



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

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

**ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ  
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ:  
ДОСВІД І ПРОБЛЕМИ**

МАТЕРІАЛИ КРУГЛОГО СТОЛУ  
У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ

Київ 2004



## **ЗМІСТ**

---

### **ВСТУПНЕ СЛОВО**

Адам МАРТИНЮК, народний депутат України, Перший заступник Голови Верховної Ради України	4
--	---

### **ТЕКСТИ ВИСТУПІВ**

Валентин МАТВЄЄВ, народний депутат України, Голова Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ТА ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЇЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	9
---	---

Валентин ЗАЙЧУК, Керівник Апарату Верховної Ради України ЗАВДАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ РОБОТИ АПАРАТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТУ ТА ЙОГО ОРГАНІВ	19
---	----

Іван ТКАЛЕНКО, міністр у зв'язках з Верховною Радою України ПОГЛИБЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ УРЯДУ ТА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ЯК ОДНІЄЇ З ГОЛОВНИХ ПЕРЕДУМОВ РОЗВ'ЯЗАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРОБЛЕМ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ	24
---	----

Валентин СИМОНЕНКО, Голова Рахункової палати України ВПРОВАДЖЕННЯ ТА РОЗВИТОК ДІЄВИХ МЕХАНІЗМІВ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ	28
---	----

Ержебет КІШ, керівник Департаменту забезпечення зв'язків з парламентом Державного аудиторського офісу Угорської Республіки ВПРОВАДЖЕННЯ ТА РОЗВИТОК ДІЄВИХ МЕХАНІЗМІВ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ: СХІДНОЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД	35
--	----

Фред БРЕДЛІ, директор Програми сприяння парламенту України ВПРОВАДЖЕННЯ ТА РОЗВИТОК ДІЄВИХ МЕХАНІЗМІВ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ: МІЖНАРОДНА ПРАКТИКА ТА СТАНДАРТИ	42
---	----

<b>ДИСКУСІЯ ЩОДО ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОНТРОЛЬНИХ ФУНКЦІЙ</b>	47
---	----

### **СЛОВО НА ЗАВЕРШЕННЯ**

Валентин МАТВЄЄВ, народний депутат України, Голова Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України	75
--	----

<b>РЕКОМЕНДАЦІЇ</b>	77
---------------------	----

<b>СПИСОК УЧАСНИКІВ "КРУГЛОГО СТОЛУ"</b>	83
--	----

## ВСТУПНЕ СЛОВО

---

**Адам МАРТИНЮК,**  
*народний депутат України,  
Перший заступник Голови  
Верховної Ради України*

Шановні учасники "круглого столу"!

Я від імені керівництва Верховної Ради України висловлюю щире задоволення тим, що Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України, залучивши експертів із міжнародної спільноти, а також, не побоюся сказати, найкращих творчих сил нашого Парламенту, вирішив провести "круглий стіл" стосовно надзвичайно важливої проблеми, яка не має, як-то кажуть, національних кордонів та обмежень.

Бо в кожного з національних парламентів, найвищих законодавчих органів тієї чи іншої держави є свої особливості в організації роботи, у формуванні та прийнятті рішень. Але, мабуть, загалом для чого створені, для чого покликані парламенти кожної держави, а саме в законотворенні, більш-менш ми єдині, бо саме на найвищі законодавчі органи кожної держави, на їхні парламенти покладена основна функція — законотворча, котру виконує тільки цей єдиний орган, який творить закони, закладає основи життя та діяльності кожного із суспільств.

Організація роботи кожного парламенту, особливо Верховної Ради нашої держави, складнішає, враховуючи збільшення кількості законотворчих актів. Якщо

проаналізувати законотворчу діяльність, то вона щороку зростає, можна сказати, небаченими темпами.

Привертає увагу ще одна особливість. Суб'єкти законодавчої ініціативи, а як ви знаєте їх у нас чотири, все більше й більше користуються правом законодавчої ініціативи. Так-от, переважно авторами законодавчої ініціативи є саме народні депутати. Зростає кількість законопроектів, я вам назву досить-таки цікаві, я б сказав, промовисті цифри. Якщо за час роботи Парламенту другого скликання надійшло для розгляду за чотири роки 4,6 тис. законопроектів, то вже в наступному, третьому, скликанні — 7800 законопроектів, і за два роки роботи нинішнього, четвертого, скликання до Верховної Ради вже надійшло понад 6 тис. законопроектів. Тобто, якщо помножити це на два, то це буде щонайменше 12 тис. законопроектів, 4 тис. шість чи вісім років тому і втричі більше через 8 років, через два скликання, — 12 тисяч законопроектів. Поділіть їх на ті парламентські дні, в які ми з вами працюємо, поділіть на кількість днів і побачите, з якою рекордною швидкістю нам треба розглядати ці законопроекти. Це один момент.

Другий момент: я вже говорив і звертав вашу увагу на те, що дійсно зростає тенденція, і, я б сказав, зростає з певним, вибачте, перекосом у бік того, що переважно суб'єктами законодавчої ініціативи стають народні депутати. Із цих 6 тис. законодавчих актів, які надійшли на розгляд Парламенту за два роки четвертого скликання, 84

відсотки належать народним депутатам, 84 відсотки законодавчих ініціатив і проектів, лише 13 відсотків — Кабінету Міністрів, 2,8 — Президентові і 0,2 — Національному банку.

Але особливо я хотів би звернути увагу на ці цифри — 84 відсотки народним депутатам і 13 — Кабінету Міністрів, тоді як зрозуміло, що основним суб'єктом законодавчої ініціативи, на мій погляд, у суспільстві, яке нормально функціонує, все-таки має бути Кабінет Міністрів. Він повинен визначати

ламентові, тоді, мабуть, ситуація зміниться.

Інколи, вибачте, шанованому товариству і казати соромно про ось таке. Але якщо проаналізувати частину законодавчих ініціатив, то досить часто серед цих 84-х відсотків ініціатив, що походять від народних депутатів, дуже багато лобістських приватних інтересів. Тому що певні групи виходять на ту чи іншу депутатську групу й намагаються за рахунок законотворення розв'язати свої бізнесові проблеми.



орієнтири державної політики, він мусить виступати основним замовником, тому що саме виконавча влада найбільше бачить і відчуває нагальність потреби в тих чи інших законах. У нас, як бачимо, навпаки.

Хоча сподіваюся, якщо ми зможемо здійснити політичну конституційну реформу, коли зуміємо з'єднати в єдине ціле і Парламент, і Кабінет Міністрів, якого формуватиме Парламент і який буде підзвітним Пар-

Мені зараз важко назвати цифру, але переважна більшість законопроектів, які надходять на розгляд Парламенту, — це ті, що стосуються питань оподаткування, внесення змін до законів, що передбачають на меті певні пільги, пільг щодо сфери тієї чи іншої діяльності.

