, ЗАКОНОДАВЧОГО Й СТАТИСТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

Проведення податкової та бюджетної реформ, які є одним з ключових факторів ефективності державної фінансової політики, потребує налагодження системного механізму контролю та аналізу за використанням бюджетних коштів і за виконанням бюджету загалом. Ефективне використання суспільних фінансових ресурсів є одним із найважливіших завдань державного управління.

Ефективний аналіз і контроль за виконанням державного бюджету може бути здійснений за наявності стабільної регламентації, узгодженої організаційної структури та певного інформаційно-аналітичного забезпечення, створення й функціонування яких обумовить можливість зібрання необхідної, достовірної, актуальної інформації про явища та процеси, ефективне управління якими і є основним завданням законодавчої та виконавчої гілок влад.

Поряд з цим набуває актуальності існування та розвиток системи державного фінансового контролю в Україні.

Враховуючи закордонний досвід здійснення такого контролю, парламенти переважно біль-

шості країн виконують цілу низку функцій, основними серед яких є такі:

- затвердження Закону про державний бюджет на відповідний фінансовий рік;
- контроль за витрачанням асигнованих коштів органами виконавчої влади та розподілом виділених коштів відповідно до Закону “Про Державний бюджет”;
- контроль за цільовим та ефективним використанням державних коштів і відстеження тих випадків, коли Закон “Про Державний бюджет” не виконується.

Оскільки використання суспільних фінансових ресурсів має будуватися на принципах прозорості та доброчесності, то управління державними й громадськими фінансами передбачає обов’язкове здійснення належного контролю за цим процесом.

Державний фінансовий контроль є невіддільним складником контрольної системи, мета якої полягає у виявленні відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів законності, ефективності, доцільності використання фінансових ресурсів та ощадливості в управлінні ними. Результати здійснення такого контролю мають сприяти вжиттю швидких коригувальних заходів, які б запобігали повторенню цих порушень. Проведення досліджень у галузі контролю за виконанням основних фінансових планів зарубіжних країн дає змогу пересвідчитися, що в понад 170 країнах світу існують вищі органи фінансового контролю.

У різних країнах існують різні системи органів державного фінансового контролю, проте вони наділені спільними рисами:

- незалежність вищих контрольних установ;
- підзвітність безпосередньо парламентам та, через засоби масової інформації, перед громадськістю;
- чіткі повноваження, закріплені в національній конституції та законах;
- наявність кваліфікованого персоналу, його навчання та заохочення до ефективної роботи;
- добре розроблені та документовані методологія й стандарти з контролю;
- чіткість і недвозначність звітів та висновків.

Останнім часом багато праць дослідників у галузі моніторингу виконання Державного бюд-

жету України зводяться до проблеми недосконалості законодавчого та організаційного забезпечення контролю за цим процесом.

Проте слід зауважити, що в науковому плані питання державного фінансового контролю (бюджетного контролю – насамперед) вивчене й розроблене недостатньо. Це пояснюється тим, що протягом минулих років його роль як елемента єдиної системи державного управління знижувалася, і лише кризовий стан економіки держави та державних фінансів змусив привернути увагу до практики його здійснення. Специфічне ставлення до контролю за використанням бюджету, його недооцінка зумовлені також тим, що він здійснюється в площині переплітання державних, регіональних, корпоративних та індивідуальних інтересів.

Законодавчо визначено, що одним з головних бюджетних повноважень, що лежить у площині здійснення Верховною Радою України контрольної функції, є загальний постійний контроль за виконанням Державного бюджету України. Цей контроль Верховна Рада України здійснює як безпосередньо, так і через Комітет з питань бюджету, Рахункову палату, інші комітети Верховної Ради України (в межах їх компетенції).

Зокрема, ст. 98 Конституції України передбачено, що контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата. Остання, в свою чергу, керуючись положеннями статті 6 Закону України “Про Рахункову палату”, здійснює контроль за виконанням законів України та прийнятих Верховною Радою України постанов, виконанням Державного бюджету України, фінансуванням загальнодержавних програм у частині, що стосується використання коштів Державного бюджету України, здійснює за дорученням Верховної Ради України контроль за виконанням Державного бюджету України за поквартальним розподілом доходів і видатків відповідно до показників цього бюджету, зокрема й видатків з обслуговування внутрішнього та зовнішнього боргу України, витрачанням коштів цільових фондів, перевіряє за дорученням комітетів Верховної Ради України використання за призначенням органами виконавчої влади коштів загальнодержавних цільових фондів і коштів позабюджетних фондів та подає за наслідками перевірки Верховній Раді України висновки щодо можливостей скорочення видатків по

кожному фонду окремо та доцільності спрямування вилучених коштів на фінансування інших видатків Державного бюджету України.

Окрім Рахункової палати України, засади діяльності якої визначено однойменним законом, в Україні функціонує чимало державних органів і служб, які тією чи іншою мірою здійснюють контроль за виконанням бюджету. Без чіткої концепції та нормативно-правового поля в цій сфері з ними, як правило, додатково пов’язують Головне контрольно-ревізійне управління, Державне казначейство, Міністерство фінансів, Державну податкову адміністрацію, Державну митну службу, Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку, Національний банк, Фонд державного майна, Агентство з питань банкрутства тощо.

На думку багатьох дослідників, логічнішим є віднесення до органів державного фінансового контролю тільки Рахункової палати, Головного контрольно-ревізійного управління та ревізійних служб центральних органів державної влади. В свою чергу, Державна податкова адміністрація та Державна митна служба є фіскальними органами, а тому покликані забезпечувати виконання дохідної частини бюджету, і їхню діяльність теж слід контролювати на предмет достатнього забезпечення виконання дохідної частини бюджету, що формується за рахунок податкових надходжень. Не здійснюють системного контролю за виконанням бюджету Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Фонд державного майна, Агентство з питань банкрутства, вони виконують лише окремі специфічні функції контролю.

Сьогодні діяльність контрольних установ здійснюється без чіткої взаємодії. По суті, контроль за виконанням бюджету на практиці діє не як єдина система, а існує у формі відокремлених ланок. Останні, як правило, в автономному режимі виконують властиві їм завдання й функції, які визначаються численними законами, указами Президента України, постановами уряду та іншими нормативно-правовими актами. Зрозуміло, що в таких умовах трапляються неузгодженість, дублювання, бракує взаємодії, а іноді виникають і суперечності. Це насамперед призводить до недостатньої ефективності в діяльності органів державного фінансового контролю, розпорошення та надмірного витрачання людських і фінансових ресурсів, правового й методологічного хаосу. В результаті одних і тих же суб’єктів контролю протягом

року перевіряють неодноразово, інших — взагалі не контролюють. Отже, чинна система державного фінансового контролю застаріла, не враховує реалій сьогодення, суперечить принципам побудови демократичної держави і потребує невідкладного, належно опрацьованого, якісного реформування.

Практика діяльності Рахункової палати, заслуховування звітів Кабінету Міністрів України щодо виконання Державного бюджету України свідчить про необхідність розширення в Основному Законі контрольних повноважень Рахункової палати; тим самим будуть розширені контрольні повноваження Верховної Ради України, від імені якої Рахункова палата здійснює свою діяльність. Рахункова палата має контролювати не лише використання бюджетних коштів, а й виконання Державного бюджету України щодо формування його дохідної частини, а також використання коштів Державного бюджету України, що виділяються для фінансового забезпечення здійснення делегованих державних повноважень на місцях.

На сьогодні існує низка законопроектів, підготовлених народними депутатами України та урядом, що визначають засади існування та функціонування державного фінансового контролю в Україні, його місце в загальній фінансовій системі.

В свою чергу, наказом Головного контрольно-ревізійного управління України від 9 серпня 2002 року № 168 було затверджено вісім стандартів державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного й комунального майна, якими визначено порядок планування контролю, організації та планування контрольних заходів, документування результатів, формування матеріалів щодо останніх, їх опрацювання й використання, оприлюднення результатів проведеного контролю тощо. Але поряд з цим не існує цілісного законодавчого акта, який би комплексно визначав засади здійснення контролю за використанням бюджетних коштів (виконанням бюджету) та дозволив уникнути дублювання контрольними органами виконуваних ними функцій.

Крім вад законодавчого та організаційного характеру, що супроводжують процес здійснення

контролю за виконанням Державного бюджету України, слід звернути увагу на недостатність статистичної бази, що використовують для дослідження міри виконання бюджету. У жодному з актів нормативного характеру не зазначено, на який із контрольних органів покладається розроблення методології здійснення аналізу. Адже на стадії бюджетного планування уповноваженим на те органам необхідно здійснювати поглиблений аналіз статистичних співвідношень між інфляцією й економічним зростанням, а також іншими макроекономічними показниками (факторний аналіз впливу інших показників на зростання доходів, а також аналіз та оцінювання впливу макропоказників економічного й соціального розвитку на виконання Державного бюджету України). Аналітичну базу для цього готує Державний комітет статистики України, а також вона міститься в звітах Державного казначейства України про виконання, відповідно, доходів чи видатків загального і спеціального фондів бюджетів.

Очевидно, що жоден з етапів бюджетного процесу не можна визначити як більш вагомий чи менш вагомий. Досвід більшості країн світу вказує на необхідність існування державного фінансового контролю, результатом якого має стати відповідь на питання: чи дотримуються учасники бюджетного процесу законодавства, що регулює систему правовідносин у цій сфері, чи повною мірою відбувається надходження джерел дохідної частини бюджету, як вони впливають на рівень економічного зростання та зміну інших макропоказників економічного й соціального розвитку, чи в повному обсязі здійснюються видатки за окремими напрямками бюджетної класифікації тощо. Все це має супроводжуватися стабільною законодавчою базою, яка б чітко визначала перелік установ, на які покладено функції державного фінансового контролю (з безпосереднім визначенням такого виду контролю, обґрунтування потреби його існування, форм, основних методів, завдань та організації його здійснення), відповідальності органів державного фінансового контролю, права та обов'язки його працівників, обов'язковість розроблення системи показників для здійснення аналізу виконання бюджетів та організацію створення аналітичної бази.



## ТЕМА 3: УДОСКОНАЛЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ В СФЕРІ ПРАВ ЛЮДИНИ

**Віктор ПОГОРІЛКО,**  
експерт ПРООН, заступник директора  
Інституту держави і права ім.  
Корецького, доктор юридичних наук

Спочатку кілька слів щодо нашої конференції, я вважаю, що досить плідно і всебічно йде обговорення. Добре те, що, висвітлюючи основні напрями, ми поступово дійшли висновку, що поряд із трьома основними напрямками парламентського контролю контроль за діяльністю уряду, за правами та фінансовий контроль і треба розрізнати внутрішньо організаційний контроль і контроль за сферою оборони та безпеки, тобто сформувалось цілісніше уявлення про зміст, основні напрями парламентського контролю, обговорення набуло дійсно концептуального характеру.



Радє те, що всі дійшли висновку й практичного характеру, що потрібен, певно, законодавчий акт про контроль, який би врегулював детально ці питання.

Щоправда, тут на шляху кожної новизни, як кажуть, кожного міліметра новизни, є й свої проблеми. Річ у тім, що ми — єдина країна, де існує абсолютна депутатська недоторканність, і в разі контролю за обороною та безпекою всі депутати стають заручниками того одного-двох депутатів, які можуть вчинити не патріотично, тому що в нас депутата не можна за будь-яких обставин затримати, не кажучи вже про решту.

Тобто в питаннях депутатського контролю в оборонній сфері ми є унікальною країною щодо статусу депутата. Але я думаю, що це питання може й має бути вирішеним.

І безпосередньо щодо парламентського контролю з прав людини. Загалом, звичайно, діяльність нашого уповноваженого заслуговує високої оцінки, вона, ця діяльність, ми знаємо, є багатогранною, і попередній детальний аналіз показав, що за той час роботи виконана надзвичайно велика робота, яка стосувалась і різних сфер, і різних категорій громадян. Але, звичайно, основне питання, яке я хотів зачепити, — це проблема вдосконалення організації діяльності Уповноваженого.

Ну от ми кілька років платили податки за указом, ми не зобов'язані були платити додатково податки, а платили їх маємо, податки сплачуються за законом. Ми сплачували за указом. Хто мав захистити ті сотні й тисячі людей, які зверталися до суддів безрезультатно, мав захистити єдиний хто, уповноважений?

Тепер узяти сьогодні військовослужбовців, їм припинили розгляд справ з пенсійних питань, бачте, опосередковано, можна це лише за законом, тобто зупинити дію закону, який стосується прав. Де голос Уповноваженого?

Або, наприклад, порушено сьогодні питання про розпуск Академії, але право на об'єднання мають не тільки актори, журналісти, а й науковці. Цією загальносвітовою формою об'єднання вчених є Академія. Де голос Уповноваженого про недопустимість порушення конституційних прав учених? Не чути. Є проблеми. Навіть представник Уповноваженого почав свій виступ з того, що Уповноважений не з'явився через відрядження. І це часто ми чуємо, що Уповноваженого немає, він у відрядженні; він сам порушив питання, що не достатньо однієї особи, яка наділена певними повноваженнями. І ми порушували це питання, що потрібно кілька інституцій, потрібен або заступник, або потрібні спеціалізовані уповноважені й навіть представники. В умовах нашої території вирішувати всі питання в центрі малоймовірно.

Ми вважаємо, що необхідно створити інститут уповноважених хоча б з питань військовослужбовців, з питань дітей. Скільки в нас проблем дитячої безпритульності, сотні проблем, то чому б не був спеціалізований уповноважений, тут же немає нічого штучного ні щодо військовослужбовців, ні щодо дітей. Я підраховував, скільки до мене протягом року приходили й говорили, що Уповноважений відсутній, він у

міжнародних відрядженнях. Хто повноправно ці 65 днів може здійснювати повноваження? Ніхто, їх частково тільки можуть здійснювати, в певних межах, то, звісно, ніхто ж не відмінатиме цих відряджень, вони також об’єктивно необхідні, але ж має бути повноцінне здійснення повноважень. Людина щодня, щохвилини має право звернутися, і вона має отримати повноцінний захист від Уповноваженого. То чому заперечувати? Це зайве. Тому я думаю, що треба поміркувати над удосконаленням закону, і насамперед інституційно, тобто треба розглянути все ж питання, вам, може, й не треба, а людям це треба.

І друге. Там є низка пропозицій, зокрема, щодо законодавчої ініціативи. Мені здається, що його потрібно наділити таким правом, щоб він не виглядав уповноваженим з пожежних справ у галузі прав людини, а щоб виглядав захисником високого рівня, який може й закон внести. Як бачите, тут очевидна прогалина.

Я вважаю, що треба йти двома шляхами, звичайно, і створювати кращі фінансові, матеріальні умови для діяльності Уповноваженого з прав людини. Бо та робота, яку він виконує, так би мовити, адекватна тим можливостям, але життя щодня вимагає більшого, а більшого за можливе він зробити не може. Тому й розширювати апарат потрібно, і потрібно розширювати права, і поліпшувати фінансовий стан, але треба й радикальніше підходити, треба, щоб це була система цих інститутів і щоб права були дещо розширені, навіть якщо вони самі не відчують у них потреби, але суспільство відчуває. І все це має здійснюватися — і загалом контроль, і вдосконалення законодавства про Уповноваженого — дійсно на міцній науковій концептуальній основі, закони без попередніх концепцій мають відійти в історію. Будь-якому фундаментальному законопроекту має передувати розроблення концепцій, ні часу, ні коштів не треба шкодувати, воно виправдовує себе повністю. Дякую.

**Геннадій УДОВЕНКО,**  
**голова Комітету з питань прав**  
**людини, національних меншин і**  
**міжнаціональних відносин**

У зв’язку з тим, що зараз порушене питання про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, я хотів би наголосити на тому, що саме комітет, який я очолюю, займається законодавством, пов’язаним з Уповноваженим Верховної Ради з прав людини.

Щойно ми заслухали виступ, в якому порушуються серйозні питання про внесення суттєвих змін щодо функціональних обов’язків Уповноваженого. Пропонується, зокрема, ввести галузеві посади Уповноваженого з питань військовослужбовців, з питань дитини. Це дійсно вносить досить суттєві зміни в позицію повноважень.

Пропонується ввести додатково посаду заступника Уповноваженого, щойно ми певною мірою справедливе пояснення чули про те, що Уповноважений часто відсутній у своєму офісі.

Значить, і в резолюції, яка пропонується нашої увазі, тут два питання стосуються Уповноваженого. По-перше, це внести в Регламент процедуру розгляду та прийняття рішень щодо висновків Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. І друге, більш важливе, більш суттєве, — розглянути зміни до Закону “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” та інших законів України, в цьому рішенні є певна суперечність. Враховуючи пропозиції Уповноваженого, він всіх пропозицій не приймає. А ми приймаємо рішення розглянути з урахуванням пропозицій. Ми повинні визначитись, чи потрібні сьогодні наші рекомендації до дуже важливого закону про внесення змін до Закону України “Про Уповноваженого”. Мій досвід свідчить, що навіть невелику зміну пропонували якось — і Верховна Рада її не прийняла. Що сьогодні можливо, це дуже категорично записано, нам, Валентин Григорович, треба знайти якесь таке гнучкіше формулювання, що Уповноваженому розглянути пропозиції й ще раз повернутись до них.

Моя позиція полягає в тому, щоб у кожній області був уповноважений, обласний уповноважений, підпорядкований Уповноваженому Верховної Ради з питань прав людини. Але сьогодні ця позиція не буде підкріплена фінансово, це дуже великий апарат треба мати. Ми якось приймали за запрошенням Ніни Іванівни Карпачової Уповноваженого Російської Федерації з питань прав людини. І ці питання гостро обговорювались. Я, наприклад, враховуючи масові порушення прав людини, є прибічником того, щоб у кожній області був безпосередньо й апарат, але ми ще сьогодні цей апарат не в змозі утворити, тому Уповноважений пішла шляхом утворення його в найбільш проблемних областях: Донецькій, Луганській і Закарпатській. Три області, там уже є представники, і чинний закон дозволяє це робити.

Я пропоную, ми повинні з урахуванням тих позицій, які тут вироблені, звернутись із дорученням, проханням до Уповноваженого ще раз розглянути висловлені в доповіді ці пропозиції. Тому що зараз, якщо ми приймаємо таке формулювання, то мій комітет повинен приступити до розроблення вже конкретних змін до закону України “Про Уповноваженого з прав людини”. А комітет, очевидно, не погодиться з такою позицією, ми можемо ускладнити ситуацію. Водночас я розумію, час вимагає якихось певних змін, я пропоную, враховуючи досвід у Верховній Раді, нашому комітету з питань Уповноваженого такої категоричної позиції, яку щойно висловили, не займати. Дякую.

**Сергій БРИТЧЕНКО,**  
завідувач сектором Інституту  
законодавства Верховної Ради  
України, кандидат юридичних наук

Шановні учасники конференції!

Оскільки значна частина висновків і пропозицій щодо парламентського контролю загалом і щодо забезпечення прав людини зокрема вже виклали попередні промовці, я зупинюся лише на деяких аспектах і проблемах.

Забезпечення прав і свобод людини й громадянина є конституційним обов'язком усіх державних органів України, серед яких провідне місце займає Верховна Рада України.

Водночас, і на цьому сьогодні неодноразово наголошувалося, реальний стан справ щодо цього питання в Україні є незадовільним. Однією з основних причин такої ситуації є неналежне виконання або порушення законодавчих актів, що регулюють права та свободи людини й громадянина.

Важко переоцінити роль, яку має відігравати у виправленні такої ситуації парламентський контроль, який має потужний потенціал, особливо враховуючи різноманітність його форм і рівнів.

Однак наразі цей потенціал належно не використовується. Значне місце у виступах і в проекті резолюції конференції було відведене питанню вдосконалення законодавства, спрямованого на забезпечення контрольної функції парламенту.

Звичайно, воно потребує вдосконалення, й сьогодні було висловлено багато корисних і

слухних пропозицій щодо цього, які, безумовно, сприятимуть підвищенню результативності парламентського контролю.

Я також підтримую пропозицію щодо прийняття законодавчих актів про Регламент Верховної Ради України, про слідчі комісії, про новелізацію законів про статус народного депутата України, про комітети Верховної Ради України тощо. Разом з тим парламентський контроль міг би бути ефективнішим і в рамках чинного законодавства. Резервом для підвищення результативності парламентського контролю є подолання його певної прагматичності й епізодичності.

Він має бути системним і безперервним, тобто здійснюватися доти, доки не будуть усунені порушення або недоліки законодавства в конкретній сфері.

У цьому аспекті заслуговує на підтримку висловлена пропозиція про запровадження постійного моніторингу за виконанням законів у сфері прав людини.

До речі, враховуючи тему нашої конференції, доцільно було б в її резолюції дати оцінку сучасного стану парламентського контролю в Україні.

Говорячи про парламентський контроль за дотриманням прав людини, слід враховувати його всеосяжний характер. Це потребує під час здійснення парламентського контролю в будь-якій сфері, безпеки, фінансів тощо, одночасного дотримання прав і свобод людини й громадянина в цих сферах. Тобто неправильно говорити про парламентський контроль за фінансами, за безпекою, за іншими сферами, за правами людини.

У будь-якому питанні є проблема прав і свобод людини, і парламентський контроль слід здійснювати комплексно й системно.

Важлива роль у здійсненні парламентського контролю в сфері прав людини має належати комітетам Верховної Ради, про що вже говорилося.

Зокрема, Геннадій Йосипович Удовенко відзначив, що контрольні функції комітетів нині необґрунтовано звужено. Це дійсно так.

На виправлення ситуації спрямований проект нової редакції Закону України “Про комітети Верховної Ради України”, про який сьогодні вже йшлося. Прийняття його в запропонованій редакції суттєво посилює контрольну функцію комітетів.

Перспективною формою парламентського контролю в сфері прав людини видається проведення слухань із цих питань у комітетах. Як приклад можна навести слухання, які були проведені в травні минулого року в Комітеті з прав людини, національних меншин і міжнародних відносин з питань утворення механізму реалізації Закону “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні”.

Це багатостраждальний проект, основна суть проблеми полягає в заміні системи дозвільної прописки на повідомну систему реєстрації фізичних осіб. На прикладі цієї проблеми можна було б взагалі вивчати всі недоліки й досягнення парламентського контролю в Україні, оскільки цим питанням займалася і Верховна Рада, й Уповноважений з прав людини, й окремі депутати, і різні комітети Верховної Ради.

І нарешті, в грудні 2003 року було прийнято відповідний закон, але до квітня, навіть до травня, механізму реалізації цього Закону так і не було, він так і не був запроваджений.

І саме слухання в комітеті стали тим поштовхом для розроблення проекту закону про внесення змін до інших законів, підзаконних актів, тощо.

Сприяло цьому те, що за результатами слухань у комітетах були прийняті відповідні рекомендації органам виконавчої влади, цей і подібний досвід інших комітетів було враховано під час опрацювання проекту нової редакції Закону “Про комітети Верховної Ради України”, коли

дискутувалось питання, чим мають закінчуватися слухання в комітетах. Просто взяти до відома, чи має бути прийнятий якийсь акт комітету.

Робоча група врахувала позитивний досвід, що вже склався з цього питання, і передбачила в законопроекті, що в цьому випадку комітети приймають рекомендації.

І насамкінець. Як і інші попередні промовці, я теж звернув увагу на ті пропозиції щодо внесення змін до Закону “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” й на ті заперечення, які були тут оголошені. І незалежно від тієї дискусії, яка тут відбулась, я для себе відзначив, що, по-перше, це дуже цікаві пропозиції й вони дійсно спрямовані на підвищення ефективності парламентського контролю в сфері прав людини. А з іншого боку, звичайно, заслуговують на увагу ті заперечення, які підготував Уповноважений з прав людини щодо цього питання. І теж погоджуюся тут з Геннадієм Йосиповичем, що, мабуть тут не можна сьогодні прийняти якогось однозначного висновку.

Так для себе я записав, що могло бути. Я думаю, що ці пропозиції могли б бути обговорені окремо на круглому столі або на відповідній конференції із залученням широкого кола експертів. І тільки за результатами такого обговорення можна було б прийняти якесь рішення щодо цього питання. Думаю, що таке можна було б записати і в резолюції нашої конференції. Дякую за увагу.

## **РЕКОМЕНДАЦІЇ НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ**

### **“Парламентський контроль: українські реалії та світовий досвід”, проведеної Комітетом з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України спільно з Програмою врядування ПРООН та Програмою сприяння парламентам України**

30 березня 2005 року

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України. Проте ефективність здійснення парламентом основної функції законотворення прямо залежить від реалізації іншої, визначеної Конституцією, функції парламенту – контрольної.

Повнота реалізації Верховною Радою України своїх контрольних повноважень, системність і ефективність здійснюваного нею парламентського контролю визначають реальність впливу парламенту на процеси в суспільстві та державі, ефективність діяльності інституту державної влади, передусім органів виконавчої влади, виступають суттєвою протизагою можливим тенденціям відходу від демократії та сповзання до авторитаризму.

Для створення ефективного правового забезпечення здійснення парламентом контрольних повноважень необхідно прийняти цілу низку законодавчих актів, що визначають засади здійснення парламентом контрольної функції та покликані визначити механізм її впровадження.

Учасники конференції наголосили, що зазначена законотворча робота повинна здійснюватися в режимі постійного діалогу між парламентськими комітетами, депутатськими фракціями та групами, а також шляхом системного вивчення й адаптації міжнародного досвіду в сфері парламентського контролю.

Зважаючи на нагальну потребу вдосконалення контрольної функції Верховної Ради України, особливо в контексті конституційних змін, прийнятих 8 грудня 2004 року, учасники конференції зробили такі висновки:

1. Правовий статус Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні обумовлює важливість парламентського контролю, зокрема, за ефективністю діяльності виконавчої влади, результативністю виконання законів України та реалізації державної політики і програм.
2. Правове врегулювання здійснення парламентського контролю, незважаючи на певний поступ, і надалі залишається фрагментарним і суперечливим та потребує невідкладного вдосконалення, особливо це важливо при набранні чинності конституційних змін, які передбачають посилення ролі Верховної Ради в новій політичній системі України.

У зв'язку з цим учасники науково-практичної конференції вважають за необхідне рекомендувати прискорити доопрацювання проектів законів України щодо посилення парламентського контролю, розроблених робочими групами при профільних комітетах Верховної Ради України за сприяння Програми розвитку ООН в Україні та Програми сприяння парламенту, з метою якнайшвидшого їх прийняття, зокрема:

- Закону України “Про засади парламентського контролю”;
- Закону України “Про тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради України” та нової редакції Закону України “Про комітети Верховної Ради України”, в яких передбачити повноваження тимчасових ко-

## ПРОГРАМА “ДОБРОЧЕСНІСТЬ НА ПРАКТИЦІ: ПРОГРАМА ВРЯДУВАННЯ”

---

- місій та парламентських комітетів у контрольній діяльності;
- Закону України “Про систему державного фінансового контролю”;
- нової редакції Закону України “Про Рахункову палату”, в якому врегулювати повноваження Рахункової палати щодо контролю надходжень до державного бюджету України;
- Регламенту Верховної Ради України, в якому, зокрема, закріпити положення щодо повнішої регламентації процедури розгляду депутатських запитів і звернень, а також щодо врегулювання практики проведення “Днів уряду”, процедури розгляду та прийняття рішень щодо висновків Рахункової палати, а також щорічної та спеціальних доповідей Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;
- запровадження “Години запитань” принаймні один раз протягом пленарного тижня з обов’язковою присутністю міністрів, які відповідають за визначену сферу урядової політики;
- змін до Бюджетного кодексу України;
- змін до Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” та інших законів України, враховуючи пропозиції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

## Склад робочих груп з питань удосконалення парламентських контрольних функцій при комітетах Верховної Ради України

<b>Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України</b>	
Сас Сергій Володимирович	перший заступник голови Комітету, народний депутат України – керівник робочої групи
Коваль В'ячеслав Станіславович	заступник голови Комітету, народний депутат України – заступник керівника робочої групи
Новак Володимир Миколайович	голова підкомітету з питань депутатської етики, народний депутат України – член робочої групи
Корсаков Олексій Якович	член Комітету, народний депутат України – член робочої групи
Чечель Микола Йосипович	член Комітету, народний депутат України – член робочої групи
Худомака Віктор Петрович	заступник завідуючого секретаріатом Комітету
Нехоца Марія Василівна	головний консультант секретаріату Комітету – член робочої групи
Вауліна Ірина Іванівна	старший консультант Комітету – секретар робочої групи

<b>Комітет з питань правової політики</b>	
Онопенко Василь Васильович	голова Комітету, народний депутат України – керівник робочої групи
Мусяка Віктор Лаврентійович	голова підкомітету, народний депутат України – заступник керівника робочої групи
Косинський Віктор Володимирович	завідувач секретаріату Комітету – член робочої групи
Менюк Олег Анатолійович	позаштатний науковий консультант Комітету – член робочої групи
Юрченко Юрій Сергійович	помічник народного депутата України – член робочої групи

<b>Комітет з питань бюджету</b>	
Коновалюк Валерій Ілліч	перший заступник голови Комітету, народний депутат України – керівник робочої групи
Асадчев Валерій Михайлович	заступник голови Комітету, народний депутат України – заступник керівника робочої групи
Огонь Цезар Григорович	завідувач секретаріату Комітету – член робочої групи
Джинджириста Леся Ярославівна	заступник завідувача секретаріату Комітету – член робочої групи
Фещук Світлана Леонідівна	заступник завідувача секретаріату Комітету – член робочої групи

<b>Комітет з питань з фінансів і банківської діяльності</b>	
Капустін Віктор Володимирович	перший заступник голови Комітету, народний депутат України – керівник робочої групи
Хомутич Віталій Юрійович	голова підкомітету з питань адаптації законодавства до стандартів ЄС і СОТ, народний депутат України – заступник керівника робочої групи
Святаш Дмитро Володимирович	член Комітету, народний депутат України – член робочої групи
Дятлов Євген Якович	завідувач секретаріату Комітету – член робочої групи
Костенко Рита Олександрівна	головний консультант секретаріату Комітету – член робочої групи
Ясинський Володимир Миколайович	головний консультант секретаріату Комітету – член робочої групи

<b>Комітет з питань з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин</b>	
Удовенко Геннадій Йосипович	голова Комітету, народний депутат України – керівник робочої групи
Таран Віктор Васильович	голова підкомітету, народний депутат України – заступник керівника робочої групи
Чубаров Рефат Абдурахманович	голова підкомітету, народний депутат України – член робочої групи
Лата Анатолій Тихонович	завідувач секретаріату Комітету – член робочої групи
Бузницький Юрій Васильович	головний консультант секретаріату Комітету – член робочої групи



### **Склад експертної групи з розроблення Концепції законодавчих змін щодо вдосконалення парламентських контрольних функцій**

Давидов Рейнольд Костянтинович	завідувач відділу Інституту законодавства Верховної Ради України, кандидат юридичних наук, академік Української муніципальної академії, заслужений юрист України
Марцеляк Олег Володимирович	доцент кафедри конституційного права Національної академії МВС України
Орлюк Олена Павлівна	заступник директора з наукової роботи Науково-дослідного інституту інтелектуальної власності Академії правових наук України, доцент кафедри конституційного та адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка
Погорілко Віктор Федорович	заступник директора Інституту держави і права ім. Корещького, доктор юридичних наук
Расчислова Людмила Василівна	позаштатний науковий консультант Комітету Верховної Ради України з питань бюджету

### **Склад координаційної групи з розроблення Концепції законодавчих змін щодо вдосконалення парламентських контрольних функцій**

Зайчук Валентин Олександрович	керівник Апарату Верховної Ради України
Міщенко Микола Миколайович	заступник керівника Апарату Верховної Ради України
Ясенчук Юрій Васильович	заступник керівника Апарату Верховної Ради України
Ковальчук Василь Васильович	Перший заступник керівника Головного організаційного управління керівника Апарату Верховної Ради України
Бурмістенко Юлія Вікторівна	програмний менеджер ПРООН
Герасименко Євген Станіславович	керівник програми ПРООН “Доброчесність на практиці: програма врядування”
Кондрачук Володимир Петрович	експерт програми ПРООН “Доброчесність на практиці: програма врядування”

**Додаток 1.****Концепція та пропозиції законодавчих змін  
щодо вдосконалення парламентських  
контрольних функцій**

Вступ	76
РОЗДІЛ I: Загальні питання парламентського контролю	77
1.1. Парламентська контрольна функція: огляд і аналіз правової бази та пропозиції щодо її розвитку	77
1.1.1. Конституція України	77
1.1.2. Регламент Верховної Ради України	77
1.1.3. Закон України “Про комітети Верховної Ради України”	77
1.1.4. Закон України “Про статус народного депутата України”	78
1.1.5. Необхідність удосконалення правової бази парламентського контролю	78
1.2. Форми парламентського контролю: аналіз практики та пропозиції щодо вдосконалення	78
1.2.1. Парламентські слухання	78
1.2.2. Контрольні повноваження парламентських комітетів	79
1.2.3. Тимчасові слідчі комісії — невіддільний складник парламентської контрольної функції	80
1.2.4. Дні уряду України як форма парламентського контролю	81
1.2.5. Контрольна діяльність народного депутата України: депутатські запити та звернення	82
1.3. Регламент Верховної Ради — важливий важіль здійснення парламентського контролю	83
1.4. Необхідність розроблення Закону України “Про парламентський контроль”	84
РОЗДІЛ II: Парламентський контроль у сфері державних фінансів	85
2.1. Парламентський контроль у сфері державних фінансів: аналіз повноважень	85
2.2. Необхідність законодавчих змін у контексті конституційної реформи 8 грудня 2004 року	87
2.3. Рахункова палата України в системі органів державного фінансового контролю	88
2.4. Аналіз законодавчих ініціатив з питань контролю державних фінансів	90
2.4.1. Проект Закону “Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення” (реєстр. № 3242)	90
2.4.2. Проект Закону “Про резервний фонд бюджету” (реєстр. № 5090)	90
2.4.3. Проекти законів щодо засад фінансового контролю	90
2.4.4. Проект нової редакції Бюджетного кодексу України (реєстр. № 3700)	92

2.5. Пропозиції змін до законодавства стосовно парламентського контролю у сфері державних фінансів	93
2.5.1. Пропозиції змін до Конституції України	93
2.5.2. Пропозиції змін до Бюджетного кодексу України	93
РОЗДІЛ 3: Парламентський контроль у сфері прав людини	98
3.1. Основні чинники стану парламентського контролю в сфері прав людини	99
3.2. Необхідність запровадження інституту спеціалізованих омбудсманів	100
3.3. Пропозиції змін до законодавства стосовно парламентського контролю у сфері прав людини	102
3.3.1. Пропозиції змін до Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”	102
3.3.2. Пропозиції змін до Закону України “Про комітети Верховної Ради України”	108
ВИСНОВКИ	109

## ВСТУП

Від часу проголошення України суверенною державою одним із магістральних напрямків державотворення є становлення та розвиток українського парламентаризму.

Провідне місце парламенту в державному механізмі України визначається його правовим статусом як найвищого представницького органу українського народу та єдиного органу законодавчої влади в Україні, який відповідно до Конституції здійснює представницьку, установчу, законодавчу, контрольну та інші функції.

Однією з пріоритетних вважається функція парламентського контролю. Наявність контрольної функції в парламенті об’єктивно обумовлена його правовим статусом: парламент виступає представником народу і виразником його волі, а отже, повинен мати комплекс повноважень, які забезпечували б йому можливість контролювати здійснення державної політики. При цьому найважливішим законодавчим актом, що визначає сферу дії парламентського контролю, має бути Конституція України.

Світова практика парламентаризму свідчить, що належна реалізація парламентом своїх повноважень вирішальною мірою залежить від забезпечення та реального здійснення парламентського контролю за діяльністю органів усіх гілок державної влади.

Контрольна функція Верховної Ради України досить широка за напрямками її здійснення й доволі розмаїта за формами реалізації. Проте діяльність парламенту в зазначеній сфері на практиці не відзначається високою ефективністю.

Сьогодні в Україні переважно сформована система суб’єктів парламентського контролю — Верховна Рада України загалом, народні депутати, парламентські комітети, тимчасові спеціальні та слідчі комісії, спеціальні контрольні органи, Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини тощо.

Водночас ефективність контрольної діяльності як Верховної Ради загалом, так і окремих суб’єктів ще не достатньо висока. Це стосується й контролю за діяльністю уряду, і контролю в галузі бюджету та фінансів, і в низці інших сфер. Серед причин такого стану можна виділити, зокрема, те, що немає засадничої теорії парламентського контролю, що, своєю чергою, наштовхується на брак необхідного досвіду та напрацьованої практики контрольної діяльності парламенту України в нових соціально-економічних і політичних умо-

вах. До цього слід, без сумніву, додати й недосконалість законодавчої регламентації парламентської контрольної функції. Вона врегульована фрагментарно й неповно. Зокрема, оскільки немає закону, який би регулював цю сферу, це не дає змоги зробити парламентський контроль необхідним елементом державної політики.

Подолати такий стан покликана конституційна реформа, яка започаткована Верховною Радою України прийняттям 8 грудня 2004 року Закону України “Про внесення змін до Конституції України”. Чимало положень цього закону безпосередньо стосуються посилення й удосконалення контрольної функції парламенту. Водночас передбачається складна робота з розроблення низки відповідних нормативно-правових актів щодо законодавчого забезпечення парламентської контрольної функції. Зокрема, з прийняттям цього Закону постала необхідність внесення змін у відповідні законодавчі акти, які регулюють сферу здійснення парламентського контролю, зокрема такі, як Закон України “Про Рахункову палату”, Закон України “Про комітети Верховної Ради України”, врегулювання питань щодо належного забезпечення контролю за дотриманням прав і свобод людини й громадянина.

Метою розроблення цієї Концепції законодавчих змін є аналіз чинних законів України, які регулюють здійснення парламентського контролю, в контексті конституційної реформи, окреслення найважливіших проблем у сфері парламентського контролю та розроблення пропозицій щодо підвищення ефективності функціонування цього виду контролю, після внесення відповідних змін у законодавчі акти.

Завданнями даної Концепції є аналіз та розроблення відповідних пропозицій змін до законодавства, яке регулює сферу парламентського контролю; аналіз законодавчих ініціатив з питань парламентського контролю, зокрема й у сфері фінансів; визначення необхідності та можливості прийняття відповідних законопроектів щодо питань парламентського контролю.

За своєю структурою Концепція складається з трьох розділів, які охоплюють кілька блоків питань. У розділі 1 аналізуються основні законодавчі акти, які визначають сферу функціонування парламентського контролю та розроблюються пропозиції щодо її розвитку, а також у цьому розділі окреслюються форми, в яких може здійснюватися парламентський контроль та обґрунтовується необхідність розроблення від-

повідного Закону України “Про парламентський контроль”. Розділ 2 визначає роль парламентського контролю у сфері державних фінансів, зокрема тут проаналізовано функції Рахункової палати та відповідні законодавчі зміни щодо сфери цього контролю в контексті змін до Конституції України. У розділі 3 окреслюються функції й роль такого контролю в сфері прав людини та розкриваються пропозиції змін у цій сфері.

Крім того, Концепція містить три додатки у вигляді пропозицій до проекту Закону України “Про комітети та комісії Верховної Ради України”, розробленого експертною групою, а також — порівняльної таблиці запропонованих змін до законодавства з питань парламентського контролю в сфері державних фінансів та прав людини.

## РОЗДІЛ 1: ЗАГАЛЬНІ ПИТАННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ

Одним із головних напрямів сучасного вітчизняного державотворення є розвиток українського парламентаризму.

Провідне місце Верховної Ради України в державному механізмі визначається її правовим статусом, згідно з яким це найвищий представницький орган українського народу та єдиний орган законодавчої влади, який виступає суб'єктом, уповноваженим Конституцією й законами України на здійснення, серед іншого, й контрольної функції. Зазначений правовий статус Верховної Ради України обумовлює визначальну роль і значення парламентського контролю в системі державного контролю. Тим більше, що головною турботою законодавчих органів завжди були й залишаються контроль та регулювання державної влади.

Актуальність проблеми контрольної діяльності Верховної Ради України зумовлюється нинішніми політико-правовими реаліями, які висувають нові вимоги щодо підвищення її ефективності.

### 1.1. Парламентська контрольна функція: огляд і аналіз правової бази та пропозиції щодо її розвитку

У широкому розумінні під поняттям парламентського контролю слід розуміти законодавче регулювання суспільних відносин і здійснення контролю за виконанням законів.

Аналіз нинішнього стану правової бази контрольної функції українського парламенту свідчить про певний прогрес у її розвитку.

#### 1.1.1. Конституція України

У чинній Конституції України (редакція від 8 грудня 2004 року) контрольні повноваження Верховної Ради сформульовані відповідно до окремих сфер її діяльності.

Зокрема, стаття 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради відносить:

- затвердження Державного бюджету України та контроль за його виконанням (п. 4);
- контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України (п. 13);
- контроль за використанням іноземних фінансових позик (п. 14);
- контроль у кадрових питаннях (п.п. 16-22, 25-28, 35).

Водночас у цій же ст. 85 Конституції сказано, що до повноважень Верховної Ради України належить “здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією” (п. 33).

#### 1.1.2. Регламент Верховної Ради України

До правової основи реалізації контрольної функції парламенту належить і Регламент Верховної Ради України, прийнятий у 1994 році. Цей документ є одним із найважливіших актів, що унормовує як роботу Верховної Ради загалом, так і порядок здійснення нею контрольної діяльності. Зокрема, Регламент визначає порядок підготування та проведення сесій Верховної Ради, її засідань, процедуру окремих видів діяльності, взаємодії її органів, народних депутатів тощо.

#### 1.1.3. Закон України “Про комітети Верховної Ради України”

Надзвичайно важливе місце в нормативно-правовій базі, що закріплює реалізацію контрольної функції парламенту, належить Законом України “Про комітети Верховної Ради України”. Саме комітети, які є постійними органами парламенту, повинні мати широкі права здійснювати контроль за діяльністю органів виконавчої влади та інших відповідних структур, надавати рекомендації про призна-

чення посадовців. Вони уповноважені контролювати за дотриманням Конституції та законів України, інших нормативних актів Верховної Ради України органами державної виконавчої влади; готують рекомендації для здійснення Верховною Радою кадрових призначень, обрання посадовців і формування державних органів виконавчої та судової гілок влади.

#### **1.1.4. Закон України “Про статус народного депутата України”**

Особливу роль у здійсненні парламентом контрольної функції відіграє Закон України “Про статус народного депутата України”, який, окрім інших питань, визначає організаційно-правові форми здійснення народним депутатом контрольних повноважень.

#### **1.1.5 Необхідність удосконалення правової бази парламентського контролю**

Наведений вище перелік законодавчих актів не є вичерпним, і процес нормотворення в сфері законодавчого забезпечення функції парламентського контролю в Україні не можна вважати завершеним. Однак норми саме цих законодавчих актів становлять правову основу контрольних повноважень Верховної Ради України. Вони є юридичним підґрунтям для здійснення українським парламентом контрольної функції.

Аналіз законодавства України свідчить, що представницька, законодавча, установча, номінаційна функції парламенту мають відповідне нормативно-правове забезпечення, займають певне місце в законопроектній діяльності. Зокрема, у Верховній Раді України в різному стані знаходяться проекти законів про законодавчу діяльність, про порядок призначення, усунення від посади посадових осіб тощо. На відміну від названих функцій, законодавче забезпечення функції парламентського контролю в Україні потребує серйозного вдосконалення.

Як показує аналіз законодавства, що регулює діяльність Верховної Ради України у сфері парламентського контролю, контрольна функція Парламенту регламентована фрагментарно, неповно. Особливо це стосується правової регламентації діяльності окремих суб'єктів, які мають повноваження з парламентського контролю.

## **1.2. Форми парламентського контролю: аналіз практики та пропозиції щодо вдосконалення**

Функція парламентського контролю здійснюється через певні, визначені в законодавстві організаційно-правові форми.

Світова практика державного будівництва розробила й застосовує комплекс конституційно-правових форм здійснення парламентами ефективного контролю за виконавчою владою.

Незважаючи на всі відмінності в правовому статусі парламентів, в обсязі їхніх повноважень та інші особливості, що обумовлені, зокрема, формами державного правління, в світовій конституційній практиці найпоширенішими з форм, у яких здійснюється контрольна функція парламентів, вважаються:

- парламентські слухання;
- дні уряду;
- вотум недовіри та резолюція осуду уряду;
- депутатські запити й звернення;
- парламентські комітети;
- тимчасові слідчі комісії;
- імпічмент щодо президента;
- діяльність Уповноваженого з прав людини;
- діяльність Рахункової палати тощо.

### **1.2.1 Парламентські слухання**

Серед усіх форм парламентського контролю парламентські слухання вважаються однією з найефективніших.

Слід зауважити, що парламентських слухань як форму контролю Верховної Ради України ні Конституція України, ні Закон України “Про Регламент Верховної Ради України” не передбачають. Тому вони здійснюються відповідно до Постанови Верховної Ради від 11.12.2003 р. № 1385-ІУ “Про затвердження положень про проведення парламентських слухань у Верховній Раді України та слухань у комітетах Верховної Ради України”.

Предметом парламентських слухань можуть бути будь-які питання, що віднесені до компетенції Верховної Ради України. В цьому проявляється універсальність цієї форми контролю.

Значущість і дієвість цієї форми полягає в гнучкому зв'язку парламенту з громадськістю, можливості одержання достовірної інформації про стан справ у державі та суспільстві, наданні їй усебічної й об'єктивної оцінки, вироблення своєчасних рекомендацій щодо створення механізмів, здатних реально підсилити дію законів, забезпечити втілення їх норм у життя, запобігти порушенням при здійсненні повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовцями, керівництвом підприємств, установ тощо.

Однією з найсуттєвіших особливостей парламентських слухань є широке залучення громадськості до обговорення питань, що стають предметом слухань, а також засобів масової інформації для висвітлення цього контрольного заходу. Це сприяє виконанню інформаційної функції парламентського контролю.

До суб'єктів проведення парламентських слухань, окрім Верховної Ради, належать її комітети, а також тимчасові слідчі та спеціальні комісії. Певною мірою нормативно врегульованим на сьогодні є питання щодо проведення парламентських слухань комітетами Верховної Ради.

Зокрема, Закон України "Про комітети Верховної Ради України" статтею 18 передбачає таку форму діяльності комітету, як слухання, які можуть проводитись щодо питань, які належать до їх компетенції. Метою слухань є отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядаються, їх вивчення й обговорення. Слухання проводяться відкрито (за винятком закритих засідань), за дотримання права кожного члена комітету ставити запитання промовцям та одержувати відповіді на них. Інформація, отримана під час слухань, використовується для прийняття рішень комітетів.

Важливим питанням є також визначення юридичної сили актів комітетів Верховної Ради України, що їх вони приймають після дослідження того чи іншого питання, зокрема й під час проведення парламентських слухань.