Досить багато, зокрема зараз у нас на розгляді знаходиться близько 120 законопроектів, пов'язаних із внесенням змін до Дер-

жавного бюджету на цей рік, і так далі, й таке інше.

Тобто тут проблема є, і, я думаю, що її можна буде, ще раз наголошую, дещо врівноважити, якщо ми зуміємо, дійсно, досягти того, що народ формуватиме Парламент, а Парламент формуватиме і нестиме відповідальність за Кабінет Міністрів, а Кабінет Міністрів, відповідно, нестиме цілковиту відповідальність саме перед Парламентом, який його сформував.

Ще одна проблема. Я хотів би, щоб учасники "круглого столу" обговорили та обмінялися думками щодо цього, внесли рекомендації, — це проблема, пов'язана дійсно безпосередньо з організацією роботи Верховної Ради і з її основоположним документом, який має назву "Регламент Верховної Ради України".

Знову ж таки, нагадаю, особливо зарубіжним учасникам нашого "круглого столу", що ми 1996 року ухвалили Конституцію України. У Конституції було записано, що потрібно ухвалити Закон про Регламент роботи Верховної Ради України.

Від 1996 року і понині такого Закону немає. Немає через різні причини. В останній момент, у зв'язку з тим, що загострилася проблема, чи розв'язуємо ми питання конституційної реформи, я скажу про це кілька слів.

А з іншого боку, все спиралося на те, що не один раз, а десятки разів, напевно, ми вже в різні періоди скликань у Парламенті вносили на розгляд Верховної Ради Закон про Регламент роботи Верховної Ради і не мали змоги затвердити його, ухвалити, тому що конфліктували інтереси тих чи інших

політичних груп, тих чи інших політичних фракцій, — і десятки разів наші намагання та профільних комітетів, спроби винести в сесійну залу, обговорити й ухвалити Закон про Регламент закінчувались безуспішно.

Нині досі тривають дискусії про цей основоположний документ діяльності Парламенту. Ось і зараз ми об 11 годині продовжимо засідання робочої групи, яка працює над узгодженням проекту змін до Конституції. Два дні тому вона засідала чотири години і половину цього засідання ми присвятили дискусії стосовно, знову ж таки, Регламенту. Бо питання порушене так, що він потрібен. Це має бути або Закон, чи просто Регламент, який остаточно ухвалює Верховна Рада і тільки вона може втручатися в цей Регламент роботи. Якщо закон, то, зрозуміло, його має підписати Президент. Президент може накласти вето. Потім, якщо в Парламенті виникає потреба швидко й оперативно внести зміни до Регламенту, розв'язати ту чи іншу проблему, треба пройти довготривалу стадію внесення змін і поправок до закону, одержати підпис Президента. Це може, вибачте, й роками тягнутися. І вже проблема сама собою зникне. Це один момент.

Другий момент: оскільки кожна гілка влади незалежна, самостійна, а ми дамо змогу іншій гілці влади, тобто Президентіві, втручатися в діяльність Верховної Ради, то це буде вже залежність. Бо якщо це буде Закон про Регламент, то він досить значною мірою залежить від Президента. Він його може підписати, може накласти вето або ж не підтримати тих змін, які Парламент вважатиме за необхідне внести в процедуру своєї діяльності.

Отже, логічніше, щоб це був просто Регламент, який остаточно ухвалюється Верховною Радою і не потребує підпису Президента, а не закон. Тоді Парламент може оперативніше впливати на організацію свого внутрішнього процесу. Але є заперечення цілком логічні, слухні, я вважаю, коли говорять про те, що в такому разі це може перетворитися на щоденну зміну цього Регламенту, щоденну зміну правил нашої роботи.

Так що тут дискусії неоднозначні, і я просив би також учасників нашого "круглого столу" поміркувати над цим. Бо ще раз повторюю, з одного боку, добре, коли це закон, бо закон змінити важче й менше, вибачте, чесатимуться руки поміняти правила гри, а з другого боку — це значна залежність уже від Президента, який має величезний вплив на прийняття законів та їх остаточне схвалення. Як бачимо, питання непросте. Тим більше, що я особливо хотів би наголосити на величезному значенні Регламенту та чіткому дотримуванні його норм.

На превеликий жаль, ми ще не зуміли цього домогтися в себе. Ми так побудували нашу роботу, що досить часто дозволяємо собі відступи від цього Регламенту, чи-то за бажанням Голови Верховної Ради України, переважно за бажанням тих народних депутатів, які хочуть задовольнити свої інтереси й вимагають від голови переступити ту чи іншу норму Регламенту. Переступив раз, другий, створив прецедент — і воно вже, так би мовити, пішло-поїхало. Бо вчора можна було, а чому сьогодні не дозволяють?

Я, наприклад, думаю, що той із вас, хто має стосунок до головування, хто веде ті чи інші

засідання, особливо такі, де треба приймати досить суттєві рішення, найбільш зацікавлений у тому, щоб це був сухий, чіткий, зрозумілий звід законів, правила гри, як кажуть, для кожного. І тоді було б набагато легше, а можливості, наші депутати можуть підтвердити, є, пригадайте, скільки ми боролися із часом виступу народних депутатів, ввели автоматичне відімкнення мікрофона через три хвилини і практично проблему усунули. Хоча раніше спробуйно забрати слово, коли ти йому надав: "Ще хвилинку, ще хвилинку і ще дві"... Інколи по два й три регламенти.

Тобто, я думаю, ми дійдемо згоди й ухвалимо Регламент. Мушу відзначити, що Комітет з питань Регламенту понад півроку працював майже щоденно над цим Законом про Регламент. Ми досить скрупульозно, досить детально пройшли ці статті, і нас зупинило лише одне — те що передбачалася конституційна реформа і, ще раз повторюю, не було чітко зрозуміло, чи це буде закон, чи це буде просто Регламент. І це певною мірою зупинило роботу Регламентного комітету, хоча, за великим рахунком, вони свою роботу виконали і Закон про регламент уже готовий.

Перепрошую за певне затягування вступного слова, але я спеціально хотів наголосити, шановні учасники "круглого столу", на тих проблемах, які хотілося б, щоб ви обговорили, внесли свої конструктивні пропозиції стосовно організації роботи Верховної Ради України. Бо саме від умілої організації роботи Верховної Ради й залежатиме ефективність ухвалення того величезного масиву законодавчих актів, цифри щодо яких я вам уже називав.

Я ще раз щиро вітаю всіх учасників "круглого столу", бажаю плідної роботи. І принагідно висловлюю подяку зарубіжним експертам, організаціям, які доклали зусиль,

щоб організувати цей "круглий стіл" і які є сьогодні активними його учасниками. Плідної вам роботи, шановні друзі!



## ТЕКСТИ ВИСТУПІВ

**Валентин МАТВЄЄВ,**

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

### ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ТА ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЇЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Шановні народні депутати!

Шановні гості, учасники засідання “круглого столу”!

Перш за все дозвольте від імені Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України висловити вам щиру подяку за те, що ви знайшли можливість взяти участь у цьому зібранні.

Проблема, означена для обговорення, дійсно надзвичайно гостра. Адже йдеться про ефективність роботи, забезпечення життєдіяльності вищого законодавчого органу держави.

Тому впевнений, що конструктивний обмін думками слугуватиме виробленню зважених і ділових пропозицій щодо підвищення рівня роботи Верховної Ради України.

Виступаючи ініціатором проведення сьогоднішнього заходу, наш Комітет мав на меті не лише обговорити ці питання, а вони дійсно назріли, але головне — спільними зу-

силлями виробити й запропонувати практичні кроки щодо реформування внутрішньої роботи парламенту в світлі вимог сьогодення.

Згідно зі статтею 75 Конституції України Верховна Рада є єдиним органом законодавчої влади в Україні. Тому її головною функцією є законотворення.

Протягом п’яти сесій Верховної Ради нинішнього скликання ухвалено 611 законів, крім того, прийнято понад тисячу постанов та інших правових актів. При цьому хочу привернути Вашу увагу до того, що за цей час від усіх суб’єктів законодавчої ініціативи надійшло до Верховної Ради близько 6000 законопроектів, у тому числі:

- ◆ від народних депутатів України 4938 або 84%
- ◆ від Кабінету Міністрів України 769 або 13%
- ◆ від Президента України 158 або 2,8%
- ◆ від Національного банку України 21 або 0,3%

З них проектів нових законів розробили народні депутати України — 595, Президент — 20, Кабінет Міністрів — 169.

Більше ніж за два роки нашої роботи із розглянутих Верховною Радою України 1622 законодавчих актів суб’єктами законодавчої ініціативи виступили:

◆ <i>народні депутати України</i>	994 законопроекти	61%
◆ <i>Кабінет Міністрів України</i>	530 законопроектів	32%
◆ <i>Президент України</i>	116 законопроектів	7%

Вважаю, що коментарі тут зайві. Є над чим усім нам добре задуматися.

Але річ тут не тільки і не стільки в наведених кількісних показниках, хоча й вони яскраво відбивають негативні тенденції в подальшій розбудові правового поля держави. Передусім ідеться про якість, професійний рівень підготування законопроектів, у чому має бути значно вищою зацікавленість Уряду, відповідних міністерств і відомств.

Створено так звану парламентсько-урядову коаліцію, посилилося лобювання у Верховній Раді інтересів тих чи інших галузевих, бізнесових, олігархічних груп і цілих кланів. То візьміть же на себе, шановні урядовці, хоча б надання практичної кваліфікованої допомоги в опрацюванні тих законопроектів, які вносять народні депутати на ваше ж прохання.

Відомо, що законопроект до його ухвалення проходить непросту і, прямо скажемо, ще не зовсім досконалу процедуру. Але, на жаль, нерідко і її не дотримуються.

Слід відзначити, що останнім часом узвичаїлася практика, коли, порушуючи норми Регламенту Верховної Ради України, реєструють законопроекти, якість та оформлення яких зовсім не відповідає ні вимо-

гам Регламенту Верховної Ради, ані Інструкції з діловодства у Верховній Раді України. Насамперед це відбувається через нечітку регламентацію альтернативних законопроектів, недостатній рівень науково-експертної й аналітичної роботи, брак належного аналізу практики застосування законів і науково-дослідницької роботи щодо вдосконалення чинного законодавства, зокрема, з боку Інституту законодавства Верховної Ради України. У комітетах Верховної Ради знаходяться на розгляді багато законопроектів, які, по суті, повторюють один одного або передбачають регулювання одного кола питань. Нерідко реєструються низькоякісні законопроекти, що не відповідають вимогам юридичної техніки. А юридична експертиза, як відомо, здійснюється лише на етапі підготування до розгляду законопроектів у другому читанні, коли вже прийнято за основу їх концепцію та основні положення, коли вони вже опрацьовані в профільних комітетах.

Все це, безумовно, має бути чітко визначено Регламентом. До речі, проект Закону “Про Регламент Верховної Ради України” народні депутати, члени нашого Комітету, внесли до Верховної Ради майже рік тому. Думаю, що пора його розглянути хоча б у першому читанні!

Шановні колеги! Одним із найсерйозніших недоліків у парламентському законотворчому процесі є, як б сказав, найчастіше його стихійність. І тут важливу роль повинні відігравати комітети — визначати першочерговість проходження проектів законів, за їх значущістю, невідкладністю та підтримкою. При цьому головною метою всього законотворчого процесу має бути поліпшення добробуту наших громадян,

захист їхніх конституційних прав і життєвих інтересів, а не внесення в інтересах конкретних бізнесових груп проектів законів стосовно змін митних тарифів, податків, акцизних зборів тощо. Хіба це нормально, коли до чинного Закону “Про податок на додану вартість” внесено понад сотню змін і доповнень?



На наш погляд, Верховна Рада України повинна затвердити чітку програму законопроектних робіт і її неухильно дотримуватись. Тоді не з'являтимуться законопроекти “Про сало”, “Про майбутнє”, про призначення Генеральним прокурором України сторожа Мукачівської міськради тощо.

До Комітету надходить багато звернень народних депутатів щодо порушення норм Регламенту при формуванні порядку денного сесії, розкладу пленарних засідань, організації розгляду питань порядку денного та при їх підготованні в комітетах, що

призводить до серйозних збоїв у законодавчому процесі.

Сталося так, що, порушуючи вимоги Регламенту, Верховна Рада ухвалює рішення лише щодо затвердження порядку денного сесії, а розклад засідань і порядок денний на кожен день пленарної роботи формує Погоджувальна рада без прийняття рішень Верховною Радою. Це призвело до того, що під час роботи п'ятої сесії понад 600 законопроектів чекають свого розгляду в червні цього року, а, як відомо, 2 липня сесія закінчує свою роботу в пленарному режимі.

Значні порушення Регламенту допускаються також і при неодноразовому внесенні до порядку денного пленарних засідань і повторному розгляді відхилених законопроектів.

Зокрема, статтею 2.4.5 Регламенту визначено, що питання про розгляд законопроекту (іншого акта) автоматично вилучається з порядку денного сесії Верховної Ради в разі відхилення законопроекту (іншого акта) Верховною Радою, в тому числі й ті, які не отримали необхідної більшості голосів на підтримку (ч. 5, ст. 3.2.1).