Втім, окрім необхідності закріплення в тексті Конституції цієї форми парламентського контролю, слід детально врегулювати її процедуру в Регламенті Верховної Ради України. Необхідно також надати подібні повноваження тимчасовим комісіям, що сприятиме підвищенню ефективності їх діяльності.

Бачиться доцільним перенести "робочу активність" парламентських слухань на рівень ко-

мітетів Верховної Ради України, а парламентові дати змогу проводити парламентські слухання з найвагоміших і найзначущіших питань державного та суспільного життя, що може бути визначено законодавчо. Це підтверджується результатами наукових досліджень, зокрема, аналіз практики прийняття рішень парламентом свідчить, що в більшості випадків парламент орієнтується на висновки комітетів: приблизно в 2/3 випадків він голосує за редакцію документа, підготовлену профільним комітетом.

На користь такої позиції можна навести такі аргументи:

- здійснення слухань профільним комітетом сприяє підвищенню професійності парламентського контролю, оскільки формування комітетів здійснюється за принципом фаховості кожного парламентаря — члена комісії;
- комітетські слухання дають змогу розвантажити роботу самого парламенту, зосередити його діяльність на вирішенні законодавчих та найважливіших суспільних і державних питань, а також підвищити оперативність в організації роботи з підготування та проведення слухань.

### **1.2.2. Контрольні повноваження парламентських комітетів**

У здійсненні контрольної діяльності Верховної Ради України велика роль належить її комітетам, тимчасовим спеціальним і слідчим комісіям.

Водночас аналіз норм спеціального законодавства з парламентського контролю дозволяє стверджувати про його застарілість. Зокрема, діяльність парламентських комітетів регулюється Законом України "Про комітети Верховної Ради України" від 10 лютого 2000 р., який є не новим законом, а новою редакцією Закону України "Про постійні комісії Верховної Ради України" від 4 квітня 1995 р. Однак навіть у цій редакції Закон не повною мірою узгоджений із положеннями Конституції України, а отже, багато його положень залишаються застарілими. Зокрема, це стосується положень його статей 3, 5 та ін., де йдеться про взаємодію комітетів та Президії Верховної Ради України, якої, як відомо, з ухваленням Конституції України 1996 року в структурі Верховної Ради не передбачено, а отже, й не утворено.

Слід зазначити, що Конституція України в редакції до 8 грудня 2004 р. взагалі не виокремлювала контрольних повноважень комітетів Верховної Ради, зосереджуючи увагу на тому, що вони передусім “здійснюють законопроектну роботу”, а також “готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради України” (ст. 89).

Практика ж свідчить, що є нагальна потреба, з одного боку, в активізації діяльності комітетів взагалі, а з другого – в підвищенні ефективності й дієвості їх роботи саме в здійсненні контрольної функції через функціонування у сфері контрольної діяльності народних депутатів – членів комітету певного профілю: парламентських комісарів, контролерів тощо, які б здійснювали контроль без спеціального доручення відповідно до плану контрольної діяльності Верховної Ради України.

У переважній більшості країн світу (Франція, Велика Британія, США, Італія, Іспанія тощо) парламентські комітети наділені досить широкими повноваженнями. Вони беруть участь, зокрема, в розгляді проектів законів, часто мають право законодавчої ініціативи (Бразилія, Австрія тощо). До компетенції комітетів і комісій парламентів віднесено право проводити розслідування, парламентські слухання, які пов’язані зі здійсненням парламентського контролю. Здійснюючи контрольну функцію, комітети мають право викликати на свої засідання представників міністерств і відомств, міністрів, представників громадських організацій, політичних діячів тощо.

Наявність контрольних повноважень у комітетів (комісій) парламентів закріплені в конституціях низки сучасних держав, зокрема Болгарії (Конституція, ст. 79), Албанії (Конституція, ст. 20), Узбекистану, Угорщини, Бразилії, Австрії й інших.

Відсутність у старій редакції Конституції України норми, яка передбачала б здійснення Верховною Радою функції парламентського контролю через її комітети, було значною прогалиною в регламентації конституційно-правового статусу комітетів українського парламенту.

Зважаючи на те значення, яке відіграють комітети в забезпеченні безперервної й ефективної роботи парламенту України, існувала нагальна потреба відновити на конституційному рівні контрольну функцію комітетів Верховної Ради. З прийняттям 8 грудня 2004 р. Закону України

“Про внесення змін до Конституції України” відбулося закріплення цієї функції за комітетами на рівні Конституції, що гарантуватиме підвищення ефективності й відповідальності комітетів у галузі здійснення ними контрольних повноважень і водночас відхилить будь-які заперечення щодо конституційності зазначеного напрямку їхньої діяльності.

### **1.2.3. Тимчасові слідчі комісії – невіддільний складник парламентської контрольної функції**

Відповідно до ч. 3 та 4 ст. 89 Конституції України (в редакції від 8 грудня 2004 р.) Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, має право створювати тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради.

Крім того, відповідно до ч. 3 ст. 111 передбачена можливість створення спеціальної тимчасової слідчої комісії в разі ініціювання процедури імпічменту Президента України.

Отже, “парламентське розслідування” можна вважати однією з найрадикальніших форм парламентського контролю, для здійснення якого можуть створювати спеціальні комісії.

Запровадження інституту парламентського розслідування є позитивним надбанням українського державотворення. До того ж правом проводити парламентське розслідування може скористатись парламентська меншість, оскільки для прийняття такого рішення достатньо 150 голосів народних депутатів України. Це право – одне з визначальних в існуванні опозиційних сил у парламенті, за допомогою якого вони здатні ефективно контролювати дії виконавчих структур, що мають підтримку парламентської більшості.

Нормативною базою парламентського розслідування в Україні, окрім Конституції України, є Регламент Верховної Ради України (глава 8.4. “Контрольна діяльність інших органів та депутатів Верховної Ради”).

Слід взяти до уваги, що Регламент парламенту набрав чинності ще до прийняття Конституції України 1996 р., тому деякі його положення не відповідають її нормам. Зокрема, в ч. 1 ст. 8.4.4 Регламенту суб’єктом парламентського розслідування визначено не тільки тимчасову слідчу, а й контрольну та ревізійну комісії. Проте такі органи Конституцією України взагалі не передбачені.



У цьому зв'язку для встановлення правової значеності щодо такої форми парламентського контролю підготовлено законопроекти "Про тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради України" № 0900 від 14.05.2000 р. та "Про Регламент Верховної Ради України" № 1039-Д від 10.07.2003 р.

Важливим постає питання про можливість створення тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України з тих питань, які вже є предметом досудового слідства чи судового розгляду. В цьому питанні необхідно керуватись тим, що в деяких випадках "співіснування" парламентського розслідування та розслідування спеціальних слідчих підрозділів правоохоронних органів виконавчої влади та прокуратури може бути доцільним та ефективним.

У цьому сенсі необхідно також передбачити відповідальність членів тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України за навмисне розголошення даних попереднього слідства, які стали їм відомі в перебігу "паралельного" розслідування, якщо органи попереднього розслідування своїм мотивованим рішенням завчасно заборонять їм робити це через необхідність нерозголошення для подальшого успішного розслідування справи.

Доцільно надавати право ініціювати проведення парламентського розслідування таким спеціалізованим суб'єктам парламентського контролю, як Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Рахункова палата.

Другим ключовим моментом парламентського розслідування є повноваження тимчасових слідчих комісій. Вбачається, що одним з найефективніших засобів отримання інформації є допит свідків у справі та затребування необхідних для розслідування документів і матеріалів. На наш погляд, законом мають бути передбачені такі можливості й для тимчасових слідчих комісій, із підкріпленням їх певними гарантіями. До того ж тимчасовим слідчим комісіям необхідно також надати повноваження щодо призначання експертиз, а також перевірки обставин події на місцях.

Підвищити ефективність діяльності органів парламентського розслідування зможе також надання їм права звертатися з пропозицією до Президента України, уряду, керівництва органів виконавчої влади про притягнення винних осіб до відповідальності.

Задля підвищення ефективності, результативності роботи слідчих комісій Верховної Ради, застосування результатів їх діяльності органами слідства та суду доцільно врахувати досвід правової регламентації цього питання в інших країнах і визначити в Конституції та Законі України "Про тимчасові слідчі комісії" такий правовий статус цих органів, який забезпечував би їм право збирати докази в порядку, що встановлений чинним кримінально-процесуальним та адміністративно-процесуальним законодавством.

Необхідно, щоб слідчі комісії парламенту мали такі ж повноваження стосовно здійснення процесуальних дій, як і органи судової влади. Саме в такий спосіб зазначене питання регламентується в конституціях низки країн, зокрема Італії, ФРН, Австрії, Японії, США.

Існує необхідність також у вдосконаленні порядку реалізації висновків слідчих комісій Верховної Ради України. З метою забезпечення їх урахування та застосування на практиці доцільно, щоб парламент мав право за результатами розгляду висновків комісії подавати власні обґрунтовані висновки безпосередньо на розгляд суду.

Вбачається, що комітетам парламенту для виконання їх функцій доцільно надати повноваження в окремих випадках приймати рішення, які матимуть обов'язковий характер.

#### **1.2.4. Дні уряду України як форма парламентського контролю**

Однією з форм здійснення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України є проведення у Верховній Раді днів уряду. Нормативною базою для цього заходу є Постанова Верховної Ради України № 23/96-ВР від 01.02.1996 р. "Про затвердження Положення про "День Уряду України" у Верховній Раді України".

Сутність дня уряду полягає в заслуховуванні завчасно розданих парламентарям звітів членів Кабінету Міністрів.

Оскільки на сьогодні процедура дня уряду належить до інформативної форми контролю, передусім бачиться необхідним забезпечити гласність цієї процедури. В зв'язку з цим треба закріпити в Регламенті Верховної Ради України вимогу про обов'язковість висвітлення днів уряду в засобах масової інформації.

Задля підвищення результативності парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України та ефективного забезпечення режиму законності в сфері його діяльності необхідно обов'язково закріпити відповідальність членів уряду за виконання контрольних приписів з боку суб'єктів парламентського контролю.

### **1.2.5. Контрольна діяльність народного депутата України: депутатські запити та звернення**

Важливе місце в здійсненні контрольної функції парламенту посідає діяльність народних депутатів, оскільки найбільша кількість проблем загальнодержавного та місцевого значення порушується саме в запитах і зверненнях парламентарів до органів виконавчої влади. Депутатські запити та звернення вважаються найдієвішими формами депутатського контролю.

Нормативне означення депутатського запиту як ефективної форми парламентського контролю міститься в статті 86 Конституції України та ч. 2 ст. 15 Закону України “Про статус народного депутата України”, де запит розуміється як вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, що заявляється на сесії Верховної Ради України, Президентові України, органам Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, керівникам інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також керівникам підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, дати офіційну відповідь щодо віднесених до їх компетенції питань.

Необхідно звернути увагу на питання предмета депутатського запиту. Зокрема, Конституційний Суд України в рішенні № 4-рп/2002 від 20.03.02 р. визначив, що народний депутат України не має права звертатися до органів і посадовців, що здійснюють функції дізнання та досудового слідства, з вимогами й пропозиціями щодо питань, які стосуються проведення дізнання та досудового слідства в конкретних кримінальних справах. Утім протягом 1-ї та 2-ї сесій парламенту нинішнього скликання найбільшу кількість запитів було подано саме до правоохоронних органів, а за період роботи Верховної Ради України 3-го скликання (1998 – 2002 рр.) тільки до Генерального прокурора України було подано 567 депутатських

запитів (або 21,2% від загальної кількості). Тому необхідно внормувати відповідні вимоги на законодавчому рівні.

Крім того, аналіз статистики свідчить, що впродовж 1998 – 2002 рр. було подано 2676 депутатських запитів, найбільша кількість з них адресована Кабінетові Міністрів України 1250 (46,7%). Постає питання про ефективність застосування цього контрольного важеля.

У цьому сенсі пріоритетними напрямками в реформуванні інституту депутатського запиту мають бути максимальне використання можливостей засобів масової інформації при зверненні із запитом, а також постійний контроль органів та посадовців за своєчасним та якісним реагуванням на запити.

Відповідно до абзацу 2 ч. 1 Закону України “Про статус народного депутата України”, депутатське звернення – це викладена в письмовій формі пропозиція народного депутата, спрямована до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадовців, керівників підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію щодо питань, які належать до їх компетенції.

Якщо запит може бути надіслано лише за наявності відповідного рішення Верховної Ради України, то депутатське звернення не потребує такої процедури його може надіслати адресатові сам депутат. Ці процедурні форми відрізняються як за їх юридичною природою, так і за правовими наслідками. Зокрема, суттєва різниця виявляється у владному характері цих форм депутатської діяльності: якщо в першому випадку йдеться про “вимогу”, то у разі звернення – про “пропозицію”.

Проблема ефективності таких форм парламентського контролю пов'язана із непередбаченістю в чинному законодавстві України дійсної відповідальності посадовців за ненадання відповіді на депутатський запит, надання відповіді не по суті поставленого запитання або з порушенням відведеного законом на відповідь часу. Тому це питання вимагає пошуку відповідних засобів впливу щодо адресатів депутатських запитів чи звернень.

### 1.3. Регламент Верховної Ради – важливий важіль здійснення парламентського контролю

При аналізі нормативно-правового закріплення контрольних повноважень законодавчої гілки влади особливу увагу слід приділити Регламентові Верховної Ради України, який є спеціальним актом нормативно-процесуального характеру, що регулює порядок здійснення парламентом своїх повноважень.

Саме регламентами регулюється порядок діяльності загальнодержавних представницьких органів законодавчої влади, їх палат у переважній більшості країн світу (Німеччина, Іспанія, Японія тощо).

Світовий досвід функціонування парламентів свідчить, що запорукою ефективної діяльності суб'єктів, які уповноважені законодавством здійснювати парламентський контроль, є досконало розроблені нормативно-процесуальні акти парламентів, які регламентують його діяльність. Зазвичай їх називають регламентами. Саме в регламентах визначається організація контрольної діяльності парламенту загалом, його органів, депутатів, регулюється порядок застосування заходів відповідальності за порушення, що виявлені в процесі здійснення парламентського контролю, передбачається система організаційно-правових гарантій здійснення контрольної функції парламенту, порядок виконання його приписів.

Особливості Регламенту як правового акта забезпечують автономність органу законодавчої влади. Регламент відрізняється від закону за своєю юридичною природою й за формою.

Аналіз конституцій переважної більшості країн свідчить, що правові акти, об'єктом регулювання яких є порядок діяльності як однапалатних, так і двопалатних загальнодержавних представницьких органів законодавчої влади, називаються саме як “регламент”, а не “закони про регламенти”.

Зі становленням й утвердженням України як суверенної держави Верховна Рада України 27 липня 1994 р. прийняла Регламент Верховної Ради України. Загальні положення цього акта встановлювали, що Регламент Верховної Ради має силу закону.

Правовій регламентації порядку діяльності Верховної Ради України в попередній редакції

Конституції було присвячено лише окреме положення ст. 82, відповідно до якого “порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та законом про регламент Верховної Ради України”. На цій підставі Конституційний Суд України 3 грудня 1998 р. прийняв рішення, яким визнав, що Регламент Верховної Ради України як нормативно-правовий акт не є законом. Про це свідчить і процедура внесення змін до нього, яка здійснювалася шляхом прийняття постанов Верховної Ради України.

Крім того, ототожнення регламенту із законом неминуче мало своїм наслідком те, що на нього поширювалися ті самі обмеження з боку Президента, виконавчої й судової влади та органів, що їх уособлюють. Тим самим обмежувалися гарантії та можливості найвищого представницького органу самостійно вирішувати питання організації діяльності щодо реалізації своїх повноважень.

Вітчизняний досвід правової регламентації діяльності Верховної Ради, а також узагальнення практики правового регулювання діяльності парламентів інших держав надали всі підстави для висновку про те, що для українського законодавства найдоцільнішою і найприйнятнішою назвою акта, що регулює процедуру діяльності парламенту, є “Регламент”, а не “Закон про регламент”.

Саме тому в Законі України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. сказано, що порядок діяльності Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України (ст. 82). Це стане одним із вагомих засобів забезпечення конституційних гарантій процесуальних прав парламенту. Утвердження, зміцнення та розширення зазначених гарантій сприятиме справжній і повній трансформації Верховної Ради в єдиний орган законодавчої влади України, практичному втіленню конституційного принципу розподілу влади в здійсненні єдиної державної влади.

Отже, з прийняттям Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року роль Регламенту Верховної Ради України набуває надзвичайно важливої ваги, що посилює вимоги до якості цього документа. У цьому зв'язку слід уникнути в проекті № 1039-ДП норм матеріального характеру, змістивши акцент на норми суто процесуального характеру. У проекті нового Регламенту слід

розвинути положення пункту 2 частини 2 нової редакції статті 88 Конституції України, яка, на відміну від попередньої редакції, суттєво підвищує статус Голови Верховної Ради України — він тепер “організовує роботу Верховної Ради України, координує діяльність її органів”. А в частині 3 зазначеної статті прямо говориться, що Голова Верховної Ради України здійснює повноваження, передбачені цією Конституцією, в порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України.

Крім того, в проекті нового Регламенту необхідно відбити положення нової редакції частини 4 статті 94 Конституції України стосовно того, що в разі, якщо Президент України не підпише закону, який під час повторного розгляду прийме Верховна Рада України не менш як двома третинами від її конституційного складу, то такий закон “невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і публікується за його підписом”.

У проекті нового Регламенту Верховної Ради України також бачиться доцільним врегулювати порядок застосування заходів відповідальності конкретних посадовців за порушення, виявлені під час здійснення парламентського контролю. Зокрема, це стосується практики депутатських запитів, окрім механічного оголошення та обліку яких, корисним було б регулярно проводити на пленарних засіданнях Верховної Ради України публічний аналіз стану їх задоволення, здійснювати час від часу публічний розгляд та обговорення відповідей на депутатські запити з важливих державних проблем.

#### **1.4. Необхідність розроблення Закону України “Про парламентський контроль”**

Розглянуті вище проблеми здійснення українським парламентом контрольної функції, її законодавчого забезпечення дають підстави й для висновку про те, що існує нагальна потреба розроблення та прийняття окремого Закону України “Про парламентський контроль в Україні”.

У Законі “Про парламентський контроль в Україні” необхідно чітко означити:

- поняття парламентського контролю;
- основні засади здійснення контрольної функції парламенту України;

- методи парламентського контролю;
- мету парламентського контролю та основні завдання парламенту щодо здійснення контрольної функції;
- коло суб’єктів, які уповноважені здійснювати контрольну функцію парламенту;
- коло підконтрольних парламентові суб’єктів;
- обсяг контрольних повноважень парламенту;
- процедуру здійснення парламентського контролю;
- правові форми, в яких має здійснюватися парламентський контроль в Україні;
- підстави та процедури застосування відповідних санкцій юридичної, зокрема й конституційно-правової, відповідальності до підконтрольних парламентові суб’єктів за правопорушення, виявлені Верховною Радою та її органами в результаті здійснення парламентського контролю, та врегулювати інші питання щодо здійснення цієї функції.

Закріплення на рівні чинного закону процедур здійснення парламентського контролю дозволить усунути ті прогалини вітчизняного законодавства, які йому притаманні сьогодні. Оскільки, якщо матеріальні норми в багатьох випадках є якісними, відповідних процедур їх упровадження немає, або вони виписані розпливчасто, немає й відповідальності за порушення процедур у забезпеченні парламентського контролю, що на практиці призводить до нівелювання низки контрольних повноважень парламенту.

Отже, на сьогодні в результаті здійснення конституційної реформи шляхом прийняття Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року зроблено суттєві зрушення в напрямку посилення контрольної функції парламенту України. Це відбувається насамперед через розширення кадрових повноважень Верховної Ради України (п.12 частини першої статті 85 Конституції України в новій редакції), а також через діяльність її комітетів, які створюються, окрім іншого, для виконання контрольних функцій Верховної Ради (частина перша статті 89 Конституції України в новій редакції).

Згідно з Конституцією України тільки закони України визначаються організація та порядок діяльності парламенту. А отже, організація та порядок діяльності в сфері парламент-

ського контролю таких організаційних структур парламенту, якими, відповідно до ст. 89 Конституції України, є комітети Верховної Ради України, її тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії, повинні дістати детальну регламентацію на рівні законів.

На сьогодні деякі проблеми вже розв'язані через прийняття законів України “Про статус народного депутата України”, “Про Рахункову палату”, “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”, “Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб” тощо. Проте багато законопроектів з цього питання залишаються проектами, а багато із чинних законів вже не відповідають вимогам парламентської реформи.

Все викладене вище свідчить про необхідність внесення відповідних доповнень до Конституції України, якими має бути встановлено, що однією з провідних функцій Верховної Ради України є парламентський контроль, та визначено форми реалізації цієї функції Українським парламентом.

У системі чинного конституційного законодавства України немає єдиного законодавчого джерела, яке б чітко визначало, акумулювало й упорядковувало всі складники щодо напрямків, видів, форм, методів і засобів здійснення

парламентського контролю та відповідальності за правопорушення, виявлені в результаті його реалізації.

На основі Конституції необхідно вдосконалити чинне законодавство з питань організації та здійснення цієї функції парламентом. Насамперед є потреба якнайшвидше впровадження вже ухваленого Верховною Радою Закону “Про тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України”, а також прийняття нового – “Про комітети Верховної Ради України”, внесення відповідних доповнень до інших законодавчих актів, що стосуються діяльності українського парламенту.

У Законі “Про комітети Верховної Ради України” доцільно передбачити, що функцію парламентського контролю здійснюють комітети відповідно до напрямків їхньої роботи, профілю, спеціалізації.

Особливу увагу слід приділити розробленню та прийняттю нового Регламенту Верховної Ради України як головного процедурного дорожнього знаку законодавчого органу держави.

Експертна група розробила для обговорення пропозиції до проекту нової редакції Закону України “Про комітети та комісії Верховної Ради України”.

## РОЗДІЛ II: ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

Фінансовий контроль, зокрема й державний фінансовий контроль, є засобом для досягнення завдання, що стоїть перед державою, – встановлення правопорядку. Фінансовий контроль здійснює відповідно до законів та інших нормативних актів уся система органів державної влади й органів місцевого самоврядування, зокрема й спеціальні контрольні органи за участю громадських організацій, трудових колективів і громадян.

Призначення фінансового контролю – сприяння успішній реалізації державної політики в усіх сферах державного управління, забезпечення законності під час мобілізації фінансових ресурсів до відповідних фондів, їх розподіл відповідно до потреб, сприяння ефективному, цільовому та результативному використанню коштів, попередження й усунення помилок у фінансовій сфері. Державний фінансовий контроль сприяє

зміцненню фінансового становища країни, є однією з необхідних умов успіху економічних реформ, що проводяться в ній, він потрібний за будь-якої форми державного правління.

### 2.1. Парламентський контроль у сфері державних фінансів: аналіз повноважень

Принцип розподілу влад, закріплений у Конституції України, передбачає контроль за фінансовою діяльністю як органами виконавчої влади, так і органами представницької влади, насамперед – Верховною Радою України.

З огляду на організацію фінансового контролю ця гілка державної влади має кілька суттєвих особливостей, зокрема:

- 1) подібно до інших конституційно визначених контрольних суб'єктів її представники (народні депутати України), серед інших суб'єктів, наділені правом законодавчої ініціативи;
- 2) це право, реалізоване іншими гілками державної влади, завжди остаточно відбивається в нормативно-правових актах, які в кінцевому випадку приймаються лише цією гілкою влади, тобто відповідно до закону;
- 3) вона може безпосередньо здійснювати функції контролю, який відповідно до ст. 85 Конституції України має назву парламентського;
- 4) законодавча влада створює спеціальні інституції парламентського фінансового контролю, зокрема Рахункову палату, що діє від імені парламенту та здійснює перевірки фінансових аспектів діяльності інших гілок державної влади.

Відповідно до ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України, серед інших, належать:

- затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;
- заслуховування щорічних і позачергових послань Президента України про внутрішнє й зовнішнє становище України;
- здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції;
- затвердження рішень про надання Україною позик та економічної допомоги іноземним державам і міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;
- призначення на посади та звільнення з посад голови й інших членів Рахункової палати;
- призначення на посаду та звільнення з посади голови Національного банку України за поданням Президента України;
- призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України;

- здійснення парламентського контролю в межах, визначених Конституцією України;
- призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату.

Отже, мета парламентського контролю у сфері державних фінансів полягає в тому, щоб законодавча влада мала змогу проводити постійний моніторинг та оцінювання урядової політики, в тому числі її фінансових аспектів, конституційними методами сприяла її суспільній корисності, поступово забезпечувала перехід від управління видатками до управління результатами бюджетної діяльності.

При аналізі повноважень Верховної Ради України щодо здійснення фінансового контролю слід звернутися до статті 109 Бюджетного Кодексу України, згідно з якою до Верховна Рада України здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу.

До повноважень Верховної Ради України з контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить:

- 1) заслуховування звітів про стан виконання Державного бюджету України, зокрема й заслуховування звітів розпорядників бюджетних коштів про використання коштів Державного бюджету України;
- 2) контроль за використанням коштів резервного фонду державного бюджету.

Відповідно до ст. 85 Конституції України Верховна Рада здійснює контроль у формі розгляду проектів Державного бюджету та його затвердження, обговорення окремих питань виконання програм державного бюджету в комітетах, комісіях.

Для здійснення фінансового контролю з боку представницького органу влади створено відповідні структури: комітети Верховної Ради України – Комітет з питань бюджету, Комітет з питань фінансів та банківської діяльності, а також Рахункова палата України.

Згідно з Законом “Про комітети Верховної Ради України” до функцій комітетів належать, зокрема, “участь у складанні, прийнятті, контролі за виконанням державного бюджету в частині, що віднесена до компетенції комітетів, з метою забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів”.

Важливим напрямом парламентської форми контролю за виконанням державного бюджету є також створення згідно зі статтею 89 Конституції України тимчасових слідчих комісій для розслідування питань, що становлять суспільний інтерес.

Отже, контрольні функції Верховної Ради України за Конституцією України досить широкі і є вирішальними в розбудові правової держави та запровадженні засад верховенства права.

Проте фактичний контроль Верховної Ради України за виконанням Державного бюджету України в умовах сьогодення має більш загальний, ніж конкретний характер. Саме тому факт створення Рахункової палати як спеціального контрольного органу, який діє від імені Верховної Ради України, тобто від імені народу України, забезпечує парламентові можливість системного контролю за надходженням та використанням коштів Державного бюджету України, які, по суті, належать усім громадянам України, а парламентарям дає змогу спиратися на висновки досвідчених фахівців у галузі фінансів під час розроблення чи вдосконалення законодавства.

Аналіз практики здійснення контрольних повноважень компетентними органами дозволяє зробити висновок про те, що однією з причин слабкості державного фінансового контролю є те, що немає контрольного органу, який був би наділений владними повноваженнями, що дозволяють реально забезпечувати укріплення законності та державної дисципліни, залучати до відповідальності винних у їх порушенні посадовців.

У свою чергу, дослідження міжнародних принципів здійснення державного фінансового контролю доводить недоцільність створення декількох паралельних структур у сфері державного фінансового контролю. У зарубіжних країнах створено аналогічні вищі органи контролю державних фінансів, що взаємодіють з парламентами цих країн, але які наділені значно ширшими повноваженнями в сфері контролю державних фінансів. Наявність таких органів фінансового контролю в державі є ознакою демократичного суспільства, оскільки вони представляють інтереси всіх громадян і держави загалом.

Саме тому актуальним стоїть питання про доцільність розширення компетенції Рахункової палати України відповідно до міжнародних принципів і стандартів.

Одним з напрямів удосконалення парламентського контролю в сфері державних фінансів повинно бути впровадження міжнародних принципів, закладених у деклараціях, на рівні вітчизняного законодавства.

## **2.2. Необхідність законодавчих змін у контексті конституційної реформи 8 грудня 2004 року**

Верховна Рада України 8 грудня 2004 року ухвалила Закон України “Про внесення змін до Конституції України”. Стосовно парламентського контролю в сфері державних фінансів цим законом були внесені концептуальні зміни в Конституцію України, зокрема, стаття 98 викладена в такій редакції:

“Контроль від імені Верховної Ради за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата”.

Частина перша статті 89:

“Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України та обирає голів, перших заступників, заступників голів та секретарів цих комітетів”.

Згідно з новою редакцією статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України, серед інших, належать:

- затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;
- заслуховування щорічних і позачергових послань Президента України про внутрішнє й зовнішнє становище України;
- здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції та закону;
- затвердження рішень про надання Україною позик та економічної допомоги іноземним державам і міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Держав-

- ним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;
  - призначення на посади та звільнення з посад голови й інших членів Рахункової палати;
  - призначення на посаду та звільнення з посади голови Національного банку України за поданням Президента України;
  - призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України;
  - здійснення парламентського контролю в межах, визначених цією Конституцією та законом;
  - призначення на посаду та звільнення з посади керівника Апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату.
- нодержавних цільових фондів, за обсягами, структурою та їх цільовим призначенням;
  - здійснення контролю за утворенням і погашенням внутрішнього й зовнішнього боргу України, визначення ефективності та доцільності видатків державних коштів, валютних і кредитно-фінансових ресурсів;
  - контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального й національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
  - контроль за дотриманням законності щодо надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Державному бюджеті України;

Зазначені зміни до Конституції України потребують відповідного редагування чинних редакцій законів України “Про Рахункову палату”, “Про комітети Верховної Ради України”.

### **2.3. Рахункова палата України в системі органів державного фінансового контролю**

Рахункова палата України займає особливе місце в системі контролю державних фінансів з боку законодавчої влади. Вона є постійним органом контролю, незалежним від уряду України та підзвітним Верховній Раді України.

Діяльність Рахункової палати спрямована на здійснення ефективного парламентського контролю у фінансово-економічній сфері, неупередженого аналізу процесу збирання коштів до Державного бюджету й проведення витрат відповідно до цілей, визначених Законом “Про Державний бюджет”.

Її правовий статус визначається ст. 98 Конституції України та Законом України “Про Рахункову палату” від 11 липня 1996 року, який після внесення до нього, згідно з рішенням Конституційного Суду України від 23 грудня 1997 року, змін і доповнень, набув сучасного вигляду.

Серед ключових завдань Рахункової палати слід зазначити такі:

- організація та здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів, зокрема й коштів загаль-

- контроль за законністю та своєчасністю руху коштів Державного бюджету України та коштів позабюджетних фондів в установах Національного банку України та уповноважених банках;
- аналіз встановлених відхилень від показників Державного бюджету України та підготування пропозицій про їх усунення, а також про вдосконалення бюджетного процесу загалом;
- регулярне інформування Верховної Ради України, її комітетів про хід виконання Державного бюджету України та стан погашення внутрішнього й зовнішнього боргу України, про результати здійснення інших контрольних функцій;
- виконання інших завдань, передбачених для Рахункової палати чинним законодавством України.

Аналіз ч. 4 ст. 6 та ст. 21 Закону України “Про Рахункову палату” дозволяє зробити висновок, що, хоча Рахункова палата й не визначається в Законі як “вищий” орган фінансового контролю, фактично вона таким є, тому доцільно, щоб Закон “Про Рахункову палату” відповідав принципам Лімської декларації керівних принципів контролю державних фінансів.

Згідно зі ст. 5 цієї декларації основною умовою ефективного фінансового контролю є незалежність вищих органів фінансового контролю. Але оскільки Рахункова палата здійснює перевірки за дорученням Верховної Ради, її незалежність можна поставити під сумнів.



Відмінність українського Закону від принципів Декларації полягає в тому, що перший не гарантує, щоб Рахункова палата мала змогу безпосередньо звернутися до Верховної Ради з приводу виділення їй необхідних коштів з державного бюджету. Водночас це прямо не заборонено.

Ухвалений 8 грудня 2004 року Закон України “Про внесення змін до Конституції України” створив підґрунтя для внесення змін до Закону України “Про Рахункову палату” або ж підготування нової редакції цього закону.

В Україні Рахункова палата є інституцією, яка повністю відповідає міжнародній практиці функціонування вищих органів контролю державних фінансів у класичній системі поділу влади.

Як вказано в Звіті Рахункової палати про роботу за 2003 рік (загальних даних за 2004 рік експерти не мають), Рахункова палата в 2003 році провела загалом 646 контрольних-аналітичних та експертних заходів. Підготовлено за їх результатами та направлено до Верховної Ради України й органів виконавчої влади, установ, організацій, підприємств 520 звітів, висновків, інформацій та актів для відповідного реагування, усунення виявлених порушень і недоліків, а також відшкодування втрат і збитків, заподіяних Державному бюджету України. У ході проведення структурними підрозділами Рахункової палати в звітному році контрольних-аналітичних та експертних заходів виявлено, відповідно до статей 116 та 119 Бюджетного кодексу України, бюджетних правопорушень (незаконного, зокрема й нецільового), а також неефективного використання коштів Державного бюджету України та державних позабюджетних фондів на загальну суму 7 млрд. 198,7 млн. гривень. З цієї суми незаконне, у тому числі нецільове, використання коштів становить 4 млрд. 389,7 млн. грн., неефективне – 2 млрд. 809 млн. грн.

Значну проблему, подолання якої дозволить підвищити рівень парламентського контролю в Україні, становить практична невідповідальність посадовців держави за порушення у використанні державних коштів і майна. Рахункова палата постійно виявляє численні факти порушення чинного законодавства України, передусім Бюджетного кодексу України, при виданні Кабінетом Міністрів України, іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування нормативно-правових актів. Нерідко ці акти суперечать чинному законодавству з питань бюджету та фінансів України, змінюють бюджетні видатки.

Слід зазначити, що сьогодні діяльність Рахункової палати здійснюється переважно на центральному рівні й не завжди охоплює розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, які знаходяться в регіонах. Для здійснення Рахунковою палатою в повному обсязі функцій та повноважень, передбачених статтею 98 Конституції України, Бюджетним кодексом України та законами щодо контролю за використанням коштів Державного бюджету України, Рахункова палата повинна мати свої підрозділи в регіонах.

Відповідно до Постанови Верховної Ради України 15 червня 2004 року № 1784-IV “Про створення територіальних представництв Рахункової палати” Верховна Рада визнала за необхідне створення територіальних представництв Рахункової палати. Проте, керуючись нормами статті 19 Конституції України, правові основи діяльності Рахункової палати, зокрема й питання системи її органів, мають бути визначені шляхом внесення змін до Закону України “Про Рахункову палату”.

На нашу думку, необхідно розробити відповідний законопроект за безпосередньою участю представників Рахункової палати та суб'єктів права законодавчої ініціативи відповідно до Конституції України і внести його на розгляд Верховної Ради України.

Формування дієвої системи контролю державних фінансів України стає головним напрямом у побудові правових засад функціонування бюджетної політики на середньострокову перспективу. Нині на розгляді у Верховній Раді України знаходиться низка законопроектів щодо врегулювання цього питання.

Враховуючи світовий досвід організації державного фінансового контролю, пропонується розглянути зміни до Конституції України щодо створення цілісної системи всебічного парламентського контролю за формуванням та використанням державних коштів і надання права Рахунковій палаті здійснювати контроль за виконанням Державного бюджету України, зокрема й за державними цільовими фондами, місцевими бюджетами та використанням інших державних коштів.

На вдосконалення фінансового контролю, у тому числі й з боку парламенту, спрямовано положення низки законопроектів, що перебувають на розгляді у профільних комітетах Верховної Ради України.

## **2.4. Аналіз законодавчих ініціатив з питань контролю державних фінансів**

Нижче подано аналіз деяких законодавчих ініціатив, які прямо чи опосередковано стосуються питання контролю державних фінансів загалом та парламентського контролю в цій сфері зокрема.

### **2.4.1. Проект Закону про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення (реєстр. № 3242)**

Поданий Кабінетом Міністрів України проект Закону про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення (реєстр. № 3242) передбачає запровадження важелів організації, регулювання та здійснення такого контролю. Передусім визначено контрольні органи, їх повноваження та взаємодію, встановлено види бюджетних правопорушень та відповідальність за них. У законопроекті вперше пропонується поняття бюджетного контролю як складника фінансового контролю, що передбачає систему заходів, які спрямовані на забезпечення законності дій учасників бюджетного процесу під час складання, розгляду, затвердження актів про бюджет, внесення змін, виконання бюджетів та звітування про їх виконання.

Метою бюджетного контролю є забезпечення дотримання всіма учасниками бюджетного процесу встановлених законодавством правовідносин у сфері бюджетного процесу, а також запобігання та припинення бюджетних правопорушень і застосування заходів до порушників бюджетного законодавства.

У законопроекті зроблено спробу встановити повний перелік видів бюджетних правопорушень і порядок прийняття рішень щодо них, впорядкувати накладення стягнень до порушників бюджетного законодавства та систематизувати відповідальність посадовців контрольних органів та тих, що їх перевіряють.

З метою уніфікації бюджетного законодавства уряд запропонував доповнити зазначеними нормами Бюджетний кодекс України, що відбилось у законопроекті про внесення змін до Бюджетного кодексу України (реєстр. № 3563). Президент України та уряд прийняття цього законопроекту визначили як першочергове.

### **2.4.2. Проект Закону “Про резервний фонд бюджету” (реєстр. № 5090)**

На вдосконалення контролю за витрачанням коштів резервного фонду бюджету спрямований проект Закону “Про резервний фонд бюджету” (реєстр. № 5090).

З метою наповнення змістом і виконання статті 24 Бюджетного кодексу України в законопроекті передбачається деталізація процедур формування й використання резервного фонду, визначення чіткого переліку напрямів і умов спрямування його коштів. Проте для недопущення розпорошення бюджетних норм у різних законах доцільно врегулювати це питання шляхом внесення відповідних змін до статті 24 Бюджетного кодексу України.

Однак з огляду на посилення парламентського контролю вищезазначені законопроекти не вдосконалюють чинне законодавство в частині повноважень Верховної Ради України та Рахункової палати щодо контролю за формуванням і використанням бюджетних коштів.

### **2.4.3. Проекти законів щодо засад фінансового контролю**

Питання створення цілісної системи здійснення контролю державних фінансів запропоновано в проектах законів щодо фінансового контролю, внесених народним депутатом України Кармазіним Ю.А. (реєстр. № 1131), Кабінетом Міністрів України (реєстр. № 1131-1) та народним депутатом України Коновалюком В.І. (реєстр. № 1131-2).

Ці законопроекти досить важливі й актуальні з погляду запровадження системного регулювання в сфері державних фінансових ресурсів. На сьогодні діють окремі елементи державного фінансового контролю, які не завжди поєднані загальними принципами та критеріями в організації державного впливу. Найвні дублювання в контрольній-економічній роботі призводять до неузгодженості в діях контрольних органів, знижують ефективність державного фінансового контролю загалом.

#### **2.4.3.1. Проект закону щодо фінансового контролю (реєстр. № 1131)**

Законопроект (реєстр. № 1131) законодавчо закріплює поняття державного фінансового контролю, визначає єдині правові, організаційні та методологічні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні, встановлює єдину цілісну систему органів дер-

жавного фінансового контролю та механізм їх взаємодії і взаємовідносин з іншими державними органами. Законопроект передбачає концептуальний принцип побудови системи державного фінансового контролю на основі її поділу на зовнішній і внутрішній державний фінансовий контроль, відповідно до конституційного принципу розподілу державної влади в Україні на законодавчу, виконавчу й судову.

Законопроект розроблено відповідно до нинішніх міжнародних стандартів, керівних принципів контролю державних фінансів, а саме Лімської декларації 1977 року. Саме тому Рахункова палата в законопроекті визначена як вищий орган у системі державного фінансового контролю, який покликаний від імені Верховної Ради України забезпечити зовнішній парламентський фінансовий контроль, не залежний від виконавчої гілки влади.

До суб'єктів зовнішнього фінансового контролю, поряд з Рахунковою палатою, як незалежного органу фінансового контролю спеціальної конституційної компетенції, проект Закону відносить також Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим та відповідні ради, тобто ті державні органи, загальну компетенцію яких визначено безпосередньо Конституцією України.

Отже, законопроект визначає основні засади організації та здійснення державного фінансового контролю в Україні.

Пропозиції проекту є актуальними, оскільки системного регулювання в сфері фінансового контролю дотепер у державі немає. Можна цілком погодитися зі ствердженням автора законопроекту, що в Україні на сьогодні створено тільки окремі елементи державного фінансового контролю, які не поєднані загальними принципами. Все це призводить до дублювання в роботі, неузгодженості в діях контрольних органів, знижує ефективність фінансового контролю загалом.

До позитивних сторін законопроекту слід віднести достатньо широке визначення понятійного апарату, що досить важливо для практичного застосування положень закону, оскільки дозволяє чітко й однозначно тлумачити ті чи інші норми. У проекті визначено складники системи фінансового контролю, зокрема види, функції та завдання кожного суб'єкта фінансового контролю тощо.

Водночас експерти висловили низку суттєвих зауважень до змісту законопроекту. За загальним висновком експертів, за результатами розгляду в першому читанні цей законопроект може бути взятий за основу.

#### **2.4.3.2. Проект закону щодо фінансового контролю (реєстр. № 1131-1)**

Урядовий законопроект (реєстр. № 1131-1) окреслює структуру системи фінансового контролю, основні положення її функціонування та механізм координації діяльності органів фінансового контролю на засадах державного регулювання. Він є рамковим і визначає загальні правові засади й мету здійснення фінансового контролю.

Проаналізувавши наданий законопроект, експерти вважають за необхідне зазначити, що всі статті законопроекту мають або декларативний, або відсилочний характер і не несуть необхідного по суті закону юридичного змісту. При розробленні цього проекту не було дотримано засадничих принципів законопроекткування.

Не враховано також вимог Лімської декларації керівних принципів контролю державних фінансів, де закріплено, що існування вищого органу фінансового контролю повинно бути закладено в Конституції. В законопроекті роль Рахункової палати, яка за своїм статусом є незалежним конституційним органом фінансового контролю, безпідставно зведена до рядового контрольного органу в системі фінансового контролю, нівелюючи таким чином роль парламентського контролю в сфері державних фінансів. При цьому порушено принцип нормативного обмеження, який встановлює, що положення будь-якого закону не можуть змінювати статус, повноваження, підпорядкованість і підзвітність Рахункової палати, встановлені Конституцією України.

З огляду на вищезазначене, за результатами розгляду проекту Закону України "Про фінансовий контроль в Україні", розробленого Кабінетом Міністрів України, вважаємо за необхідне його доопрацювати.

#### **2.4.3.3. Проект Закону щодо фінансового контролю (реєстр. № 1131-2)**

У законопроекті (реєстр. № 1131-2) обґрунтовано необхідність створення системи державного фінансового контролю. У ньому вписано повноваження Верховної Ради України й Рахункової палати та конкретизовано повноваження інших органів державного фінан-

сового контролю, механізм координації та взаємовідносин діяльності органів державного фінансового контролю, обов'язки і відповідальність суб'єктів державного фінансового контролю тощо.

Зокрема, контрольні повноваження Верховної Ради України у сфері державного зовнішнього фінансового контролю реалізуються:

- 1) безпосередньо Верховною Радою України;
- 2) через Рахункову палату України;
- 3) через Комітет Верховної Ради з питань бюджету;
- 4) через спеціально створювані тимчасові контрольні, ревізійні та слідчі комісії Верховної ради України.

До повноважень Верховної Ради в сфері контролю державних фінансів, які вона здійснює безпосередньо, належать:

- здійснення парламентського контролю в сфері державного фінансового контролю відповідно до Конституції України (п.п. 13 та 14 ст. 85, п.п. 13 ст. 92);
- контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу та використанням коштів резервного фонду;
- контроль за дотриманням бюджетного законодавства щодо стану виконання Державного бюджету України, в тому числі розпорядниками бюджетних коштів.

До повноважень Верховної Ради України в сфері контролю державних фінансів, які здійснюються через Рахункову палату, належать:

- надання відповідних доручень Рахунковій палаті з питань державного фінансового контролю, що належать до її компетенції;
- заслуховування звітів і прийняття відповідних рішень на підставі цих звітів, спрямованих на вдосконалення бюджетного процесу та його складників.

До повноважень Верховної Ради України в сфері державного фінансового контролю, які здійснюються через Комітет з питань бюджету, належать:

- контроль за формуванням Державного бюджету України відповідно до основних напрямків бюджетної політики на наступний рік;
- контроль відповідності проектів законів, поданих на розгляд Верховної Ради України, бюджетному законодавству.

До повноважень Верховної Ради України в сфері державного фінансового контролю, які здійснюються через спеціально створювані тимчасові контрольні, ревізійні та слідчі комісії Верховної Ради України, належать:

- проведення депутатського розслідування та визначення питання порушення фінансового законодавства, зокрема й бюджетного законодавства;
- Рішення Верховної Ради України з питань державного фінансового контролю є обов'язковим як для суб'єктів державного фінансового контролю, так і підконтрольних об'єктів згідно з чинним законодавством.

Слід відзначити, що цим законопроектом визначаються основні засади організації державного фінансового контролю в Україні. Пропозиції законопроекту заслуговують на увагу, оскільки певним чином упорядковують проведення державного фінансового контролю, визначають його складники, зокрема види, об'єкти, статус суб'єктів та їх повноваження.

Водночас низка зауважень за результатами аналізу поданого законопроекту дозволяє зробити такі висновки. За результатами розгляду в першому читанні законопроект може бути взятий за основу, але беручи до уваги, що на розгляді у Верховній Раді знаходяться законопроекти з аналогічного питання (реєстр. №1131, підготовлений народним депутатом України Ю.А. Кармазіним, та реєстр. №1131-1, підготовлений Кабінетом Міністрів України), які теж дістали позитивну оцінку, пропонуємо на їх основі, з урахуванням висловлених зауважень та пропозицій, розробити єдиний законопроект.

Але в будь-якому разі в системі фінансового контролю (законопроекти реєстр. № 1131 і № 1131-2) провідне місце відводиться Верховній Раді України та Рахунковій палаті, зокрема розширюються повноваження Рахункової палати в частині здійснення контролю за надходженнями державного бюджету.

#### **2.4.4. Проект нової редакції Бюджетного кодексу України (реєстр. № 3700)**

Проект нової редакції Бюджетного кодексу України, запропонований народним депутатом України Асадчевим В.М. (реєстр. № 3700), передбачає кардинальну зміну підходу в регулюванні бюджетних відносин, введення нових

процедур і повноважень у бюджетній системі, зокрема й стосовно бюджетного контролю.

Залишаючи за Верховною Радою України та Рахунковою палатою функції зовнішнього фінансового контролю, законопроект наділяє новими повноваженнями Комітет Верховної Ради України з питань бюджету та Рахункову палату. Такі радикальні законодавчі зміни в бюджетному процесі можуть відбутися при досягненні системного підходу в забезпеченні державного регулювання бюджетних відносин, узгодженого регулювання потоками бюджетних коштів. Це узгодження має відбутися між усіма учасниками бюджетного процесу та внаслідок вивчення спроможності реалізації запропонованих норм у теперішніх умовах.