Лише протягом останніх місяців поточної сесії в розкладі засідань з'явилися для повернення до повторного розгляду раніше відхилені такі питання:

- проект Житлового кодексу України;
- про ратифікацію угоди про позику на видачу державних актів з права власності на землю в сільській місцевості;
- про ратифікацію угоди з Міжнародним банком реконструкції та розвитку про

позику на розвиток України через Інтернет;

- черговий раз, але під новим реєстраційним номером, з'являється питання щодо операцій з виробництва лазерних систем зчитування.

Нас усіх непокоїть і той факт, що повністю спрощена (деформована) процедура розгляду питань. Згідно зі статтею 3.4.1 Регламенту передбачається повне обговорення питань на засіданні Верховної Ради України. В той же час навіть підготовлені до другого читання законопроекти нерідко вносяться до розділу для обговорення за скороченою процедурою. А тому, як негативний наслідок цього, є непоодинокі факти, коли майже відразу після ухвалення Закону з'являються зміни та доповнення до нього через те, що не відбулося його ґрунтовного розгляду та опрацювання. Тому й виходить, що в нас нерідко не вистачає часу досконало виконати роботу, але щоб виправляти її недоліки — час завжди знаходиться.

Слід відзначити й те, що відповідно до статті 3.4.2 Регламенту процедура скороченого обговорення передбачається лише для ухвалення рішень з процедурних питань та інших, прямо зазначених у Регламенті, а не для обговорення законопроектів. Але така практика, започаткована після антиконституційного перевороту в Парламенті в січні 2000 року, на жаль, стала системою.

На своїх засіданнях наш Комітет неодноразово розглядав звернення народних депутатів України щодо порушення вимог Регламенту при формуванні порядку денного сесії, щоденного та щотижневого розкладів пленарних засідань Верховної Ради

України, підготуванні питань до розгляду, їх реєстрації, тиражування та поширення серед народних депутатів України. Про ухвалені рішення та необхідність вжиття заходів Комітет інформував Верховну Раду України, зокрема, листом у квітні 2003 року про результати розгляду матеріалів щодо відповідності вимогам Регламенту та Бюджетного кодексу України ухвалення Закону України “Про Державний бюджет України на 2003 рік” та листом у січні нинішнього року про звернення народних депутатів щодо порушення Регламенту при розгляді й ухваленні проекту Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2003 рік (щодо мінімальної заробітної плати” (реєстр. №4207-2).

Згідно з чинною законодавчою процедурою законопроект, підготовлений головним комітетом до першого читання, висновки відповідних комітетів та інші матеріали до нього надаються народним депутатам України для ознайомлення **не пізніш як за 6 днів до розгляду на засіданні Верховної Ради України**. А як на практиці? Значна частина законопроектів з порушенням вимог цієї статті поширюються в день розгляду на пленарному засіданні. Наприклад, законопроект 4000-1 щодо внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Держбюджету був вручений народним депутатам України в день його розгляду — 5 січня 2004 року. І такі приклади, на жаль, не поодинокі.

Якщо узагальнити, то основні порушення Регламенту Верховної Ради України, на які постійно звертають увагу народні депутати України, полягають у такому:

- порядок денний пленарних засідань Верховної Ради України формує Погоджувальна рада інколи з перевищенням своїх повноважень, передбачених статтею 4.2.4 Регламенту Верховної Ради України;
- до розкладу засідань вноситься розділ “Повернення до розгляду раніше не підтриманих питань”, що суперечить вимогам статті 2.4.5 Регламенту Верховної Ради України;
- спрощується (або деформується) сама процедура розгляду питань. Згідно зі статтею 3.4.1 Регламенту Верховної Ради України передбачається повне обговорення питань на засіданні Верховної Ради України. В той же час, найчастіше, підготовлені до розгляду законопроекти вносяться до порядку денного пленарного засідання для обговорення за скороченою процедурою. Порушується вимога статті 6.2.13 Регламенту Верховної Ради України щодо порядку реєстрації альтернативних законопроектів (наприклад, реєстрація та розгляд проекту Трудового кодексу України реєстр. №1038-2 від 08.12.2003 року на пленарному засіданні 10 грудня 2003 року);
- порушення термінів вручення народним депутатам для ознайомлення законопроектів і необхідних матеріалів, а також ненадання будь-яких матеріалів щодо законопроектів, які розглядаються на пленарному засіданні (наприклад, 11 грудня 2003 року не було роздано законопроекти реєстр. №№ 0959, 0959-1, 2591, 0952, 3273, 4480).

Варто зауважити, що Верховна Рада України 14 вересня 2000 року ухвалила Закон

України “Про закони та законодавчу діяльність”, на який Президент наклав вето і повернув на повторний розгляд. 7 грудня 2000 року закон ухвалено вдруге і знову направлено на підпис Президентові. Але його ще раз повернуто на повторний розгляд і досі він знаходиться на розгляді у Верховній Раді України.

Враховуючи особливу важливість цього Закону для забезпечення ефективності нормотворчого врегулювання законодавчої діяльності, вважаємо за необхідне повернутися до його опрацювання.

Шановні колеги!

Парламентські комітети є головним конституційно визначеним органом у законодавчому процесі. Законодавчою базою організації їхньої роботи є Конституція України, Регламент Верховної Ради України, Закон України “Про комітети Верховної Ради України”.

Ще на початку минулого століття президент Сполучених Штатів Америки (у 1912 — 1920 роках) Вудро Вілсон, відомий знавець Конгресу США, зазначав, що комітети — це “майстерні законодавчого органу”. Це означення, на мій погляд, не втратило актуальності й дотепер. У більшості сучасних демократичних країн комітети є основною організаційною структурою законодавчого органу, відповідальною за розроблення законопроектів і внесення до них поправок.

Сподіваюсь, що про практику роботи комітетів, проблеми, які виникають, скажуть ще голови, представники комітетів.

Хочу лише відзначити, що практика роботи нашого Комітету засвідчує, що проведення

засідань Комітетів щотижня цілком себе виправдало. Це дає змогу оперативно й своєчасно розглядати всі питання, які потребують розв'язання.

За період роботи п'яти сесій Верховної Ради України нинішнього скликання Комітет розглянув 376 питань, за поданням членів Комітету Верховна Рада України ухвалила 81 законодавчий акт.

Тому ми вважаємо, що пропозиції щодо проведення засідань тільки у період тижнів роботи народних депутатів України у комітетах не є раціональними.

Мабуть, більшість із вас погодиться з тим, що робота комітетів, яка ґрунтується навіть на ще не зовсім досконалому законодавстві, не відповідає ним установленим вимогам. Від скликання до скликання, із року в рік роль комітетів у законодавчому процесі серйозно не посилюється, а буває навіть і навпаки. Безперечно, частково це пов'язано з більшим впливом політичної структурованості парламенту та політичних чинників на прийняття законодавчих рішень. Але не можна не бачити очевидного: рівень виконання вимог закону про комітети недостатній, а деколи й такий, що часто дає підстави сумніватися в легітимності прийнятих окремими комітетами рішень.