Отже, питання вдосконалення парламентського контролю за формуванням і використанням державних коштів залишається на порядку денному та потребує підготовки законодавчих пропозицій для досягнення системності й ефективності державного фінансового контролю на всіх стадіях проходження державних коштів.

## **2.5. Пропозиції змін до законодавства стосовно парламентського контролю в сфері державних фінансів**

На основі аналізу чинного законодавства, що стосується здійснення парламентського контролю в сфері державних фінансів було розроблено та пропонується для обговорення низка пропозицій щодо вдосконалення окресленого правового поля. Зокрема, пропозиції стосуються внесення змін до Конституції України та Бюджетного кодексу України. Відповідна порівняльна таблиця міститься в додатку 2.

### **2.5.1. Пропозиції змін до Конституції України:**

- 1) частину другу статті 95 Конституції України доповнити реченням такого змісту: “Кошти державних цільових фондів включаються до складу Державного бюджету України”;
- 2) статтю 98 Конституції України викласти в такій редакції:

“Парламентський контроль за формуванням і виконанням Державного бюджету України та місцевих бюджетів, використання інших державних коштів від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата”.

### **2.5.2. Пропозиції змін до Бюджетного кодексу України**

#### **1. Контрольні повноваження Верховної Ради України в бюджетному процесі:**

*Частину третю статті 109 Бюджетного кодексу України викласти в такій редакції:*

“3. До повноважень Верховної Ради України з контролю за дотриманням бюджетного законодавства належать:

- 1) заслуховування річного звіту Кабінету Міністрів України про виконання Закону “Про Державний бюджет України” на відповідний бюджетний період та прийняття рішення щодо цього звіту;
- 2) заслуховування звітів Кабінету Міністрів України про стан виконання Закону “Про Державний бюджет України” протягом відповідного бюджетного періоду;
- 3) заслуховування звітів органів стягнення щодо забезпечення надходжень до бюджетів, звітів головних розпорядників бюджетних коштів про використання коштів Державного бюджету України та результативність виконання відповідних бюджетних програм;
- 4) контроль за використанням коштів державних цільових фондів, резервного фонду державного бюджету;
- 5) надання доручень Рахунковій палаті щодо відстежування, оцінювання та здійснення перевірок у частині формування та виконання державного й місцевих бюджетів, інших державних коштів;
- 6) за поданням Комітету Верховної Ради України з питань бюджету розгляд та прийняття рішень щодо поданих Рахунковою палатою матеріалів перевірок;
- 7) заслуховування звітів Рахункової палати про виконання нею контрольних повноважень.

#### **2. Контрольні повноваження Комітету Верховної Ради України з питань бюджету в бюджетному процесі:**

*Частину четверту статті 109 Бюджетного кодексу України викласти в такій редакції:*

“4. До повноважень Комітету Верховної Ради України з питань бюджету стосовно контролю за дотриманням бюджетного законодавства належать:

- 1) контроль за відповідністю проекту закону про Державний бюджет України, поданого Кабінетом Міністрів України, основним напрямом бюджетної політики на наступний бюджетний період, пропозиціям і дорученням Верховної Ради України до них та підготування висновку щодо цих питань;
  - 2) контроль за відповідністю законопроектів, поданих на розгляд Верховної Ради України, бюджетному законодавству;
  - 3) заслуховування річного звіту про виконання Закону “Про Державний бюджет України” на відповідний бюджетний період та підготування висновків щодо цього звіту для розгляду Верховною Радою України;
  - 4) контроль за використанням коштів державних цільових фондів, резервного фонду державного бюджету;
  - 5) заслуховування звітів Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Державного казначейства України, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Державної податкової адміністрації України, Державної митної служби України, Фонду державного майна України, інших центральних органів виконавчої влади про стан виконання Закону “Про Державний бюджет України” протягом відповідного бюджетного періоду (в межах компетенції);
  - 6) заслуховування інформації Національного банку України щодо визначення та реалізації грошово-кредитної політики, її узгодженості з бюджетною політикою та виконання зобов’язань перед державним бюджетом;
  - 7) заслуховування головних розпорядників коштів Державного бюджету України про реалістичність бюджетних запитів, використання бюджетних коштів і результативність виконання відповідних бюджетних програм, вжиті ними заходи за наслідками виявлених перевірок бюджетних правопорушень та виконання рекомендацій контрольних органів;
  - 8) заслуховування звітів органів стягнення щодо забезпечення надходжень до бюджету, а також звітів державних підприємств та підприємств з державною часткою власності в частині виконання ними зобов’язань перед бюджетом;
  - 9) надання доручень Рахунковій палаті щодо забезпечення відстежування, оцінювання та здійснення перевірок з питань формування й виконання державного та місцевих бюджетів;
  - 10) заслуховування звітів Рахункової палати про результати аналітичної роботи, наслідки проведених перевірок, виконання доручень Верховної Ради України та Комітету Верховної Ради України з питань бюджету з оцінюванням ефективності й законності використання бюджетних коштів;
  - 11) заслуховування інформації Головного контрольно-ревізійного управління України про ефективність і законність використання бюджетних коштів”.
- 3. Контрольні повноваження Рахункової палати в бюджетному процесі:**
- Статтю 110 Бюджетного кодексу України викласти в такій редакції:*
- “1. До повноважень Рахункової палати з контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить здійснення контролю за:
- 1) формуванням і виконанням Державного бюджету України, кошторисів державних цільових фондів;
  - 2) формуванням і виконанням місцевих бюджетів;
  - 3) відповідністю показників бюджету та макропоказників економічного й соціального розвитку України;
  - 4) законністю використання бюджетних коштів, а також ефективністю управління бюджетними коштами;
  - 5) діяльністю органів стягнення із забезпечення ними своєчасного й повного надходження до бюджетів податків, зборів (обов’язкових платежів) та інших доходів відповідно до законодавства;
  - 6) бюджетними повноваженнями Міністерства фінансів України, місцевих фінансових органів, Державного казначейства України та головних розпорядників бюджетних коштів.
2. Рахункова палата подає Комітетові з питань бюджету та іншим відповідним комітетам Верховної Ради України висновки та пропозиції щодо результатів кожної проведеної ревізії або перевірки разом з матеріалами реагування установ і організацій на виявлені бюджетні правопорушення.
3. Рахункова палата, здійснюючи свою діяльність, не рідше ніж один раз на квартал подає

Верховній Раді України та відповідним комітетам Верховної Ради України висновки й пропозиції щодо виконання Державного бюджету України, кошторисів державних цільових фондів і місцевих бюджетів”.

*/Згідно із запропонованими змінами до статті 98 Конституції України та до положень Бюджетного кодексу України необхідно в Законі України “Про Рахункову палату” розширити повноваження Рахункової палати щодо контролю за формуванням (складанням) і виконанням державного бюджету, місцевих бюджетів і державних цільових фондів, контролю інших державних коштів, а також контролю за діяльністю органів стягнення із забезпечення ними своєчасного й повного надходження до бюджетів податків, зборів (обов’язкових платежів) та інших доходів відповідно до законодавства/.*

#### **4. Подання додаткових матеріалів до проекту бюджету:**

*Статтю 38 Бюджетного кодексу України доповнити частиною четвертою такого змісту:*

“4. На запити Комітету Верховної Ради України з питань бюджету Кабінет Міністрів України повинен надавати додаткові матеріали до проекту закону про Державний бюджет України”.

#### **5. Звітність про виконання бюджету:**

1) *У частині другій статті 60 Бюджетного кодексу України пункт 5) доповнити: словами в дужках “(в розрізі місцевих бюджетів, яким визначені міжбюджетні трансферти в Державному бюджеті України)”.*

2) *Статтю 60 Бюджетного кодексу України доповнити частиною четвертою такого змісту:*

“4. Міністерство фінансів України в десятиденний термін після отримання квартального звіту про виконання Державного бюджету України надає Комітетові Верховної Ради України з питань бюджету інформацію про виконання текстових статей Закону “Про Державний бюджет України” у поточному бюджетному періоді та пояснення щодо стану виконання показників Державного бюджету України за звітний період”.

3) *У частині другій статті 61 Бюджетного кодексу України:*

– пункт 2) доповнити словами в дужках “(включаючи звіт про виконання показників у додатках до Закону “Про Державний бюджет України)””;

– пункт 9) доповнити словами в дужках “(в розрізі місцевих бюджетів, яким визначені міжбюджетні трансферти в Державному бюджеті України)”;

– доповнити пунктами 10-1) та 10-2) такого змісту:

– “10-1) інформація про виконання текстових статей Закону “Про Державний бюджет України”,

– 10-2) інформація головних розпорядників коштів Державного бюджету України про результати виконання бюджетних програм”.

4) *Статтю 61 Бюджетного кодексу України доповнити частиною третьою такого змісту:*

“3. На запити Комітету Верховної Ради України з питань бюджету Кабінет Міністрів України повинен надавати додаткові матеріали щодо річного звіту про виконання закону “Про Державний бюджет України”.

5) *У статті 62 Бюджетного кодексу України:*

– частину першу викласти в такій редакції: “1. Рахункова палата протягом двох тижнів від дня офіційного подання Кабінетом Міністрів України річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України готує висновки про виконання Закону “Про Державний бюджет України” з оцінкою ефективності виконання бюджетних програм, пропозиції щодо річного звіту Кабінету Міністрів України про виконання Закону “Про Державний бюджет України” та подає їх до Верховної Ради України”;

– частину другу викласти в такій редакції: “2. Комітет Верховної Ради України з питань бюджету в двотижневий термін від дня отримання відповідних висновків і пропозицій Рахункової палати подає на розгляд Верховної Ради України проект рішення щодо звіту про виконання закону про Державний бюджет України”.

6) *Частину третю статті 80 Бюджетного кодексу України викласти в такій редакції:*

“3. Органи стягнення надають місцевим фінансовим органам та Рахунковій палаті відповідні звіти, передбачені частиною третьою статті 59 цього Кодексу”.

7) *Статтю 80 Бюджетного кодексу України доповнити частиною п'ятою такого змісту:*

“5. Місячну, квартальну та річну звітність про виконання місцевих бюджетів (у розрізі місцевих бюджетів) надає Державне казначейство України Рахунковій палаті за структурою та в терміни подання звітності про виконання місцевих бюджетів відповідно до вимог, встановлених для подання звітності про виконання Державного бюджету України в статтях 58-61 цього Кодексу”.

## **6. Контроль щодо розгляду законопроектів, які впливають на дохідну чи видаткову частину бюджетів**

1) *Назву статті 27 Бюджетного кодексу України викласти в такій редакції:*

“Стаття 27. Порядок розгляду проектів законів на відповідність їх бюджетному законодавству”.

2) *Частини першу та другу статті 27 Бюджетного кодексу України викласти в такій редакції:*

“1. До проектів законів, набрання чинності якими в поточному чи наступних бюджетних періодах призведе до зміни (збільшення або зменшення) показників бюджету, суб'єкт законодавчої ініціативи зобов'язаний додати детальні фінансово-економічні розрахунки відповідних змін, пропозиції про витрати, які слід скоротити, та/або пропозиції про джерела додаткових надходжень для покриття збільшення витрат. Жодна з таких змін не повинна призвести до збільшення державного боргу та державних гарантій, розмір яких встановлений Законом “Про Державний бюджет України”.

2. Кожен проект закону, внесений до Верховної Ради України, протягом семи днів подається до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету та Міністерства фінансів України для проведення експертизи щодо його впливу на показники бюджетів, виконання Закону “Про Державний бюджет України” в поточному бюджетному періоді й на середньо-

строкову перспективу, а також щодо його відповідності бюджетному законодавству.

Міністерство фінансів України в двотижневий термін готує експертний висновок та пропозиції до проектів законів щодо вартісної величини їх впливу на показники бюджетів і виконання Закону “Про Державний бюджет України” в поточному бюджетному періоді (з обов'язковим визначенням вартісної величини такого впливу), щодо їх відповідності бюджетному законодавству та передає Комітетові Верховної Ради України з питань бюджету для підготовки висновків і пропозицій щодо впливу відповідного законопроекту на показники бюджетів, доцільності їх прийняття Верховною Радою України, приведення у відповідність до бюджетного законодавства й термінів набрання ними чинності.

Протягом двох тижнів від дня отримання експертних висновків і пропозицій від Міністерства фінансів України, якщо Верховною Радою України не визначено інший термін, Комітет Верховної Ради України з питань бюджету забезпечує підготування експертного висновку та пропозицій щодо впливу відповідного проекту закону на показники бюджетів, доцільності їх прийняття Верховною Радою України, приведення у відповідність до бюджетного законодавства й термінів набрання ними чинності.

За наслідками розгляду проекту закону Комітет Верховної Ради України з питань бюджету направляє своє рішення комітетові Верховної Ради України, який є відповідальним за проект закону:

1) проекти законів, які згідно з рішенням Комітету Верховної Ради України з питань бюджету не впливають на показники бюджетів та узгоджуються з бюджетним законодавством, вносяться до порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України для їх розгляду в загальному порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України;

2) проекти законів, які згідно з рішенням Комітету Верховної Ради України з питань бюджету впливають на показники бюджетів та/або не узгоджуються з бюджетним законодавством, вносяться до порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України та розглядаються за обов'язкової участі в обговоренні члена Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, який представляє рішення Комітету Верховної



Ради України з питань бюджету щодо проекту закону.

Пропозиції, викладені в рішенні Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, враховуються при доопрацюванні проекту закону до другого читання”.

### 7. Контроль за використанням коштів резервного фонду бюджету:

1) *Частина першу статті 24 Бюджетного кодексу України викласти в такій редакції:*

“1. Кошти резервного фонду бюджету можуть використовуватися на здійснення:

- 1) заходів з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, природного, соціально-політичного характеру;
- 2) інших непередбачених заходів, які відповідно до законів можуть здійснюватися за рахунок коштів бюджету, але не мають постійного характеру й не могли бути передбачені під час складання проекту бюджету, тобто на момент затвердження бюджету не було визначених актами Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідної ради, місцевої держадміністрації, виконавчого органу відповідної ради підстав для проведення таких заходів.

1-1. Кошти резервного фонду бюджету заборонено використовувати на:

- обслуговування або погашення державного боргу, боргу Автономної Республіки Крим чи боргу місцевого самоврядування;
- додаткові заходи, що забезпечують виконання бюджетної програми (функції), призначення на яку затверджено в бюджеті;
- капітальний ремонт чи реконструкцію;
- придбання житла;
- надання гуманітарної чи іншої допомоги, крім випадків, коли рішення про надання такої допомоги прийнято Верховною Радою України, Президентом України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною радою.

1-2. За рахунок коштів резервного фонду бюджету можуть відшкодуватися витрати на здійснення заходів на суму фактичної кредиторської заборгованості станом на 1 січня по-

точного бюджетного періоду, щодо фінансового забезпечення яких прийнято рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету в минулому бюджетному періоді, але платежі з бюджету не були проведені або були проведені частково, про що приймається відповідне рішення”.

2) *Частина третю статті 24 Бюджетного кодексу України доповнити таким текстом:*

“Рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету приймається тільки в межах призначення на цю мету у відповідному бюджеті та втрачає чинність після закінчення відповідного бюджетного періоду.

Загальний обсяг асигнувань, наданих з резервного фонду бюджету за напрямом, визначеним у пункті 2 частини першої цієї статті, не може перевищувати 10 відсотків річного обсягу резервного фонду бюджету”.

3) *Доповнити статтю 24 Бюджетного кодексу України частиною 6 такого змісту:*

“6. Суб’єктам господарської діяльності недержавної (некомунальної) форми власності або суб’єктам господарської діяльності, в статутному фонді яких є корпоративні права держави, з резервного фонду бюджету виділяються кошти через головних розпорядників бюджетних коштів тільки на умовах повернення”.

### 8. Про внесення державних цільових фондів до складу державного бюджету:

Статтю 13 Бюджетного кодексу України доповнити частиною дев’ятою такого змісту:

“9. Усі державні цільові фонди, які створюються за рахунок податків і зборів (обов’язкових платежів), вносяться до Державного бюджету України й використовуються за цільовим призначенням”.

*/Згідно із запропонованими змінами до статті 95 Конституції України та статті 13 Бюджетного кодексу України необхідно внести зміни до законів України: “Основи законодавства України про загальнообов’язкове державне соціальне страхування”, “Про збір на обов’язкове державне пенсійне страхування”, “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування у зв’язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похова-*

нням”, “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття”, “Про зайнятість населення”, “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захво-

рювання, які спричинили втрату працездатності”, “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”/.

### РОЗДІЛ 3: ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ПРАВ ЛЮДИНИ

Права людини визначають сферу свободи та самовизначення особи, її автономію, забезпечують розкриття економічного, політичного, соціального, творчого й громадянського потенціалу кожної особи. Вони становлять перепони всевладдю та свавіллю державних структур, визначають параметри взаємовідносин людини, суспільства й держави, їх відповідальність, що має наслідком демократичний розвиток держави та суспільства, їх стабільність і нормальну життєдіяльність.

Якісною правовою основою процесам становлення інституту прав людини стала Конституція України. У ній, з одного боку, значно збагачено зміст традиційних прав і свобод, а з другого — розширено перелік тих, які дістали конституційне оформлення, а раніше не мали такого, хоча були проголошені в міжнародних пактах з прав людини, які Україна підписала й ратифікувала.

Конституція України, по-перше, розширила межі правового статусу людини й громадянина, по-друге, логічно завершила характеристику кожного з них. У своїй сукупності права, свободи людини та їх гарантії, проголошені Конституцією України, свідчать про те, що громадяни України переважно мають усю повноту соціально-економічних, політичних, особистих, екологічних, культурних і юридичних можливостей поведінки, тобто широкий і різносторонній правовий статус.

Проте практика свідчить, що реальний стан забезпечення прав і свобод людини та громадянина в Україні вкрай незадовільний. Явна відчуженість апарату державної влади від громадян, високий рівень корупції, низька виконавча дисципліна, правовий нігілізм, незнання населенням своїх прав і свобод, брак традицій поваги та дотримання прав людини мають наслідком майже повсюдне порушення проголошених Конституцією України основних прав і свобод.

Одним з найефективніших інструментів для подолання цих явищ вбачається парламент-

ський контроль у сфері прав людини. Він настільки різновекторний, що охоплює собою майже всі сфери життєдіяльності людини, і це гарантує охорону та захист соціально-економічних, політичних, особистих, екологічних і культурних прав і свобод людини й громадянина. Проте потенціал парламентського контролю в сфері прав людини на сьогодні належно не реалізований.

Відповідно до Конституції України здійснення контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини й громадянина є однією з пріоритетних функцій парламенту — Верховної Ради України. Цю функцію парламент здійснює як безпосередньо на пленарних засіданнях, так і через спеціалізований інститут — Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. Він є спеціальним посадовцем, до повноважень якого належить розгляд звернень громадян України, іноземців та осіб без громадянства щодо порушення прав людини з боку органів державної влади та посадовців.

Метою парламентського контролю в Україні є захист передбачених Конституцією прав і свобод людини й громадянина, забезпечення поваги органів державної влади та посадовців до прав і свобод людини, запобігання їх порушенням та іншим формам дискримінацій щодо реалізації цих прав.

Правовий статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, коло суб’єктів, яким можуть бути адресовані акти його реагування щодо порушень Конституції, законів України та міжнародних договорів стосовно прав і свобод людини й громадянина та інші питання діяльності Уповноваженого врегульовано поряд з Конституцією України Законом “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” та Законом “Про державну службу”. Актами реагування Уповноваженого на виявлені порушення є, за цим законом, конституційне подання та подання Уповноваженого до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об’єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно

від форм власності, до їх посадовців і службовців.

Відповідно до ст. 85 Конституції України Уповноважений подає щорічно доповіді Верховній Раді про стан дотримання та захисту прав і свобод людини й громадянина в Україні.

Аналіз цих доповідей та діяльності Уповноваженого свідчить загалом про масштабність, багатогранність та плідність і ефективність цієї діяльності.

За час діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини до нього звернулося понад 100 тисяч громадян України. Права значної частини цих громадян було реально захищено.

Парламентському Уповноваженому довелося захищати права найрізноманітніших категорій громадян: дітей-сиріт, чорнобильців, шахтарів, громадян, що перебувають за кордоном, та права багатьох інших категорій громадян.

На жаль, достатніх важелів впливу на суб'єктів, що порушують права людини, Уповноважений не має. Адже актами реагування Уповноваженого є переважно акти рекомендаційного характеру, які нерідко не дають бажаного ефекту.

### **3.1. Основні чинники стану парламентського контролю в сфері прав людини**

Вважаємо за доцільне окреслити чинники, що впливають на стан парламентського контролю та дотримання прав людини в Україні:

*1. Час утворення і тривалість функціонування інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.*

Цей інститут виник в Україні порівняно недавно — 7 років тому (1997 р.), тож він ще не має достатнього досвіду роботи, традицій, професіоналізму та відповідного авторитету й загальноносуспільної підтримки в забезпеченні прав людини в Україні.

*2. Організація роботи інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.*

Уповноважений Верховної Ради з прав людини як інститут парламентського контролю має в організаційному сенсі спрощений, символічний характер. Він єдиний одноосібний центральний орган, який не має ні представників на

місцях, ні спеціалізованих уповноважених щодо забезпечення окремих видів прав людини. Апарат цього органу є нечисленним і не в усьому достатньо професійним.

*3. Обсяг повноважень Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.*

Уповноважений Верховної Ради з прав людини Верховної Ради України має символічні повноваження за обсягом, змістом і силою впливу на органи державної влади та місцевого самоврядування. Зокрема, акти Уповноваженого мають лише рекомендаційний характер. Діяльність тимчасових спеціальних і слідчих комісій Верховної Ради не має належної правової основи.

*4. Обсяг роботи Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.*

Надзвичайно великий обсяг роботи Уповноваженого зумовлений як безпосереднім надходженням скарг з прав людини до Уповноваженого без використання традиційних парламентських “фільтрів”, так і значною кількістю проблем щодо соціальних, політичних, економічних та інших прав людини й незадоволенням громадян характером їх вирішення органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

*5. Чисельність і рівень ґрунтовних наукових досліджень з проблем парламентського контролю, зокрема з проблем прав людини.*

Нині в Україні обмаль ґрунтовних монографічних досліджень з проблем парламентського контролю, особливо з проблем прав людини. Здійснено лише перші кроки щодо узагальнення світового досвіду діяльності омбудсманів. Майже зовсім немає наукових досліджень проблем у галузі парламентського контролю щодо забезпечення окремих прав (політичних, соціальних тощо) та щодо захисту прав окремих категорій громадян (жінок, молоді, студентів тощо).

*6. Загальноправові чинники.*

Сучасна правова система України знаходиться в стадії становлення. Найвідсталішим у своєму розвитку є соціальне законодавство, хоча в цій сфері найбільше порушень прав людини (трудова, житлова тощо). Багато прийнятих останніми роками законодавчих актів далекі від досконалості. Але особливо проблемним є питання реалізації чинних законів, оскільки чимало державних службовців є непрофесійними та ко-

руптованими. В державному апараті вкрай мало юристів.

### 7. Внутрішньопарламентські чинники.

Народні депутати нерідко проявляють нігілізм не лише щодо Конституції та прийнятих ними законів з прав людини, а й до інституту Уповноваженого з прав людини. Вони рідко присутні під час виголошення доповідей Уповноваженим на засіданні Верховної Ради і, зловживаючи своїм правом на недоторканність, порушують права інших громадян.

### 8. Загальносуспільні чинники.

Стан парламентського контролю зумовлюється також загальносоціальними чинниками: політичними, економічними, соціальними, культурними тощо.

- 1) Політичні чинники проявляються насамперед у тому, що сучасна українська держава, більшість органів державної влади, зокрема й парламент, знаходяться в стадії становлення та практично постійного реформування. В парламенті та в інших органах державної влади вкрай мало юристів. У стадії становлення перебувають політичні партії, профспілки та інші інститути громадянського суспільства, вони нечисленні, пасивні, недосвідчені.
- 2) Економічні чинники. Держава ще не має достатнього досвіду в управлінні сучасною економікою, оскільки за умов існування Радянського Союзу 95% підприємств мали загальносоюзний статус. З іншого боку, з переходом до ринкових відносин держава не забезпечує належного захисту інтересів національних товаровиробників, малого та середнього бізнесу, а приватизація нерідко супроводжується спадом виробництва.
- 3) Соціальні чинники. Захист прав у соціальній сфері залишається вельми проблематичним через велику кількість безробітних, низьку оплату праці, недостатнє матеріально-фінансове забезпечення охорони здоров'я, сповільнення в низці регіонів житлового будівництва.
- 4) Культурні чинники. Освіта для значної частини студентів стала платною, навіть у державних і комунальних навчальних закладах, а культурні цінності — менш доступними.

## 3.2. Необхідність запровадження інституту спеціалізованих омбудсманів

Прогалиною в сфері правового регулювання забезпечення прав людини є відсутність спеціалізованих омбудсманів. Їх запровадження дозволить зробити продуктивнішою й більш діловою співпрацю омбудсманів з відповідними громадськими організаціями, сприятиме посиленню правового захисту конкретних соціальних груп населення України.

Особливу увагу при цьому слід звернути на права неповнолітніх. Сучасне становище дітей в Україні викликає обґрунтоване занепокоєння суспільства й вимагає нових підходів та шляхів його поліпшення. У класифікаторі звернень громадян до Уповноваженого спеціально передбачено аналіз порушених прав дітей, і, як свідчить моніторинг, кількість таких звернень дедалі зростає. Зокрема, якщо в 2000 р. надійшло 275 звернень щодо порушення прав малолітніх громадян України, то в 2001 р. їх було 357. За підсумками дослідження, проведеного 2000 року центром “Соціальний моніторинг” за сприяння Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ), в якому брали участь понад п'ять тисяч дітей віком від 9 до 17 років, 8% із них не знає жодного з прав, гарантованих їм державою. 13% вихованців інтернатів вважають, що в них немає жодних прав, самі лише обов'язки. Лише 26% дітей заявили, що знають свої права. Натомість 12% дітей вважають, що їм і не потрібно їх знати.

Українські діти через свій вік і залежність від дорослих потребують захисту від порушень їхніх прав у сім'ї та суспільстві. Особливого захисту вони потребують унаслідок соціально-економічних потрясінь, що трапляються в Україні у зв'язку з перехідним періодом, коли складною стала проблема забезпечення достатнього життєвого рівня неповнолітніх, а в результаті реформування органів державної влади немає ефективних інституцій, які займаються проблемами дітей. Не менш складними є й інші питання реалізації прав дітей. За даними журналістських розслідувань, щороку в Україні зводять рахунки з життям 100-150 дітей і підлітків; понад 30 тисяч неповнолітніх не мають притулку. Близько 100 тисяч дітей в Україні позбавлені батьківської опіки.

В Україні використовується примусова праця близько 470 тис. дітей віком від семи років.

Невпинно зростає кількість дітей, що вживають алкоголь і наркотики. Не вдається припинити зростання кількості правопорушень і злочинів, що їх скоюють як неповнолітні, так і щодо них. За даними соціологів, майже половина дітей у віці від 9 до 17 років переконана, що недостатньо захищена державою від жорстокості, знущань, сексуальної експлуатації.

Практика свідчить, що нинішня державна система охорони прав дітей сьогодні не відповідає своєму призначенню повною мірою. Тому ефективною структурою, здатною обстоювати дитячі інтереси на державному рівні, може стати Уповноважений з прав дітей. Основним чинником доцільності запровадження посади такого омбудсмана в нашій країні є його спрямованість саме на те, щоб упливати на поліпшення життя дітей. Його запровадженню сприяє й те, що теперішня система органів опіки та піклування не гарантує належного забезпечення прав дітей, передусім тому, що виконання функцій захисту прав неповнолітніх доручається зазвичай відомчим структурам, обсяги роботи яких достатньо великі і вони не в змозі ефективно захищати права дітей. Саме тому не можна покладати обов'язок захищати права дітей тільки на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, хоча він і багато робить у цьому напрямку.

Слід запровадити вагомий спеціалізований інститут із захисту прав дітей, і його формування — це проблема, яка потребує уваги всіх гілок влади, усього суспільства. Причому український омбудсман з прав дитини повинен захищати дітей не тільки від дискримінації, експлуатації, будь-яких форм насилля, жорстокості, викрадення, продажу, втягування в протизаконну діяльність, вживання алкоголю, наркотиків, незаконного утримання під вартою, фізичного насилля й тортур, необґрунтованого відлучення від батьків, шкідливих для здоров'я дитини традицій, звичок, але й від поганого поводження з нею в сім'ї тощо.

Омбудсман повинен захищати права дітей, маючи на меті передусім надання їм змоги задовольняти свої фізіологічні потреби, підтримувати на належному рівні стан свого здоров'я, створювати перспективи для розвитку й умови для самореалізації дітей; відстоювати їх інтереси після розлучення батьків, при виникненні в дітей проблем із засобами масової інформації, охороняти права дітей, що знаходяться в спеціалізованих установах тощо. Тобто цей пра-

возахисний орган повинен не лише стояти на сторожі прав і свобод дитини, а й своєю діяльністю створювати умови для забезпечення уваги, турботи й любові до дітей.

Крім того, в контексті вивчення світового досвіду функціонування спеціалізованих уповноважених, вважаємо за необхідне звернути увагу на військових омбудсманів. Важке соціальне становище українських військовослужбовців; їх особливий правовий статус, пов'язаний зі специфікою діяльності та чітким регламентуванням спеціальним законодавством порядку проходження військової служби; ієрархічна природа відносин між військовослужбовцями в українській армії утруднюють розв'язання проблеми захисту їхніх прав. Найчастіше стосовно військовиків порушуються такі загальноновизнані права, як право на життя, на достатній життєвий рівень, право на соціальне забезпечення, на житло тощо.

Ця проблема все більше й більше ускладнюється, оскільки вона зумовлена такими чинниками, як відсутність реальної реформи в Збройних Силах України; низький рівень правової культури військовослужбовців; невідповідність між економічними потребами української армії та можливостями держави; майже повсюдно органи державної влади, органи місцевого самоврядування не виконують цілої низки законів України, спрямованих на соціальних захист військовослужбовців та членів їхніх сімей.

За цих умов заснування в Україні служби військового омбудсмана вважаємо за нагальну потребу. При цьому вважаємо, що запровадження його доцільніше, ніж передбачена Законом України "Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави" і задекларована Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини ідея створити в секретаріаті українського омбудсмана посаду представника Уповноваженого з питань захисту прав військових і правоохоронців.

Спеціалізований військовий омбудсман, будучи окремою правозахисною інституцією, незалежною від жодних органів влади (зокрема й Уповноваженого з прав людини) ефективніше захищатиме права військовиків. Цей інститут має відіграти значну роль у демократизації національної військової адміністрації зокрема та військових відносин взагалі, в забезпеченні виконання військових законів та гарантуванні правової безпеки в армії та на флоті. Не будучи

частиною офіційного військового бюрократичного апарату, омбудсман має діяти як юридичний гарант прав і свобод військовослужбовців, сприяти підтриманню в населення відчуття безпеки та впевненості в “правлінні й верховенстві права” у сфері національної оборони.

Вважаємо, що українському суспільству слід урахувати наявний позитивний досвід функціонування студентських та учнівських омбудсманів і розпочати експеримент щодо їх запровадження в окремих навчальних закладах. Враховуючи тенденції розвитку вищої освіти в нашій державі — децентралізацію та деідеологізацію — і беручи до уваги нерозв’язаність певного кола проблем, зокрема бюрократизації управління навчальним та науковим процесами; зважаючи на важке становище таких соціально незахищених верств населення, як студенти й учні, обговорювати запровадження в Україні омбудсманів, які б захищали права учнівської та студентської молоді, своєчасно. Такі правозахисні інституції будуть не тільки стояти на сторожі прав і свобод учнів та студентів, а й провадити роботу з виховання сучасної правової культури всіх учасників навчального процесу, сприяти розширенню практичного правового поля в реалізації їхніх прав і свобод тощо.

Вважаємо, що слід урахувати світову практику цілої низки країн і запровадити хоча б на рівні “міст-мільйонерів” місцевих омбудсманів, які б виступали інституціями місцевого самоврядування. Головні аргументи за введення місцевих омбудсманів — це, по-перше, відчуженість управлінського апарату влади від населення, високий ступінь корупції та порушень прав людини на місцях, низька виконавча дисципліна, брак традицій поваги прав людини та дієвого зворотного зв’язку між громадянами й представниками владних структур на місцях. За цих умов місцеві омбудсmani мають відігравати важливу роль на шляху переходу нашого суспільства до влади з “людським обличчям”.

По-друге, діяльність місцевих омбудсманів базуватиметься на врахуванні місцевих особливостей. Окрім безпосереднього реагування на скарги громадян, сприяння відновленню порушених прав, інформування місцевих органів влади та громадськості про стан дотримання прав людини в адміністративно-територіальній одиниці, сприяння правовій освіті населення, місцеві омбудсmani здійснюватимуть перегляд

підзаконних актів місцевих органів влади, місцевих відомчих інструкцій у разі, якщо вони обмежують права людини, для того щоб привести узгодити їх із Конституцією та чинним законодавством України.

По-третє, функціонування місцевих омбудсманів сприятиме децентралізації функцій і незалежності цього інституту від центру. Сьогодні, коли в Україні триває процес формування громадянського суспільства, важливо розширити спектр правозахисних механізмів, підтримувати громадянські ініціативи, створювати нові децентралізовані правозахисні інститути. Місцеві омбудсmani, враховуючи практику інших країн, мають відігравати роль центрів кристалізації громадянського суспільства, яке нам конче необхідне, оскільки неможливо збудувати ні демократії, ні правопорядку в країні, поки не буде сформоване те саме громадянське суспільство, яке доволі терпеливе для того, щоб розуміти труднощі влади, але достатньо мужнє й наполегливе, аби вимагати від цієї влади реалізації демократичних засад розвитку суспільства та держави.

### **3.3. Пропозиції змін до законодавства стосовно парламентського контролю в сфері прав людини**

#### **3.3.1. Пропозиції змін до Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”**

Для ефективного контролю Верховної Ради України за дотриманням прав людини в Україні необхідно вдосконалити насамперед роботу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, що відповідатиме Постанові Верховної Ради України “Про засади державної політики України в галузі прав людини”, а також діяльність комітетів українського парламенту та правовий статус самих народних депутатів.

З метою модернізації статусу українського омбудсmana, поліпшення роботи та підвищення рівня його правозахисної діяльності варто внести зміни до Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”, якими, зокрема:

1) передбачити, що пропозиції щодо кандидатури на посаду Уповноваженого мають право також вносити Верховній Раді України парламентські фракції (з чисельністю не менше 100 народних депутатів) та національні пра-

возахисні організації. Варіант залучення політичних партій та громадських організацій до процедури висування кандидатур на посаду омбудсмана відповідає Резолюції 1992/54 Комісії з прав людини ООН від 3 березня 1992 року та Резолюції 48/134 Генеральної Асамблеї ООН від 20 грудня 1993 року, в яких сказано, що під час висування осіб, яких обирають до складу національних правозахисних органів, мають передбачатися всі необхідні гарантії щодо забезпечення плюралістичного представництва громадянського суспільства. Потрібно, щоб у цьому процесі брали активну участь організації, які мають стосунок до захисту прав людини, і разом з депутатами парламенту претендентів на посаду омбудсмана висували представники неурядових організацій, організацій юристів, діячів науки, зацікавлених громадських організацій тощо;

2) вилучити ч. 3 ст. 5 Закону “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”: “Не може бути призначено Уповноваженим особу, яка має судимість за вчинення злочину, якщо ця судимість не погашена та не знята в установленому законом порядку” – як таку, що певною мірою суперечить ч. 2 ст. 5 цього ж Закону (щодо високих моральних якостей претендента);

3) встановити вимогу до кандидатів на посаду Уповноваженого мати вищу юридичну освіту, оскільки при виконанні своїх повноважень Уповноваженому доводиться мати справу з правозастосуванням (приймати рішення, що не повинні порушувати Конституцію та закони України, давати правову оцінку актам органів державної влади й місцевого самоврядування тощо). Така практика побутує в цілій низці країн. Зокрема, в Польщі омбудсманом може бути обрана особа, яка має знання в галузі права, професійний досвід та в усіх високий авторитет за свої моральні якості та соціальну чутливість. У Російській Федерації передбачено, що Уповноважений повинен мати знання в галузі прав і свобод людини й громадянина та досвід їх захисту. Законодавством Республіки Словенії закріплено, що кандидат на посаду Уповноваженого повинен відповідати вимогам, які висуваються до претендентів на посаду суддів Конституційного Суду, така ж норма діє стосовно омбудсмана Румунії. У Данії кандидатів на місце омбудсмана необхідна кваліфікація, яка відповідає вимогам, що пред’являються до суддів загальних судів, а в Норвегії – до суддів Верховного Суду (віком не менш

як 30 років, університетський диплом юриста з відзнакою). У Намібії цю посаду може займати або суддя, або особа, яка має юридичну кваліфікацію, що дозволяє їй практикувати в усіх судах Намібії.

Взагалі треба відзначити, що кваліфікаційна вимога до кандидатів на посаду омбудсмана стосовно наявності юридичної освіти трапляється найчастіше. Зокрема, законодавством Данії передбачено, що омбудсман повинен мати юридичну освіту. Закон Угорщини про омбудсмана закріплює, що парламент обирає Уповноваженого з-поміж юристів, які мають видатні теоретичні знання й не менш ніж 10-річну практику роботи за цим фахом, великий досвід у проведенні та контролі проваджень у справах про захист конституційних прав чи наукові знання в цій галузі. Омбудсманом Македонії призначають особу, яка має вищу юридичну освіту й не менш ніж дев’ять років досвіду роботи на посаді юриста, а також документально підтверджену діяльність у галузі захисту громадянських прав;

4) законодавчо закріпити принцип ротації українського омбудсмана, обмеживши термін його повноважень не більш ніж двома строками, оскільки сьогодні відповідно до чинного законодавства України Уповноваженого не заборонено призначати на цю посаду кілька разів. Принцип ротації має демократичне значення, оскільки він гарантує незалежність і неупередженість омбудсманівської служби, вберігає її від заскніння, зменшує можливість зловживання владою. Такий підхід на законодавчому рівні втілено в Грузії, Російській Федерації, Нідерландах, Австрії та багатьох інших країнах. У штаті Гаваї (США) омбудсманом можуть тричі переобирати на цю посаду. А от омбудсмана Австралії призначають на сім років, і його більше не можуть переобирати на наступний термін. Обмеження терміну повноважень омбудсмана є важливим правовим бар’єром на шляху можливого перевтілення його в бюрократичну машину, не здатну ефективно займатися захистом прав людини. Це більш оптимальний і демократичний варіант, ніж можливість необмеженого переобрання чи заборона будь-якого переобрання тієї самої особи на посаду омбудсмана;

5) детальніше викласти процедури звільнення Уповноваженого за станом здоров’я, зокрема доповнити п. 4 ч. 2 ст. 9 Закону положенням, що в разі неспроможності Уповноваженого протя-

гом понад чотирьох місяців поспіль виконувати свої обов’язки через незадовільний стан здоров’я чи втрату працездатності Верховна Рада України повинна створити додатково державну медичну комісію, яка б дала компетентну оцінку станові здоров’я Уповноваженого, і тільки висновок цієї комісії може слугувати Верховній Раді України підставою для дострокового звільнення Уповноваженого;

б) вважаємо, що в Україні є гостра необхідність законодавчо закріпити “фільтри” надходження скарг Уповноваженому з прав людини. По-перше, це пов’язане з великою кількістю населення країни; по-друге, перехід від тоталітарного до демократичного режиму, формування ринкової економіки та зубожіння значної частини наших співвітчизників зумовлюють велику кількість звернень до українського омбудсмена; по-третє, в Уповноваженого з прав людини широка сфера компетенції та вузьке коло підстав для відмови в прийнятті скарг. Наведене вище дозволяє стверджувати, що Уповноважений просто фізично не в змозі прийняти та розглянути всі звернення громадян. І, на наш погляд, вихід із цієї ситуації полягає в запровадженні “фільтрів” надходження скарг українському омбудсманові. Але, на нашу думку, поряд з “парламентським фільтром” було б доцільно ввести в Україні “президентський фільтр”, коли заяви-скарги подавалися б Уповноваженому через Президента України, і “громадський фільтр”, коли вони надходили б через громадські правозахисні організації, а також від представників Уповноваженого з прав людини на місцях. Це захистило б Уповноваженого з прав людини від потоку скарг, які подають йому не за призначенням, що, своєю чергою, дало б йому змогу зосередитися на розв’язанні найважливіших питань забезпечення прав людини. Водночас Уповноважений з прав людини був би органом, який тісно співпрацює не тільки з законодавчою владою, а й з громадськими правозахисними організаціями (що має бути обов’язковим) та з Президентом України.

Варто зазначити, що в низці країн існують певні обмеження щодо подання скарг омбудсманам. Зокрема, у Франції та Великій Британії скарги медіатору-посередникові та парламентському омбудсманові подають тільки через депутатів парламенту. У Шотландії скарги місцевим уповноваженим парламентського комісара з прав людини передають через депутатів місцевих представницьких органів. Це так званий “парламентський фільтр”. Його

введення зумовлене двома головними причинами: по-перше, бажанням у жодному разі не применшити значення традиційної практики, згідно з якою депутати парламенту забезпечують відповідальність виконавчої владі перед суспільством, і, по-друге, (й це основне), захистити омбудсмана від безлічі звернень, що не належать до його компетенції. Практика свідчить, що в країнах, де немає “парламентського фільтру”, омбудсман отримує велику кількість скарг, і це не дає йому змоги вирішувати їх усі. Наприклад, у Швеції омбудсман отримує в середньому 4000 скарг за рік, із яких розглядають тільки третю частину, польський Уповноважений протягом 1988–1990 рр. отримав 100 тисяч скарг, із яких розглянув тільки 5000. Зате у Великій Британії омбудсман отримує за рік 800–1000 скарг і розв’язує всі проблеми, що належать до його компетенції;

7) внести доповнення до п. 4 ч. 3 ст. 17 Закону “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”, що Уповноважений відмовляє в розгляді звернення, якщо: а) громадянин не вичерпав усіх засобів правового захисту своїх прав і свобод; б) скарга не обґрунтована або недобросовісна; в) звернення анонімне; г) звернення має явно несерйозний або дріб’язковий характер.

Законодавче закріплення зазначених вище критеріїв неприйняття до розгляду Уповноваженим звернень громадян, так само як і “фільтрів” надходження скарг, сприятиме зменшенню потоку тих скарг, які можуть і повинні бути розглянуті в інших інстанціях, оскільки інститут Уповноваженого з прав людини має не замінювати чи витіснити вже наявні правозахисні інституції, що склалися й функціонують у рамках національної правової системи, а доповнювати їх. Такі обмеження пропонуються з метою зробити інститут Уповноваженого ефективним, життєздатним, конкретизувати його діяльність, уникнути тих скарг, що не належать до його компетенції, досягти того, щоб його діяльність була продуктивною, не була паралізованою через велику кількість скарг, і він мав змогу зосередити увагу на розгляді найактуальніших звернень, що відбивають сучасні потреби суспільства. Спроба “осягнути неосяжне” може призвести до невинуватеного перевантаження робочого апарату Уповноваженого, і головне – до неякісного, необ’єктивного, несвоєчасного розгляду скарги взагалі чи цілковитої бездіяльності щодо її розгляду. У підсумку може виникнути ситуація, коли очікування заявників



будуть значно перевищувати можливості цього правового інституту, що може створити в громадян негативне уявлення про роботу цього органу;

8) законодавством не врегульовано, яким чином український омбудсман запрошує посадовців і службовців для з'ясування обставин справи та як саме відбувається цей процес. Тобто Уповноважений сам визначає, в якій формі має відбутися слухання пояснень. Необхідно зазначити, що це є недоліком у регулюванні правового статусу Уповноваженого, оскільки на практиці сьогодні, на жаль, ще часто трапляються випадки ігнорування його вимог. Вважаємо, що було б доцільним наділити учасників провадження певними правами та обов'язками, які притаманні учасникам судового розслідування. Це, по-перше, чітко визначило б їхній статус, по-друге, підвищило б їх відповідальність.

Цікавим у цьому сенсі є досвід інших країн. Скажімо, національний омбудсман Нідерландів може прийняти рішення про те, щоб свідки, перекладачі й експерти робили урочисту заяву чи присягу в присутності омбудсмана. При цьому свідки присягаються говорити правду й тільки правду, а перекладачі та експерти — здійснювати свої обов'язки об'єктивно, незалежно і з максимальною віддачею. У Канаді Уповноважений з офіційних мов має право викликати й примусово забезпечувати присутність будь-яких свідків. На тих же правах, що й суд, він може приймати присягу від свідків та отримувати докази від них під присягою, або шляхом підтвердження письмових свідчень присягою, або іншим законним шляхом. Омбудсман Нової Шотландії може викликати до себе, заслухати й отримати під присягою інформацію від будь-яких посадовців державних органів та органів місцевого самоврядування, скаржників, а за схваленням Генерального атторнея — від будь-якої іншої особи, яка, на його думку, здатна надати інформацію, необхідну для розслідування справи. Присягу приймає особисто омбудсман. При цьому діють правила надання доказів у Верховному суді Нової Шотландії. Якщо на слухання запрошуються міністри чи інші посадовці, вони мають право запросити з собою адвоката. Подібні права в цьому сенсі і в омбудсмана Фіджі, повноваження якого щодо прибуття свідків і дослідження їхніх свідчень, зокрема й прийняття від свідків присяги, аналогічні повноваженням Верховного суду Фіджі;

9) розширити повноваження українського омбудсмана, наділивши його самостійним правом у разі потреби звертатися з заявою щодо відновлення порушених прав громадян до Верховного Суду України та міжнародних правозахисних організацій. Це відповідало б рекомендаціям Комітету з прав людини ООН, підтриманих Генеральною Асамблеєю ООН з розвитку та вдосконалення інституту омбудсмана, які були вироблені в жовтні 1991 року в Парижі, де відбулась перша Міжнародна нарада з питань розвитку національних установ, що займаються захистом прав людини;

10) враховуючи світовий досвід низки країн (Португалії, Ірландії, деяких регіональних омбудсманів Російської Федерації тощо), слід наділити Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини правом законодавчої ініціативи й таким чином надати йому ефективну можливість впливати на правотворчість у державі: законодавчо ініціювати певні реформи в царині прав людини, вдосконалювати законодавство України в цій галузі відповідно до міжнародних стандартів. Важливою частиною його компетенції має стати не тільки виявлення й аналіз тенденцій, актуальних проблем у різноманітних сферах, де найчастіше трапляються порушення прав громадян, але й право вносити до Верховної Ради України на основі цих даних пропозиції щодо зміни певних законів чи прийняття нових законодавчих актів, які б сприяли ефективній реалізації, охороні й захистові прав та свобод людини й громадянина. У зв'язку з цим варто внести відповідні зміни в ст. 93 Конституції України, розширивши перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи, додавши до нього Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;

11) у своїй діяльності Уповноважений з прав людини України не має бути зв'язаним лише правовими рамками, а повинен, проводячи розслідування, розглядаючи скарги громадян, керуватися власною совістю, а також критеріями об'єктивності, доцільності, справедливості дій органів, посадовців стосовно належного забезпечення прав і свобод громадян України. Причому таке право українського омбудсмана має впливати не тільки з його присяги: "... додержуватися Конституції України і законів України та керуватися справедливістю і власною совістю", а й з відповідно внесених змін до чинного закону. Адже права людини — це не тільки чіткі юридичні формули, закріплені в Конституції України та інших норматив-

них актах, не тільки суворі та цілком визначені й тому легкі для використання в судових інстанціях точні юридичні формули, але й, у певному розумінні, дух цих свобод. І омбудсман, до обов'язків якого належить забезпечувати права та свободи людини й громадянина, не допускати їх порушення, обмеження повинен контролювати дотримання державними органами, підприємствами, установами, організаціями, їхніми посадовцями й службовцями не тільки закону, але якраз і цього духу прав і свобод людини та громадянина, їх моральних категорій. Своєю діяльністю він повинен пропагувати принцип неформального розуміння закріплених у Конституції України, інших нормативних актах прав і свобод громадян. У цьому найбільша цінність інституту омбудсмана.