Слід звернути увагу й на нехтування Регламентом Верховної Ради України при попередньому розгляді законопроектів у комітетах.

Стосовно цього питання до Комітету надходять численні звернення народних депутатів України щодо порушення комітетами Верховної Ради України термінів розгляду

законопроектів, з опрацювання яких їх визначено головними, чим порушується їхнє право на законодавчу ініціативу.

Наприклад, 12 травня цього року Комітет розглянув звернення народного депутата України Чорновола Т.В. щодо порушення термінів розгляду Комітетом з питань бюджету низки внесених ним проектів законів.

Йдеться про те, що їх не розглядають протягом двох сесій цього року, стосовно них не надало висновків Міністерство фінансів.

Мало того, за інформацією Головного організаційного управління Апарату Верховної Ради України, станом на 12 травня 2004 року очікують розгляду Комітетом з питань бюджету 120 законопроектів. Безумовно, тут є об'єктивні та суб'єктивні причини. Але факт залишається фактом.

Враховуючи важливість порушеного у зверненнях народних депутатів України питання, Комітет прийняв рішення рекомендувати Голові Верховної Ради України застосувати належні засоби впливу щодо поліпшення організації розгляду законодавчих ініціатив народних депутатів України в комітетах Верховної Ради України.

На превеликий жаль, поширена практика правильного застосування правової норми частини третьої статті 19 Закону України "Про комітети Верховної Ради України", якою передбачено, що "депутати, які з поважних причин відсутні на засіданні Комітету, можуть брати участь у голосуванні з питань, внесених на розгляд Комітету, шляхом подачі письмових заяв щодо позиції депутата з обговорюваних на засіданні питань. Такі заяви можуть бути

подані до початку засідання Комітету, на якому розглядається відповідне питання”.

І ось при виконанні, здавалося б, лише однієї правової норми спостерігається ціла низка порушень. До речі, до Комітету звертаються народні депутати зі скаргами розібратись стосовно порушень вимог зазначеної статті закону чи її роз'яснення. Скажімо, коли не враховується, принаймні, одна вимога, уже є порушення.

Наприклад, народний депутат України відсутній на засіданні через причини, які не можна вважати поважними, і користується цією правовою нормою чи подає заяву не в термін до проведення засідання. Особливо характерними є порушення, які полягають у тому, що народний депутат не голосує конкретно “за”, “проти” чи “утримався” за кожним проектом рішення порядку денного, а просто пише на ім'я Голови комітету заяву про передачу свого голосу іншому народному депутатові. Як ви розумієте, народний депутат за Конституцією України зобов'язаний голосувати особисто на засіданнях Парламенту та його органів, у яких він працює за рішенням Парламенту. Щодо цього є і відповідне роз'яснення Конституційного Суду України. Але в багатьох комітетах неправильно оформлені заяви враховуються не лише в процесі прийняття рішень, а й при визначенні кворуму для відкриття засідання, що призводить до грубих порушень вимог закону. Відповідно до норм Регламенту Верховної Ради на кворум не впливає лише відсутність на засіданні Комітету керівників фракцій. У практику роботи окремих комітетів впроваджено і таке “правозастосування” вимог закону, як заготовка наперед і подання до секретаріату Комітету чи його Голові заяв про

передачу голосу без зазначення конкретної дати засідання, питання, за яким народний депутат просить врахувати його голос, як саме він голосує, в заяві взагалі немає дати, коли він її писав. Отже, на всі життєві випадки заздалегідь заготовлено маніпулювання законом.

Є випадки, і, на жаль, непоодинокі, коли голоси на засіданнях комітетів не повідомляють членів Комітету одразу при відкритті засідання про заяви, що надійшли від членів Комітету, а використовують їх уже під час голосування щодо тих чи інших питань, особливо коли такі заяви впливають суттєво на прийняття важливих рішень. В окремих комітетах збираються підписи членів Комітету за те чи інше рішення вже після засідання Комітету. Це може вже передбачати відповідальність, встановлену законом, коли протоколи засідань фактично фальсифікуються, тому що містять перелік прізвищ членів Комітету, яких не було на засіданні. Це питання насамперед стосується голів і секретарів комітетів. Але ж це відбувається й через працівників секретаріатів комітетів, які в ранзі державних службовців не повинні виконувати незаконні вказівки.

Важливим кроком у поліпшенні організації роботи комітетів стало визначення Розпорядженням Голови Верховної Ради України № 867 від 8 вересня 2003 року предметів відання комітетів Верховної Ради України. На підставі цього рішення можна вже затверджувати Верховною Радою положення про окремі комітети, проте в цьому напрямі робиться зовсім мало.

Водночас чітке розмежування повноважень комітетів дає змогу комітетам ефек-

тивніше використовувати різні, вже передбачені законом, форми роботи.

Комітети Верховної Ради України відповідно до Закону України “Про комітети Верховної Ради України” (частина 2 статті 5) в межах своєї компетенції і визначених завдань можуть проводити слухання, щоб глибоко ознайомитись з проблемами, які необхідно розв’язати з ухваленням законопроекту.

Як правило, слухання проводяться за участі комітетів, переважно на рівні парламентських. Всього Верховна Рада України четвертого скликання з різних питань суспільно-економічного розвитку країни провела 38 парламентських слухань. Всі вони відбувалися в залі засідань Верховної Ради України. Склалася своєрідна конкуренція між комітетами щодо внесення й ухвалення проектів постанов стосовно проведення парламентських слухань у залі Верховної Ради України навіть ще до затвердженого календарного плану проведення чергової сесії парламенту, що створює значні незручності в процесі організації роботи Верховної Ради України.

**На наш погляд, парламентські слухання повинні проводитися не частіше одного-двох разів на одну сесію і виносити на них слід найболючіші проблеми.**

Практика ж роботи комітетів у парламентах зарубіжних країн засвідчує достатню ефективність такої форми, як комітетські слухання.

Одним із головних засобів, які використовують комітети для отримання інформації, необхідної для належного розгляду законопроектів, є слухання в комітетах. Ко-

мітети можуть використовувати слухання для накопичення інформації, отриманої від експертів і посадовців, для оцінювання потенційного впливу законопроектів на ті верстви населення, для яких їх призначено, допоможуть зробити чіткішим прогнозування наслідків дії того чи іншого закону.

Тому Комітет пропонує проводити парламентські слухання в приміщенні кінозалу на вул. Банковій, 6-8.

Для цього Комітет ініціював звернення до керівництва Управління справами Верховної Ради України щодо передбачення в кошторисі витрат на забезпечення діяльності Верховної Ради України на 2005 рік коштів на відповідне технічне оснащення зазначеного приміщення, щоб, починаючи з початку шостої сесії Верховної Ради України, парламентські слухання відбувалися саме в цьому приміщенні.

Шановні колеги! Проблемним залишається питання розширення співпраці комітетів і депутатських фракцій (груп) Верховної Ради України. Нерідко професійно підготовлені профільними комітетами для розгляду законопроекти не приймаються у зв’язку з політичними рішеннями фракцій. Позитивному розв’язанню питання слугувала б практика ґрунтовного попереднього розгляду законопроектів у депутатських фракціях і групах Верховної Ради України. На жаль, це якщо й робиться, то не завжди.

Розглядаючи шляхи подальшого підвищення ефективності законотворчої діяльності Верховної Ради України, слід особливо наголосити на важливому значенні посилення координації дій всіх її органів і посадовців, зусиль секретаріатів комітетів та депутатських фракцій (груп) у справі роз-



роблення, розгляду й опрацювання проєктів законодавчих актів.

Не менш важливою є й організація взаємодії щодо цих питань із Секретаріатом Кабінету Міністрів України, Адміністрацією Президента України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади.

Шановні колеги! Я детально не зупинятимусь на структурі Апарату Верховної Ради України. Ми вважаємо, що його структура має забезпечити виконання Парламентом основної функції — законотворення.

Наразі чисельність Апарату Верховної Ради України складає 1065 працівників. З них: секретаріат керівництва Верховної Ради України, 10 управлінь та 5 відділів — 650 чоловік, секретаріати Комітетів і спеціальної комісії з питань приватизації — 312 працівників; 90 працівників працюють у секретаріатах фракцій і груп. Проблем тут достатньо. Думаю, про це в своєму виступі скаже В.О. Зайчук.

Непростою залишається проблема впорядкування діяльності тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України.

За п'ять сесій четвертого скликання Верховна Рада України утворила 33 тимчасові спеціальні та слідчі комісії.

Однак ефективність роботи переважної більшості з них залишається низькою.

Частково це пояснюється правовою неврегульованістю їхньої діяльності, недостатньою організацією їхньої роботи, а також недотриманням переважною більшістю з них вимог Регламенту Верховної Ради

України. Як відомо, тимчасова спеціальна комісія у визначений Верховною Радою України термін, але не пізніше як через 6 місяців після її створення, має подати Верховній Раді України письмовий звіт про виконану роботу, а також підготовлені нею відповідні проєкти актів Верховної Ради України та інші матеріали, які поширюються серед народних депутатів України. За минулий період перед Верховною Радою України прозвітували голови лише десяти утворених комісій, тобто менше третини.

Понад половину голів тимчасових слідчих і тимчасових спеціальних комісій за два роки роботи не внесли на розгляд Верховної Ради України жодної інформації про свою діяльність та не подавали пропозицій щодо поліпшення стану справ із вивчених питань.

Виникає цілком слушне питання: для чого була створена така Тимчасова слідча комісія, якщо про її діяльність Верховна Рада України не має ніякої інформації? Сподіваюсь, що на наступному пленарному тижні Верховна Рада все ж таки розгляне проєкт Постанови про впорядкування діяльності комісій у другому читанні.

Як відомо, Верховна Рада України за п'ять років, протягом 1998-2002 років, не спромоглась ухвалити Закон України "Про тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України", хоча робила декілька спроб законодавчо унормувати їхню діяльність.

Незважаючи на ухвалення зазначеного Закону Верховною Радою України, Президент України цей Закон тричі (30.07.1999 р., 31.12.2000 р., 18.01.2002 р.) не підписав,

внаслідок чого його було знято з розгляду. Але я вважаю, що до нього слід повернутися, доопрацювати у відповідних комітетах, ухвалити Верховною Радою України і домогтися підписання його Президентом України. Тоді можна сподіватися, що ефективність роботи тимчасових слідчих комісій підвищиться.

Шановні колеги! Хочу зупинитися ще на одній важливій проблемі, вдосконалення роботи щодо якої потребує кардинальної зміни, — це проблема подання та розгляду депутатських запитів.

Від початку роботи Верховної Ради України четвертого скликання народні депутати України подали понад 4500 запитів, у тому числі за час п'ятої сесії Верховної Ради України — 1450. Найбільше таких запитів — понад 450 — надіслано Кабінетові Міністрів України і майже стільки ж — Генеральній прокуратурі, керівникам міністерств і відомств України.

Не можна замовчати й таку непросту проблему, як порушення окремими народними депутатами України Конституції України, відповідних законів, суміщаючи посаду народного депутата України з іншими видами діяльності, зокрема й комерційної.

У зв'язку з цим Комітет прийняв відповідні рішення щодо звернення до Голови Верховної Ради України до суду про дострокове припинення їхніх повноважень за рішенням суду.

Окремо слід зупинитися на питанні взаємодії Верховної Ради України й активного суб'єкта законодавчої ініціативи — Кабінету Міністрів України. Є міністр зі зв'язків з Верховною Радою України — на-

родний депутат України третього скликання Ткаленко Іван Іванович. У кожному міністерстві засновано посаду першого заступника міністра зі зв'язків з Верховною Радою України. Як бачимо, до цього процесу залучено чимало людей, але зробити необхідно ще багато для посилення впливу на процедуру розгляду та прийняття законодавчих актів.

Дійсно, дещо поліпшилась взаємодія між галузевими міністерствами та профільними комітетами, регулярніше представники Уряду присутні на засіданнях профільних комітетів, регулярно збирається інформація за результатами засідань комітетів. Але була б бажаною активніша участь Уряду в законотворчому процесі. Донедавна переважала інша практика внесення проєктів законів на розгляд Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України. Якщо законопроект вносив Уряд, його завжди опрацьовували на належному рівні, глибше та більш професійніше, ніж законодавчі пропозиції народних депутатів України, які опрацьовувалися навіть із залученням фахівців високого класу.

Це ще раз підтверджує факт неузгодженості програми законотворення та те, що перевага віддається не перспективі, а владнанню питань “сьогодні на сьогодні”.

Комітет також пропонує активізувати організаційні заходи щодо обміну досвідом народних депутатів України зі стажем двох, трьох скликань і парламентарів, які мають невеликий досвід законотворення. Також було б доцільно, на наш погляд, проводити регулярно наради з обміну досвідом між секретаріатами депутатських груп і фрак-

цій, налагодити навчання помічників-консультантів народних депутатів України.

Шановні учасники "круглого столу"!