Саме заради реалізації не тільки формального, але й неформального розуміння прав і свобод людини омбудсмани в різних країнах здійснюють оцінку актів, дій (бездіяльності) органів та посадовців за допомогою різноманітних критеріїв. Звичайно, насамперед омбудсмани керуються критерієм законності. Однак законодавством деяких країн передбачено інші критерії оцінювання дій і рішень органів влади та їхніх посадовців. Наприклад, шведський омбудсман, розглядаючи скарги громадян на порушення їхніх прав і свобод, окрім критерію законності, використовує критерії об'єктивності й неупередженості дій органів і посадовців стосовно належного забезпечення прав і свобод людини, данський — розумності, норвезький — очевидної розумності. Омбудсман Західної Австралії розслідує нерозумні, несправедливі, дискримінаційні дії, а також недоцільні рішення. Аналогічні критерії використовують канадські омбудсмани. У США омбудсмани керуються, окрім вищезазначених критеріїв, критеріями доречності та ясності адміністративних актів і їх ефективного виконання;

12) хоча б на перехідний період формування в Україні громадянського суспільства та побудови демократичної, правової держави доцільно підвищити рівень імперативності актів українського омбудсмана і внести з цього приводу відповідні зміни до чинного Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”. Зокрема, потрібно законодавчо закріпити обов'язковість розгляду органами державної влади, місцевого самоврядування, їхніми посадовцями та службовцями подання Уповноваженого в місячний термін, наділити Уповноваженого правом вимагати від

винних у порушенні прав людини сплати компенсацій, відшкодування збитків, зокрема й моральних, встановити юридичну відповідальність, насамперед адміністративну, за невиконання органами державної влади, місцевого самоврядування, іншими установами та організаціями, їхніми посадовцями рішень Уповноваженого. Брак чітких санкцій за невиконання приписів омбудсмана негативно відбивається на реалізації ним своїх повноважень. Водночас законодавче закріплення такої юридичної відповідальності забезпечить швидкий і невідкладний розгляд рішень Уповноваженого. Можна також взяти до уваги досвід таких країн, як Франція, Іспанія, Велика Британія, Австралія, де передбачено кримінальну відповідальність за ігнорування діяльності омбудсмана;

13) Передбачити в Законі про Уповноваженого, що український омбудсман здійснює свої функції на місцях через своїх місцевих представників.

Незважаючи на те, що інститут омбудсмана існує в Україні вже понад п'ять років, організаційний період його становлення триває. Ціла низка питань, пов'язаних із правовим статусом Уповноваженого з прав людини та вдосконаленням його діяльності, потребують вирішення. Актуальним у цьому сенсі є й запровадження в Україні представників Уповноваженого. Стаття 11 Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” визначає, що Уповноважений має право призначати своїх представників у межах виділених коштів, затверджених Верховною Радою України. Організація діяльності та межі повноважень представників Уповноваженого повинні регулюватися затвердженням Уповноваженим Положенням про представників Уповноваженого. Однак на сьогодні такого Положення немає і, відповідно, не розроблена його модель.

Запровадження представників Уповноваженого з прав людини в нашій державі, враховуючи чисельність населення і загальний стан дотримання прав людини в країні, є нагальною потребою часу. Їх відсутність призводить до того, що Уповноважений не володіє достовірною та повною інформацією, а тому не може належно впливати на ситуацію з правами людини на місцях. Вважаємо, що при запровадженні представників Уповноваженого варто врахувати світовий досвід урегулювання правового статусу регіональних омбудсманів Росії, США,

Канади та інших країн, які зарекомендували себе досить-таки ефективними правозахисними інституціями;

14) при запровадженні в Україні представників Уповноваженого вважаємо, що Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини варто також детальніше вивчати практику функціонування колегіальних омбудсманівських служб, оскільки створення колегії в складі Уповноваженого з прав людини та його представників значно демократизувало б інститут українського омбудсмана та підвищило б статус його представників. Також в умовах перехідного періоду, в якому перебуває наша держава та суспільство, рішення, прийняті колегіальним органом, виступатимуть як імунітет омбудсмана від переслідувань з боку певних зацікавлених органів державної влади чи посадовців, і колегіальний орган зможе ухвалювати важливіші й сміливіші рішення.

При цьому ми ведемо мову про дещо неklasичне розуміння поняття “колегіальна омбудсманівська служба”, коли колегія є не постійним, а тимчасовим органом, який скликається періодично для розгляду найскладніших звернень громадян, вирішення важливих питань забезпечення прав людини в країні тощо. Звичайно, сам Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має залишатися одноосібним органом, оскільки це дає йому змогу оперативніше впливати на ситуацію з правами людини в країні. Його гнучкість і внутрішній динамізм, здатність у короткий термін залежно від обставин справи та зовнішніх чинників приймати рішення забезпечує його мобільність.

Водночас запровадження в практику діяльності українського омбудсмана розгляду певних питань колегією відповідало б державно-правовій практиці України, де колегії з подібним статусом функціонують в органах прокуратури, МВС, Служби безпеки та в інших державних структурах. Наш підхід ґрунтується на тому, що колегіальний розгляд справ забезпечує об'єктивне, всебічне й детальне дослідження обставин справи; процес взаємного обміну думками є важливим чинником правильного вирішення складних питань, а отже, сприяє ухваленню на дійсно демократичних засадах (більшістю голосів членів колегії) законних, справедливих, обґрунтованих рішень. Закріплення на законодавчому рівні таких засад у діяльності українського омбудсмана мало б позитивний характер об'єктивної закономірності

суспільно-політичного та державно-правового розвитку механізму державної влади України.

15) вважаємо за доцільне задля посилення взаємодії та співпраці українського омбудсмана з вищими органами влади запровадити посади представників Уповноваженого в Кабінеті Міністрів України, Конституційному та Верховному судах України;

16) для запровадження в Україні представників Уповноваженого на місцях, на наш погляд, варто уваги такий досвід розширення правозахисних можливостей омбудсмана, як організація мережі громадських приймалень Уповноваженого. Практика цілої низки країн свідчить, що вони створюються на базі юридичних вищих навчальних закладів чи колегій адвокатів, не потребують значного додаткового фінансування і водночас успішно функціонують, підвищуючи авторитет омбудсмана;

17) ще одна важлива проблема, яка, на жаль, законодавчо не врегульована в Законі “Про Уповноваженого Верховної ради України з прав людини”, — це питання заміщення українського омбудсмана.

Законодавство переважної більшості країн установлює правило, що в усіх випадках, коли омбудсмана дострокового звільнено чи він не в змозі виконувати свої функції, їх тимчасово виконує його заступник/и/. Закон Грузії передбачає, що в разі дострокового припинення повноважень Народного захисника до обрання парламентом Грузії нового його обов'язки виконує заступник, який у цьому випадку користується правами, правовими гарантіями та недоторканністю Народного захисника. В Іспанії Захисник народу має двох заступників (помічників), яких призначає та звільнює омбудсман за попередньої згоди палат парламенту. І в разі тимчасової непрацездатності чи подання Захисником заяви про відставку його обов'язки делегуються заступникам, які, згідно з ієрархією, в порядку черговості заміщують його. У Хорватії омбудсман має трьох заступників, яких обирає парламент за поданням самого омбудсмана на термін його повноважень, і він має право делегувати їм свої повноваження на випадок відсутності. Подібні правила діють у Македонії, Нідерландах, Словенії та інших країнах.

Дещо інша модель заміщення омбудсмана передбачена у Фінляндії, де заступника омбудсмана — віце-омбудсмана — обирає парламент, і він має ті ж функції, що й омбудсман, за ви-

нятком контролю за діяльністю Державної ради, міністрів, членів Верховного і Верховного адміністративного судів, що є у винятковій компетенції самого омбудсмана. Однак він має право заміщувати омбудсмана тільки в разі його тимчасової відсутності, а у випадку смерті омбудсмана чи виходу у відставку до закінчення терміну його повноважень парламент обирає нового омбудсмана на цей термін. На Мальті діє правило, що Президент у разі хвороби омбудсмана чи тимчасової його відсутності з іншої поважної причини може призначити тимчасового омбудсмана, який здійснює його обов'язки до повернення омбудсмана чи до моменту виконання покладеного на нього завдання.

Український законодавець, на жаль, проблему заміщення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини не розв'язав зовсім. Це велика прогалина в регулюванні його правового статусу, оскільки, як і будь-яка інша фізична особа, Уповноважений може захворіти, відбути в тривале відраджання, піти у відпустку тощо, і законом зовсім не врегульовано, хто повинен виконувати його обов'язки. Вважаємо оптимальним варіантом розв'язання цієї проблеми закріплення на законодавчому рівні положення про запровадження посади заступника Уповноваженого, якого призначав би Уповноважений на термін його повноважень.

### **3.3.2. Пропозиції змін до Закону України “Про комітети Верховної Ради України”**

Удосконалення парламентського контролю в сфері прав людини має відбуватися також шляхом модернізації статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини через коригування його моделі в “ширину”, тобто якнайскорішого запровадження спеціалізованих його представників чи навіть, можливо, спеціалізованих уповноважених. Воно має відбуватися з урахуванням специфіки правового статусу Уповноваженого Верховної Ради

України з прав людини, механізму державної влади, чинної національної правової системи та менталітету українського народу. Їх введення повинно виступати одним з ефективних варіантів інституційного посилення захисту прав і свобод таких членів нашого суспільства, як неповнолітніх, військовослужбовців, людей похилого віку, студентів та інших; а також можливості реалізації захисту гарантованих Конституцією прав і свобод на місцях.

Удосконалення парламентського контролю в сфері прав людини повинно відбуватися й за рахунок поліпшення роботи комітетів Верховної Ради України. З цією метою, на наш погляд, варто внести такі зміни до Закону України “Про комітети Верховної Ради України”:

1. Доповнити п. 1 ст. 10 “Комітети під час здійснення своїх функцій мають право в порядку контролю за додержанням Конституції і законів України, інших правових актів, прийнятих Верховною Радою України,” словами: “контролю за дотриманням прав людини” і далі за текстом.
2. Доповнити п. 2 ст. 17 словами: “Закрите засідання не може проводитися у випадку, якщо на ньому розглядається питання стосовно порушень прав людини” перед словами “Для здійснення звукозапису, кіно- і відеозйомок, трансляції засідання по радіо і телебаченню потрібна згода комітету”.
3. Доповнити п. 1 ст. 19 “рекомендації – щодо розгляду Верховною Радою України питань, які вносяться особами і органами, які мають право законодавчої ініціативи, а також щодо контрольної діяльності комітетів” словами: “зокрема й у сфері прав людини”.
4. Внести зміни до п. 5 ст. 22, доповнивши його словами “а також захисту прав людини” перед словами “якщо на цьому наполягає не менш як половина присутніх на засіданні їх членів”.

## ВИСНОВКИ

Еволюція Верховної Ради України в напрямку парламентаризму пов'язана насамперед з авторитетною й ефективною її діяльністю, позитивним і конструктивним впливом на розв'язання проблем, що стосуються забезпечення належного рівня життя громадян нашої країни.

З підвищенням ролі Верховної Ради у функціонуванні державного механізму становлення й розвитку українського парламентаризму динамізуються. Інтенсифікація практичної діяльності українського парламенту пов'язується з реалізацією Верховною Радою в повному обсязі всіх її парламентських прерогатив, для чого необхідні відповідне правове підґрунтя, досконала законодавча база.

Розв'язання зазначених у Концепції проблем законодавчого забезпечення реалізації парламентом України функції контролю стане важливим засобом зміцнення конституційної законності в діяльності всіх владних і самоврядних структур і, своєю чергою, сприятиме підвищенню ефективності в здійсненні українським парламентом законодавчої й інших його функцій та створенню дієвішої й ефективнішої законодавчої бази держави.

Враховуючи те значення, яке відіграють комітети в забезпеченні безперервної й ефективної роботи парламенту України, закріплення на рівні Конституції контрольної функції за комітетами Верховної Ради України гарантуватиме підвищення ефективності та відповідальності комітетів у галузі здійснення ними контрольних повноважень і водночас відхилить будь-які заперечення щодо конституційності зазначеного напрямку їхньої діяльності.

У Законі "Про комітети Верховної Ради України" доцільно передбачити, що функцію парламентського контролю комітети здійснюють відповідно до напрямків їх роботи, профілю, спеціалізації.

Нагальною є й потреба вдосконалення правового регулювання діяльності Рахункової палати України як вищого органу фінансового контролю. Недосконалість положень, що містяться в Конституції України та профільному законі, спричинюють прогалини в забезпеченні всебічного парламентського контролю за виконанням Державного бюджету України. Запропоновані зміни щодо вдосконалення за-

конодавства, у тому числі стосовно змін до Конституції України, спрямовані на подолання наявних проблем у функціонуванні цього конституційного органу контролю.

Крім того, слід зауважити, що сьогодні в Україні практично немає зовнішнього парламентського контролю за коштами місцевих бюджетів, які є частиною публічних фінансів та становлять понад третину зведеного бюджету України. Запровадження парламентського контролю за цією частиною публічних фінансів, на нашу думку, необхідно провести, зокрема:

- з метою створення цілісної системи внутрішнього та зовнішнього державного контролю за формуванням і використанням публічних фінансових ресурсів та державного майна України;
- для здійснення аналізу й прогнозування економічного розвитку держави, оскільки для цього використовуються також показники місцевих бюджетів України (стаття 6 Бюджетного кодексу України);
- для забезпечення дотримання законності й ефективності використання державних фінансових ресурсів.

Враховуючи, що метою парламентського контролю за фінансами місцевих бюджетів є передусім забезпечення законності та ефективності використання фінансових ресурсів, парламентський контроль має поширюватися:

- по-перше, на сферу формування бюджетних ресурсів місцевих бюджетів України, які повинні забезпечувати виконання повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за місцевими бюджетами;
- по-друге, на сферу формування та здійснення видатків місцевих бюджетів у частині фінансування повноважень місцевих державних адміністрацій і делегованих повноважень виконавчої влади.

Запропоновані зміни до бюджетного законодавства також спрямовані на вдосконалення парламентського контролю за використанням коштів централізованих фондів, усунення наявних прогалин у правовому регулюванні.

Потребують уваги й зміни, запропоновані до чинного законодавства в сфері дотримання прав людини й громадянина, які спрямовані, зокрема, на вдосконалення правового інституту омбудсмана в Україні.

Викладені в Концепції положення й пропозиції, аналіз чинного законодавства свідчать про необхідність внесення відповідних доповнень

до Конституції України, якими має бути встановлено, що однією з провідних функцій Верховної Ради України є парламентський контроль та визначення форми реалізації цієї функції українським парламентом. На основі Конституції необхідно вдосконалити чинне законодавство з питань організації та здійснення цієї функції парламентом.

## Додаток 2:

# Порівняльна таблиця запропонованих змін до законодавства з питань парламентського контролю у сфері бюджету

### I. Пропозиції змін до Конституції України

Чинна редакція Закону	Редакція з урахуванням запропонованих змін
Стаття 95. ... Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків.	Стаття 95. ... Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків. Кошти державних цільових фондів включаються до складу Державного бюджету України.
Стаття 98. Контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата.	Стаття 98. Парламентський контроль за формуванням та виконанням Державного бюджету України та місцевих бюджетів, використання інших державних коштів від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата.

### II. Пропозиції змін до Бюджетного кодексу України

Чинна редакція Закону	Редакція з урахуванням запропонованих змін
Стаття 13. ...	Стаття 13. ... 9. Усі державні цільові фонди, які створюються за рахунок податків і зборів (обов'язкових платежів), включаються до Державного бюджету України й використовуються за цільовим призначенням.
Стаття 24. Резервний фонд бюджету 1. Резервний фонд бюджету формується для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені при складанні проекту бюджету. Порядок використання коштів з резервного фонду бюджету визначається Кабінетом Міністрів України. ...	Стаття 24. Резервний фонд бюджету 1. Кошти резервного фонду бюджету можуть використовуватися на здійснення: 1) заходів з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, природного, соціально-політичного характеру; 2) інших непередбачених заходів, які відповідно до законів можуть здійснюватися за рахунок коштів бюджету, але не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проекту бюджету, тобто на момент затвердження 1-1. Кошти резервного фонду бюджету заборонено використовувати на: обслуговування або погашення державного боргу, боргу Автономної Республіки Крим чи боргу місцевого самоврядування;

ПРОГРАМА “ДОБРОЧЕСНІСТЬ НА ПРАКТИЦІ: ПРОГРАМА ВРЯДУВАННЯ”

<p>3. Резервний фонд бюджету не може перевищувати одного відсотка обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету.</p>	<p>додаткові заходи, що забезпечують виконання бюджетної програми (функції), призначення на яку затверджено в бюджеті; капітальний ремонт чи реконструкцію; придбання житла; надання гуманітарної чи іншої допомоги, крім випадків, коли рішення про надання такої допомоги прийнято Верховною Радою України, Президентом України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною радою. 1-2. За рахунок коштів резервного фонду бюджету можуть відшкодуватися витрати на здійснення заходів на суму фактичної кредиторської заборгованості станом на 1 січня поточного бюджетного періоду, щодо фінансового забезпечення яких прийнято рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету в минулому бюджетному періоді, але платежі з бюджету не були проведені або були проведені частково, про що приймається відповідне рішення.</p> <p>3. Резервний фонд бюджету не може перевищувати одного відсотка обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету. Рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету приймається тільки в межах призначення на цю мету у відповідному бюджеті і втрачає чинність після закінчення відповідного бюджетного періоду. Загальний обсяг асигнувань, наданих з резервного фонду бюджету за напрямом, визначеним у пункті 2 частини першої цієї статті, не може перевищувати 10 відсотків річного обсягу резервного фонду бюджету.</p> <p>6. Суб'єктам господарської діяльності недержавної (некомунальної) форми власності або суб'єктам господарської діяльності, у статутному фонді яких є корпоративні права держави, з резервного фонду бюджету виділяються кошти через головних розпорядників бюджетних коштів тільки на умовах повернення.</p>
<p>Стаття 27. Порядок подання та розгляду законопроектів, які впливають на дохідну чи видаткову частини бюджетів 1. Кожен законопроект, внесений до Верховної Ради України, протягом семи днів подається до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету для проведення експертизи щодо його впливу на дохідну та/або видаткову частини бюджетів та виконання закону про Державний бюджет України у поточному бюджетному періоді.</p>	<p>Стаття 27. Порядок розгляду проектів законів на відповідність їх бюджетному законодавству 1. До проектів законів, набрання чинності якими в поточному чи наступних бюджетних періодах призведе до зміни (збільшення або зменшення) показників бюджету, суб'єкт законодавчої ініціативи зобов'язаний додати детальні фінансово-економічні розрахунки відповідних змін, пропозиції про витрати, які належить скоротити, та/або пропозиції про джерела додаткових надходжень для покриття збільшення витрат. Жодна з таких змін не повинна призвести до збільшення державного боргу та державних гарантій, розмір яких встановлений Законом “Про Державний бюджет України”.</p>



2. Протягом двох тижнів, якщо Верховною Радою України не визначено інший термін, Комітет Верховної Ради України з питань бюджету забезпечує підготовку експертного висновку щодо впливу відповідного законопроекту на дохідну та/або видаткову частину бюджетів. До проектів законів, набрання чинності якими в поточному чи наступному бюджетних періодах призведе до збільшення видатків або скорочення доходів бюджету, суб'єктом законодавчої ініціативи додаються пропозиції про видатки, які належить скоротити, та/або пропозиції про джерела додаткових доходів для покриття збільшення видатків. Жодна з таких змін не повинна призвести до збільшення державного боргу і державних гарантій, розмір яких встановлений законом про Державний бюджет України. При цьому:

1) законопроекти, які згідно з експертним висновком та рішенням Комітету Верховної Ради України з питань бюджету не впливають на дохідну та/або видаткову частину бюджетів, вносяться до порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України для їх розгляду у загальному порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України;

2) законопроекти, які згідно з експертним висновком та відповідним рішенням Комітету Верховної Ради України з питань бюджету впливають на дохідну чи видаткову частину бюджетів, протягом трьох днів передаються Міністерству фінансів України для експертного висновку щодо визначення вартісної величини впливу законопроектів на дохідну чи видаткову частину бюджетів та для пропозицій щодо доцільності їх прийняття, можливості та терміну набрання ними чинності. Міністерство фінансів України у двотижневий термін готує експертний висновок та пропозиції до законопроектів і передає Комітету Верховної Ради України з питань бюджету для підготовки висновків щодо доцільності їх прийняття Верховною Радою України і термінів набрання ними чинності.

2. Кожен проект закону, внесений до Верховної Ради України, протягом семи днів подається до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету та Міністерства фінансів України для проведення експертизи щодо його впливу на показники бюджетів, виконання Закону “Про Державний бюджет України” в поточному бюджетному періоді та на середньострокову перспективу, а також щодо його відповідності бюджетному законодавству.

Міністерство фінансів України у двотижневий термін готує експертний висновок та пропозиції до проектів законів щодо їх впливу на показники бюджетів і виконання Закону “Про Державний бюджет України” в поточному бюджетному періоді (з обов'язковим визначенням вартісної величини такого впливу), щодо їх відповідності бюджетному законодавству й передає Комітетові Верховної Ради України з питань бюджету для підготування висновків та пропозицій щодо впливу відповідного законопроекту на показники бюджетів, доцільності їх прийняття Верховною Радою України, узгодження з бюджетним законодавством і термінами набрання ними чинності.

Протягом двох тижнів з дня отримання експертних висновків та пропозицій від Міністерства фінансів України, якщо Верховною Радою України не визначено інший термін, Комітет Верховної Ради України з питань бюджету забезпечує підготування експертного висновку та пропозицій щодо впливу відповідного проекту закону на показники бюджетів, доцільності їх прийняття Верховною Радою України, узгодження з бюджетним законодавством і термінами набрання ними чинності.