Як я вже сказав на початку своєї доповіді, Комітет сподівається, що спільно ми виробимо низку певних заходів, реалізація яких дозволить підвищити рівень законотворчого процесу в Парламенті України. Комітет пропонує вашій увазі проект рекомендацій від нашого зібрання. Сподіваюсь, що ви внесете до них свої конструктивні пропозиції.

Тож бажаю плідної роботи нам усім.  
Дякую за увагу.

**Валентин ЗАЙЧУК,**

*керівник Апарату Верховної Ради  
України*

## **ЗАВДАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ РОБОТИ АПАРАТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТУ ТА ЙОГО ОРГАНІВ**

Вельмишановний Адаме Івановичу,  
Валентине Григоровичу,  
вельмишановні народні депутати,  
учасники "круглого столу"!

Жоден парламент світу не може працювати без необхідного забезпечення з боку апарату, і ефективність його функціонування значною мірою визначається роботою адміністративного персоналу. За роки незалежності Парламент пройшов шлях, на який інші парламенти світу витратили сотні років. Разом з Верховною Радою змінював-

ся й Апарат. За цей час постали нові завдання та функції, виконання яких неможливе без вдосконалення роботи Апарату, що насамперед залежить від його наукового потенціалу, структурованості, дисципліни й уміння працювати чітко та злагоджено.

Хотів би привернути увагу, що станом на 1 червня 2000 року в Апараті Верховної Ради працює 985 державних службовців. Середній вік працівників Апарату такий: чоловіків — 45–50 років; жінок 30–35; пенсійного віку досягли 52 працівники, які продовжили термін перебування на державній службі. Середній показник стажу державної служби працівників Апарату становить 15 років.

Серед них нараховується 9 докторів наук; 72 — кандидати наук; 32 — мають наукове звання, з яких 7 — звання професора.

Як бачимо, фахова підготовка працівників Апарату є досить високою, що дозволяє забезпечити виконання покладених на нього завдань, а саме здійснювати правове, наукове, організаційне, документальне, інформаційне, кадрове, фінансово-господарське, матеріально-технічне, соціально-побутове забезпечення діяльності Парламенту.

Протягом минулого року ми доклали певних зусиль для поліпшення якості освітнього рівня державних службовців. Усі прийняті на роботу державні службовці відповідали вимогам Закону України "Про державну службу".

Для порівняння хочу зазначити, що загальна кількість помічників-консультантів народних депутатів України становить 11398 осіб. З них помічників-консультантів, на

яких поширюється дія Закону “Про державну службу” понад тисячу. Ми бачимо, що ця цифра перевищує кількість працівників Апарату, тому слід зауважити, що цей значний потенціал у законопроектній роботі ще далеко не повністю використовується секретаріатами комітетів, фракцій і груп.

З цього року в Апараті запроваджено нове положення про конкурсний відбір на посади державних службовців і складання кваліфікаційних іспитів, які здійснюються шляхом комп’ютерного тестування.

З метою вдосконалень прийняття на посади розпорядженням Голови Верховної Ради внесені зміни до порядку добору, прийняття на роботу, переведення на іншу посаду.

Започаткована робота з підготовки осіб, які перебувають у кадровому резерві, для зарахування на державну службу або на вищі посади. Опрацьовується методика, яка дозволяє проводити індивідуальне навчання, самоконтроль, а також перевірку та комп’ютерне тестування резервістів з питань володіння обов’язковими питаннями, які пред’являються при прийнятті на державну службу.

Питання вдосконалення організації роботи Апарату із забезпечення діяльності Парламенту постійно знаходиться в полі бачення керівництва Верховної Ради, намагаємося зробити все необхідне для забезпечення такої організації роботи, яка б цілком була позбавлена певної стихійності, непослідовності, про що говорив Валентин Григорович, наближалася до науково обґрунтованої організації законотворчих робіт і, на наш погляд, до певного виконання цих вимог. І керівництво Верховної Ради, й на-

родні депутати, і працівники апарату ще мусять докласти чимало зусиль.

Тому “круглий стіл”, який проводиться сьогодні, може стати позитивним імпульсом, котрий допоможе нам рухатися в цьому напрямку.

Спочатку хотів би навести декілька статистичних показників нашої роботи. Серед головних завдань п’ятої сесії, зокрема, було завершення конституційної реформи та законодавче врегулювання питань, пов’язаних із скороченням податкових пільг і пошуком додаткових джерел для наповнення Державного бюджету України на 2004–2005 роки, прийняття законодавчих актів, передбачених зобов’язанням України перед Радою Європи та державною програмою розвитку законодавства України.

При цьому певна увага приділялася підготуванню до розгляду нових та оновлених редакцій законів і кодексів, більшість із яких Президент України визнав невідкладними.

Про рівень навантаження на Апарат свідчать такі цифри, про які вже нагадував і Адам Іванович. Але вони дійсно разючі.

Найбільше законів, ухвалених Верховною Радою нинішнього скликання, підготовлено Комітетом з питань економічної політики, управління народним господарством, власності та інвестицій — 42, з питань фінансової і банківської діяльності — 82, з питань національної безпеки і оборони — 36, з питань аграрної політики та земельних відносин — 38.

Основною ланкою в технологічному ланцюгу законотворчого процесу є, безумовно,

комітети Верховної Ради та їх секретаріати. На жаль, відверто кажучи, в роботі комітетів і секретаріатів одне з найболючіших питань — це питання якості законопроектів, про які вже згадували й Адам Іванович, і Валентин Григорович.

Певна кількість внесених законопроектів не завжди мають необхідні економічно обґрунтовані пояснювальні довідки, економічні розрахунки, внаслідок чого витрачається багато часу на ухвалення законодавчих актів у сесійній залі.

Серед головних причин недостатньої якості проектів законів необхідно виділити дві.

По-перше, багато проектів надходять до Верховної Ради від суб'єктів права законодавчої ініціативи недостатньо відпрацьованими.

По-друге, не завжди ґрунтовно опрацьовуються проекти в комітетах і, найголовніше, не узгоджуються з іншими комітетами.

Треба поліпшити співпрацю Верховної Ради з урядом та іншими гілками влади.

Щодо першої причини, на нашу думку, завідувачі секретаріатами комітетів своєчасно не інформують голів комітетів про низьку якість законопроектів, не застосовують положення статті 4.2.4 Регламенту Верховної Ради України, відповідно до якої Погоджувальна рада приймає рішення про повернення за пропозицією комітетів суб'єкта права законодавчої ініціативи законопроектів у разі недотримання вимог Конституції та Регламенту Верховної Ради України.

А ось якість, на мою думку, повною мірою залежить від глибини та всебічного опра-

цювання законопроектів у комітетах. Саме якість страждає ще й тому, що в комітетах через різні причини не завжди реагують на зауваження й пропозиції юридичних служб апарату.