За наслідками розгляду проекту закону Комітет Верховної Ради України з питань бюджету направляє своє рішення комітетові Верховної Ради України, який є відповідальним за проект закону;

1) проекти законів, які згідно з рішенням Комітету Верховної Ради України з питань бюджету не впливають на показники бюджетів та узгоджуються з бюджетним законодавством, вносяться до порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України для їх розгляду в загальному порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України;

2) проекти законів, які згідно з рішенням Комітету Верховної Ради України з питань бюджету впливають на показники бюджетів та/або не узгоджуються з бюджетним законодавством, вносяться до порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України та розглядаються за обов'язкової участі в обговоренні члена Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, який представляє рішення Комітету Верховної Ради України з питань бюджету щодо проекту закону.

Пропозиції, викладені в рішенні Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, враховуються при доопрацюванні проекту закону до другого читання.

ПРОГРАМА “ДОБРОЧЕСНІСТЬ НА ПРАКТИЦІ: ПРОГРАМА ВРЯДУВАННЯ”

<p>Стаття 38. Проект закону про Державний бюджет України та матеріали, що до нього додаються ...</p>	<p>Стаття 38. Проект закону про Державний бюджет України та матеріали, що до нього додаються ... 4. На запити Комітету Верховної Ради України з питань бюджету Кабінет Міністрів України повинен надавати додаткові матеріали щодо проекту Закону “Про Державний бюджет України”.</p>
<p>Стаття 60. Квартальний звіт про виконання Державного бюджету України ... 5) зведені показники звітів про виконання бюджетів; ...</p>	<p>Стаття 60. Квартальний звіт про виконання Державного бюджету України ... 5) зведені показники звітів про виконання бюджетів (у розрізі місцевих бюджетів, яким визначені міжбюджетні трансферти в Державному бюджеті України); ... ... 4. Міністерство фінансів України в десятиденний термін після отримання квартального звіту про виконання Державного бюджету України надає Комітетові Верховної Ради України з питань бюджету інформацію про виконання текстових статей Закону “Про Державний бюджет України” в поточному бюджетному періоді та пояснення щодо стану виконання показників Державного бюджету України за звітний період.</p>
<p>Стаття 61. Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України ... 2) звіт про виконання Державного бюджету України;... 9) зведені показники звітів про виконання бюджетів; ...</p>	<p>Стаття 61. Річний звіт про виконання Закону “Про Державний бюджет України” ... 2) звіт про виконання Державного бюджету України (зокрема й звіт про виконання показників у додатках до Закону “Про Державний бюджет України”);... 9) зведені показники звітів про виконання бюджетів (у розрізі місцевих бюджетів, яким визначені міжбюджетні трансферти в Державному бюджеті України); ... 10-1) інформація про виконання текстових статей Закону про Державний бюджет України; 10-2) інформація головних розпорядників коштів Державного бюджету України про результати виконання бюджетних програм;... 3. На запити Комітету Верховної Ради України з питань бюджету Кабінет Міністрів України повинен надавати додаткові матеріали щодо річного звіту про виконання Закону “Про Державний бюджет України”.</p>
<p>Стаття 62. Розгляд звіту про виконання закону про Державний бюджет України 1. Рахункова палата протягом двох тижнів з дня офіційного подання Кабінетом Міністрів України річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України готує висновки щодо використання коштів Державного бюджету України.</p>	<p>Стаття 62. Розгляд звіту про виконання Закону “Про Державний бюджет України” 1. Рахункова палата протягом двох тижнів від дня офіційного подання Кабінетом Міністрів України річного звіту про виконання Закону “Про Державний бюджет України” готує висновки про виконання Закону “Про Державний бюджет України” з оцінкою ефективності виконання бюджетних програм, пропозиції щодо річного звіту Кабінету Міністрів України про виконання закону про Державний бюджет України та подає їх до Верховної Ради України.</p>

ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ: УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ ТА СВІТОВИЙ ДОСВІД

<p>2. Верховна Рада України розглядає звіт про виконання закону про Державний бюджет України у двотижневий термін з дня отримання висновків Рахункової палати щодо використання коштів Державного бюджету України...</p>	<p>2. Комітет Верховної Ради України з питань бюджету у двотижневий термін від дня отримання відповідних висновків та пропозицій Рахункової палати подає на розгляд Верховної Ради України проект рішення щодо звіту про виконання Закону “Про Державний бюджет України”...</p>
<p>Стаття 80. Періодичність, структура та терміни подання звітності про виконання місцевих бюджетів ... 3. Органи стягнення надають місцевим фінансовим органам відповідні звіти, передбачені частиною третьою статті 59 цього Кодексу ....</p>	<p>Стаття 80. Періодичність, структура та терміни подання звітності про виконання місцевих бюджетів ... 3. Органи стягнення надають місцевим фінансовим органам та Рахунковій палаті відповідні звіти, передбачені частиною третьою статті 59 цього Кодексу. ... 5. Місячну, квартальну та річну звітність про виконання місцевих бюджетів (у розрізі місцевих бюджетів) надає Державне казначейство України Рахунковій палаті за структурою та в терміни подання звітності про виконання місцевих бюджетів відповідно до вимог, встановлених для подання звітності про виконання Державного бюджету України в статтях 58-61 цього Кодексу.</p>
<p>Стаття 109. Повноваження Верховної Ради України по контролю за дотриманням бюджетного законодавства 3. До повноважень Верховної Ради України по контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить: 1) заслуховування звітів про стан виконання Державного бюджету України, в тому числі заслуховування звітів розпорядників бюджетних коштів про використання коштів Державного бюджету України; 2) контроль за використанням коштів резервного фонду державного бюджету.</p>	<p>Стаття 109. Повноваження Верховної Ради України з контролю за дотриманням бюджетного законодавства 3. До повноважень Верховної Ради України з контролю за дотриманням бюджетного законодавства належать: 1) заслуховування річного звіту Кабінету Міністрів України про виконання Закону “Про Державний бюджет України” на відповідний бюджетний період та прийняття рішення щодо цього звіту; 2) заслуховування звітів Кабінету Міністрів України про стан виконання Закону “Про Державний бюджет України” протягом відповідного бюджетного періоду; 3) заслуховування звітів органів стягнення щодо забезпечення надходжень до бюджетів, звітів головних розпорядників бюджетних коштів про використання коштів Державного бюджету України та результативність виконання відповідних бюджетних програм; 4) контроль за використанням коштів державних цільових фондів, резервного фонду державного бюджету; 5) надання доручень Рахунковій палаті щодо відстежування, оцінювання та здійснення перевірок у частині формування та виконання державного й місцевих бюджетів, інших державних коштів; 6) за поданням Комітету Верховної Ради України з питань бюджету розгляд та прийняття рішень щодо поданих Рахунковою палатою матеріалів перевірок; 7) заслуховування звітів Рахункової палати про виконання нею контрольних повноважень;</p>

## ПРОГРАМА “ДОБРОЧЕСНІСТЬ НА ПРАКТИЦІ: ПРОГРАМА ВРЯДУВАННЯ”

<p>4. До повноважень Комітету Верховної Ради України з питань бюджету по контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить:</p> <p>1) контроль за відповідністю поданого Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України Основним напрямом бюджетної політики на наступний бюджетний період та підготовка відповідного висновку;</p> <p>2) контроль за відповідністю законопроектів, поданих на розгляд Верховної Ради України, бюджетному законодавству.</p>	<p>4. До повноважень Комітету Верховної Ради України з питань бюджету щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства належать:</p> <p>1) контроль за відповідністю проекту закону про Державний бюджет України, поданого Кабінетом Міністрів України, основним напрямом бюджетної політики на наступний бюджетний період, пропозиціям і дорученням Верховної Ради України до них та підготування висновку щодо цих питань;</p> <p>2) контроль за відповідністю законопроектів, поданих на розгляд Верховної Ради України, бюджетному законодавству;</p> <p>3) заслуховування річного звіту про виконання Закону “Про Державний бюджет України” на відповідний бюджетний період та підготування висновків щодо цього звіту для розгляду Верховною Радою України;</p> <p>4) контроль за використанням коштів державних цільових фондів, резервного фонду державного бюджету;</p> <p>5) заслуховування звітів Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Державного казначейства України, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Державної податкової адміністрації України, Державної митної служби України, Фонду державного майна України, інших центральних органів виконавчої влади про стан виконання Закону “Про Державний бюджет України” протягом відповідного бюджетного періоду (в межах компетенції);</p> <p>6) заслуховування інформації Національного банку України щодо визначення та реалізації грошово-кредитної політики, її узгодженості з бюджетною політикою та виконання зобов’язань перед державним бюджетом;</p> <p>7) заслуховування головних розпорядників коштів Державного бюджету України про реалістичність бюджетних запитів, використання бюджетних коштів і результативність виконання відповідних бюджетних програм, вжиті ними заходи за наслідками виявлених перевірок бюджетних правопорушень та виконання рекомендацій контрольних органів;</p> <p>8) заслуховування звітів органів стягнення щодо забезпечення надходжень до бюджету, а також звітів державних підприємств та підприємств з державною часткою власності в частині виконання ними зобов’язань перед бюджетом;</p> <p>9) надання доручень Рахунковій палаті щодо забезпечення відстежування, оцінювання та здійснення перевірок з питань формування й виконання державного бюджету та місцевих бюджетів;</p>
---	--

ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ: УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ ТА СВІТОВИЙ ДОСВІД

	<p>10) заслуховування звітів Рахункової палати про результати аналітичної роботи, наслідки проведених перевірок, виконання доручень Верховної Ради України та Комітету Верховної Ради України з питань бюджету з оцінкою ефективності та законності використання бюджетних коштів;</p> <p>11) заслуховування інформації Головного контрольно-ревізійного управління України про ефективність і законність використання бюджетних коштів.</p>
<p>Стаття 110. Повноваження Рахункової палати по контролю за дотриманням бюджетного законодавства</p> <p>1. До повноважень Рахункової палати по контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить здійснення контролю за:</p> <p>1) використанням коштів Державного бюджету України відповідно до закону про Державний бюджет України;</p> <p>2) утворенням, обслуговуванням і погашенням державного боргу України;</p> <p>3) ефективністю використання та управління коштами Державного бюджету України;</p> <p>4) використанням бюджетних коштів у частині фінансування повноважень місцевих державних адміністрацій та делегованих місцевому самоврядуванню повноважень органів виконавчої влади по доходах і видатках.</p>	<p>Стаття 110. Повноваження Рахункової палати з контролю за дотриманням бюджетного законодавства</p> <p>1. До повноважень Рахункової палати з контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить здійснення контролю за:</p> <p>1) формуванням і виконанням Державного бюджету України, кошторисів державних цільових фондів;</p> <p>2) формуванням і виконанням місцевих бюджетів;</p> <p>3) відповідністю показників бюджету та макропоказників економічного й соціального розвитку України;</p> <p>4) законністю використання бюджетних коштів, а також ефективністю управління бюджетними коштами;</p> <p>5) діяльністю органів стягнення із забезпечення ними своєчасного й повного надходження до бюджетів податків, зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів відповідно до законодавства;</p> <p>6) бюджетними повноваженнями Міністерства фінансів України, місцевих фінансових органів, Державного казначейства України та головних розпорядників бюджетних коштів.</p> <p>2. Рахункова палата подає Комітетові з питань бюджету та іншим відповідним комітетам Верховної Ради України висновки та пропозиції щодо результатів кожної проведеної ревізії або перевірки разом з матеріалами реагування установ і організацій на виявлені бюджетні правопорушення.</p> <p>3. Рахункова палата, здійснюючи свою діяльність, не рідше ніж один раз на квартал подає Верховній Раді України та відповідним комітетам Верховної Ради України висновки й пропозиції щодо виконання Державного бюджету України, кошторисів державних цільових фондів і місцевих бюджетів.</p>

## Додаток 3:

# Порівняльна таблиця запропонованих змін до законодавства з питань парламентського контролю в сфері прав людини

### *I. Пропозиції змін до Конституції України*

Чинна редакція	Редакція з урахуванням запропонованих змін
<p>Стаття 93.</p> <p>Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України і Національному банку України...</p>	<p>Стаття 93.</p> <p>Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінетові Міністрів України, Національному банку України та Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини...</p>

### *II. Пропозиції змін до Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”*

Чинна редакція	Редакція з урахуванням запропонованих змін
<p>Стаття 5.</p> <p>... Уповноваженим може бути призначено громадянина України, який на день обрання досяг 40 років, володіє державною мовою, має високі моральні якості, досвід правозахисної діяльності та протягом останніх п’яти років проживає в Україні. Не може бути призначено Уповноваженим особу, яка має судимість за вчинення злочину, якщо ця судимість не погашена та не знята в установленому законом порядку.</p> <p>Уповноважений призначається строком на п’ять років, який починається з дня прийняття ним присяги на сесії Верховної Ради України.</p>	<p>Стаття 5.</p> <p>... Уповноваженим може бути призначено громадянина України, який на день обрання досяг 40-річного віку, знає державну мову, має високі моральні якості, вищу юридичну освіту, досвід правозахисної діяльності та протягом останніх п’яти років проживає в Україні.</p> <p>Уповноваженого призначають на п’ятирічний термін, який починається від дня прийняття ним присяги на сесії Верховної Ради України. Одна й та сама особа не може бути призначеною на цю посаду більш як на два терміни.</p>
<p>Стаття 6.</p> <p>Пропозиції щодо кандидатури на посаду Уповноваженого вносять Голова Верховної Ради України або не менше однієї четвертої народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Відповідний комітет Верховної Ради України подає Верховній Раді України свої висновки щодо кожної кандидатури на посаду Уповноваженого, відповідності її вимогам, передбаченим цим Законом, та про відсутність причин, які б перешкождали зайняттю нею цієї посади.</p>	<p>Стаття 6.</p> <p>Пропозиції щодо кандидатури на посаду Уповноваженого вносять Голова Верховної Ради України або не менше однієї четвертої народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України чи парламентські фракції (чисельністю не менше 100 народних депутатів України), а також спілки національних правозахисних організацій. Відповідний комітет Верховної Ради України подає Верховній Раді України свої висновки щодо кожної кандидатури на посаду Уповноваженого, відповідності її вимогам, передбаченим цим Законом, та про неіснування причин, які перешкождали б зайняттю нею цієї посади.</p>

ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ: УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ ТА СВІТОВИЙ ДОСВІД

<p>Стаття 9. ... 4) неспроможності протягом більше чотирьох місяців підряд виконувати обов'язки через незадовільний стан здоров'я чи втрату працездатності...</p>	<p>Стаття 9. ... 4) неспроможності протягом понад чотирьох місяців поспіль виконувати обов'язки через незадовільний стан здоров'я чи втрату працездатності, що підтверджується створеною Верховною Радою України державною медичною комісією...</p>
	<p>Стаття 10-1. Заступник Уповноваженого Уповноважений на термін своїх повноважень призначає свого заступника, організація діяльності та межі повноважень якого регулюються Положенням про заступника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, яке затверджує Уповноважений.</p>
<p>Стаття 11. Уповноважений має право призначити своїх представників у межах виділених коштів, затверджених Верховною Радою України...</p>	<p>Стаття 11. У межах виділених коштів, затверджених Верховною Радою України, Уповноважений має право призначити своїх місцевих та спеціалізованих представників, у тому числі представників у Кабінеті Міністрів України, Конституційному й Верховному судах України...</p>
<p>Стаття 13. Права Уповноваженого</p>	<p>Стаття 13. Права Уповноваженого ...1-а) законодавчої ініціативи;... ...3-а) звертатися з заявою (поданням) до Верховного Суду України та міжнародних правозахисних організацій щодо відновлення порушених прав громадян...</p>
<p>Стаття 15. ...Подання Уповноваженого — акт, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина.</p>	<p>Стаття 15. ...Подання Уповноваженого — обов'язковий до виконання акт, який вносить Уповноважений до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовцям і службовцям для вжиття відповідних заходів у місячний термін щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини й громадянина.</p>
<p>Стаття 16. Уповноважений здійснює свою діяльність на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини і громадянина, які отримує: 1) за зверненнями громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників...</p>	<p>Стаття 16. Уповноважений здійснює свою діяльність на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини й громадянина, які отримує 1) за зверненнями громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників, поданих йому через Президента України, громадські правозахисні організації...</p>
<p>Стаття 17.... 4) відмовляє в розгляді звернення. Уповноважений не розглядає тих звернень, які розглядаються судами, зупиняє вже розпочатий розгляд, якщо заінтересована особа подала позов, заяву або скаргу до суду...</p>	<p>Стаття 17. ... 4) відмовляє в розгляді звернення, якщо: а) громадянин не вичерпав усіх засобів правового захисту своїх прав і свобод; б) скарга не обґрунтована або недобросовісна; в) звернення анонімне; г) звернення має явно несерйозний або дріб'язковий характер.</p>

ПРОГРАМА “ДОБРОЧЕСНІСТЬ НА ПРАКТИЦІ: ПРОГРАМА ВРЯДУВАННЯ”

	Уповноважений не розглядає тих звернень, які розглядають суди, зупиняє вже розпочатий розгляд, якщо зацікавлена особа подала позов, заяву або скаргу до суду...
	Стаття 17-1 Уповноважений відкриває провадження в справі про порушення прав і свобод людини й громадянина щодо перевірки законності, а також об’єктивності, доцільності й справедливості в діях (бездіяльності) органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об’єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовців і службовців.

**III. Пропозиції змін до Закону України “Про комітети Верховної Ради України”**

Чинна редакція Закону	Редакція з урахуванням запропонованих змін
<p>Стаття 10.</p> <p>1. Комітети під час здійснення своїх функцій мають право в порядку контролю за додержанням Конституції і законів України, інших правових актів, прийнятих Верховною Радою України, контролю за законністю, економністю та ефективністю витрат, що здійснюються з державного бюджету, заслуховувати Першого віце-Прем’єр-міністра, віце-прем’єрів, міністрів України, керівників державних комітетів, відомств, інших органів державної виконавчої влади і організацій, профспілкових органів, а також органів місцевого самоврядування і об’єднань громадян, окремих громадян...</p>	<p>Стаття 10.</p> <p>1. Комітети під час здійснення своїх функцій мають право в порядку контролю за додержанням Конституції і законів України, інших правових актів, прийнятих Верховною Радою України, контролю за дотриманням прав людини, законністю, економністю та ефективністю витрат, що здійснюються з державного бюджету, заслуховувати першого віце-прем’єр-міністра, віце-прем’єрів, міністрів України, керівників державних комітетів, відомств, інших органів державної виконавчої влади й організацій, профспілкових органів, а також органів місцевого самоврядування та об’єднань громадян, окремих громадян...</p>
<p>Стаття 17.</p> <p>... 2. Засідання комітетів проводиться відкрито і гласно, крім випадків, коли за рішенням комітетів проводиться закрите засідання. Для здійснення звукозапису, кіно- і відеозйомок, трансляції засідання по радіо і телебаченню потрібна згода комітету...</p>	<p>Стаття 17.</p> <p>... 2. Засідання комітетів проводиться відкрито й гласно, крім випадків, коли за рішенням комітетів проводиться закрите засідання. Закрите засідання не може проводитися в разі, якщо на ньому розглядається питання стосовно порушень прав людини. Для здійснення звукозапису, кіно- і відеозйомок, трансляції засідання по радіо й телебаченню потрібна згода комітету...</p>
<p>Стаття 19.</p> <p>... 2) рекомендації — щодо розгляду Верховною Радою України питань, які вносяться особами і органами, які мають право законодавчої ініціативи, а також щодо контрольної діяльності комітетів...</p>	<p>Стаття 19.</p> <p>... 2) рекомендації щодо розгляду Верховною Радою України питань, що їх вносять особи й органи, які мають право законодавчої ініціативи, а також щодо контрольної діяльності комітетів, зокрема й у сфері прав людини...</p>
<p>Стаття 22.</p> <p>...5. Додатково до порядку денного засідання комітету можуть бути включені лише питання, що стосуються організації роботи його підкомітетів, робочих груп і членів комітетів, якщо на цьому наполягає не менш як половина присутніх на засіданні їх членів...</p>	<p>Стаття 22.</p> <p>...5. Додатково до порядку денного засідання комітету можуть бути внесені лише питання, що стосуються захисту прав людини й громадянина, організації роботи підкомітетів, робочих груп і членів комітетів, якщо на цьому наполягає не менш як половина присутніх на засіданні їх членів...</p>



## **Додаток 4:**

# **Пропозиції та зауваження до проекту Концепції законодавчих змін щодо вдосконалення парламентських контрольних функцій**

Попередній варіант Концепції законодавчих змін щодо вдосконалення парламентських контрольних функцій було направлено на розгляд п'яти комітетів Верховної Ради України (з питань правової політики; бюджету; фінансів та банківської діяльності; Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України; прав людини, національних меншин і міжнародних відносин), Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Апарату Верховної Ради України.

Станом на 24 березня 2005 року було отримано пропозиції й зауваження від комітету Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності та Рахункової палати.

Нижче подано узагальнений перелік отриманих пропозицій та зауважень:

### **Комітет Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності:**

— підтримуючи попередній варіант Концепції щодо предмету відання робочої групи від Комітету та враховуючи положення схваленої Постановою Верховної Ради України від 4 лютого 2005 року № 2426-IV Програми діяльності Кабінету Міністрів України “Назустріч людям”, пропонуємо за підсумками проведення конференції рекомендувати законодавче вдосконалення питань щодо перегляду функцій Рахункової палати з метою вдосконалення системи зовнішнього контролю використання коштів державного та місцевих бюджетів.

### **Рахункова палата України:**

- пропонується розглядати Рахункову палату відповідно до рішення Конституційного Суду від 23.12.97 № 7зп як незалежний орган спеціальної конституційної компетенції, а не як орган парламентського контролю;
- вказується на неприйнятність положення про надання тимчасовим слідчим комісіям Верховної Ради України права збирати докази в порядку, що встановлений чинним кримінально-процесуальним та адміністративно-процесуальним законодавством, а також на неприпустимість створення тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України з питань, які є вже предметом досудового слідства чи судового розгляду;
- вказується на необхідність якнайшвидшого прийняття нової редакції закону “Про Рахункову палату України”;
- вказується на недоцільність перегляду статті 98 Конституції України в редакції, схваленій у грудні 2004 року;
- вказується на необхідність “червоною ниткою” зазначити Рахункову палату як незалежний вищий орган фінансового контролю;
- вказується на необхідність переглянути пропозиції щодо внесення змін до частин третьої та четвертої статті 109 Бюджетного кодексу України (стосовно права комітету Верховної Ради України з питань бюджету надавати Рахунковій палаті доручення щодо здійснення перевірок з питань формування й виконання державного бюджету та місцевих бюджетів);
- вказується на неприйнятність пропозиції щодо надання Рахунковій палаті права контролювати формування (складання) бюджетів усіх рівнів, оскільки це суперечить вимогам Конституції України;
- вказується на те, що пропозиції щодо порядку розгляду проектів законів на їх відповідність бюджетному законодавству не враховують роль Рахункової палати в розробленні проектів законів, прийняття яких призведе до додаткових надходжень або збільшення витрат. Тому

## ПРОГРАМА “ДОБРОЧЕСНІСТЬ НА ПРАКТИЦІ: ПРОГРАМА ВРЯДУВАННЯ”

---

пропонується внести в Концепцію положення про те, що такі законопроекти повинні проходити експертизу в Рахунковій палаті;

— пропонується докладніше висвітлити такі питання:

- здійснення права законодавчої ініціативи вищим органом фінансового контролю (ВОФК);
- механізм реалізації в парламенті пропозицій ВОФК стосовно вдосконалення фінансового, зокрема й бюджетного, законодавства;
- механізм прийняття та реалізації рішень парламенту щодо звітів ВОФК про результати контрольних заходів;
- здійснення парламентського контролю за реалізацією рекомендацій ВОФК.