Як і в попередні роки, Президент накладає вето на значну кількість законів, ухвалених Верховною Радою України. На жаль, статистика свідчить, що результативність роботи Парламенту й Апарату, з погляду якості прийнятих законопроектів, потребує вдосконалення.

Так за період від початку скликання з пропозиціями Президентів України повернуто 194 закони. Правда, 35 з них перехідні з минулого скликання.

Потребує поліпшення плановість нашої роботи, тому що голови комітетів повинні націлювати свої секретаріати на готування пропозицій до засідання комітетів, керуючись насамперед планом законотворчих робіт і порядком денним сесії.

Крім того, вважаємо, що в нашій роботі було б менше хиб, якби фахівці секретаріатів комітетів і фахівці Науково-експертного та Юридичного управлінь могли переконувати депутатів, інших суб'єктів права законодавчої ініціативи у професійності своїх висновків.

Висновки та пропозиції Науково-експертного, Юридичного управлінь, тобто фахова оцінка законопроектів, були б максимально враховані і не залишалися б поза увагою народних депутатів під час розгляду законопроектів на засіданні комітету і в сесійній залі.

Сьогодні слід активніше впроваджувати й таку традиційну форму співпраці фахівців

цих структурних підрозділів з комітетами, як участь у робочих групах з розроблення проектів законів та інших нормативно-правових актів, концептуальних ідей проектів.

Не менш важливим напрямком їхньої роботи має бути оперативне підготування аналітичних оглядів стану чинного законодавства та внесення відповідних пропозицій.

Шановні колеги, питання щодо поліпшення організації роботи перебуває в площині повсякденного вдосконалення професіоналізму працівників Апарату. Давайте відверто говорити про ситуації, з якими ми стикаємося щоденно в своїй роботі, зокрема розгляньмо проблему проведення засідань комітетів, про що вже говорив Валентин Григорович щодо народних депутатів.

Я ж хочу сказати про перенесення дати їх проведення у зв'язку з відсутністю необхідного кворуму через неявку членів Комітету без поважних причин на засідання Комітету. Внаслідок цього накопичується така кількість питань, що розглянути таке всебічно і в повному обсязі на одному засіданні неможливо. Це створює певні затори не тільки в роботі окремих комітетів, а загалом у законотворчому процесі.

І справедливо Валентин Григорович порушив питання щодо працівників секретаріатів комітетів, які є державними службовцями і, по суті, потурають порушенню закону про державну службу при формуванні протоколів, інших рішень комітетів.

Шановні учасники обговорення! Апарат Верховної Ради, його структура трансформувалась поступово, починаючи з 12-го скликання. Вивчався досвід Росії, країн

Західної Європи, Сполучених Штатів Америки, набувався свій досвід роботи із забезпечення діяльності Верховної Ради та її органів.

Наразі ми маємо високопрофесійний, на наш погляд, досвідчений апарат, який докладає максимум зусиль для забезпечення чіткої роботи Парламенту та депутатського корпусу.

Звичайно, поліпшенню немає меж. Життя постійно висуває перед нами завдання, порушує нові проблеми, і ми їх у міру можливості розв'язуємо. Зміцнюємо одні підрозділи, створюємо за необхідності інші.

Хотів би наголосити, що робота в Апараті дуже специфічна й істотно відрізняється від роботи в інших державних структурах. Скажімо, в міністерствах чи інших відомствах відповідальний працівник має одного начальника. А в нас, крім цього, ще й кожен народний депутат — теж начальник для працівника Апарату. В такій ситуації знаходити, як кажуть, спільну мову буває дуже непросто.

Крім того, жоден ВНЗ не готує поки що фахівців із написання законів. Тому люди, які пройшли школу в Апараті Верховної Ради, є золотим фондом держави і мають право на повагу й достойну оцінку їх складної та дуже відповідальної праці. То ж не дивно, що наших фахівців постійно переймають інші структури — найчастіше на більшу зарплату та на спокійнішу роботу.

Сьогодні одним з головних напрямків подальшого вдосконалення є поліпшення документального забезпечення та впровадження комплексної інформаційної системи діловодства, документообігу, а також

структурованої системи електронного документообігу в Парламенті.

Важливою ланкою в роботі є й діяльність зі зв'язків з місцевими органами влади й органами місцевого самоврядування, яка забезпечує зв'язок Парламенту з місцевими радами, сприяє розвитку законодавства в сфері місцевого самоврядування, наближає його до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування і спільними зусиллями та з урахуванням пропозицій конгресу місцевих та регіональних рад, за активної участі всіх зацікавлених сторін від початку поточного року створено консультативно-дорадчу раду з питань місцевого самоврядування.

Її перше засідання вже відбулося, і курс взято на залучення широкої громадськості на розв'язання питань державної підтримки місцевого самоврядування.

Сподіватимемось, що об'єднання сприятиме потужному розвитку ініціатив і творчого підходу до розв'язання нагальних проблем місцевого самоврядування та регіонального розвитку на законодавчому рівні.

Хотів би привернути вашу увагу до фінансового та матеріально-технічного забезпечення. За період від 2002 року суттєво поліпшилось фінансове та матеріально-технічне забезпечення. З державного бюджету на здійснення повноважень за період від початку нинішнього скликання було виділено майже 550 млн. грн., що на 40 відсотків більше, ніж за попередній.

З метою відкритості Парламенту та всебічного інформування громадськості про діяльність Верховної Ради України, а також

поширень ідей парламентаризму Голова Верховної Ради видав розпорядження, яким затверджено Положення "Про порядок організації та проведення відкритих заходів у Верховній Раді України", в зв'язку з чим суттєво збільшилась кількість проведених екскурсій.

2002 року Верховну Раду відвідало 1200 громадян. В 2003 році — 3500. А тільки за п'ять місяців нинішнього року Верховну Раду відвідало понад дві тисячі громадян нашої держави.

Безумовно, що в роботі Апарату є недоліки. Якщо говорити відверто, то всі претензії, які висловлювались і в сесійному залі, і до керівництва Верховної Ради, і до конкретних ситуацій, що виникають під час підготовки законопроектів, розв'язання інших питань стосуються безпосередньо Апарату Верховної Ради.

Задля вдосконалення роботи Апарату Верховної Ради хотів би звернути увагу на кілька аспектів. Передусім це поліпшення якісних розмежувань функціональних обов'язків працівників. Цим хибують і структурні підрозділи, підрозділ Апарату та секретаріати комітетів, фракцій і груп. Ми повинні відійти від того, що робота консультанта не відрізняється від роботи референта, тим паче від звичайного секретаря. Цьому мають сприяти заходи щодо зміцнення системи оплати праці та преміювання. Саме за працю повинна бути відповідна оплата.

Перегляд і атестація робочого місця покликані сприяти підвищенню відповідальності кожного працівника. І, безумовно, значним резервом є широке впровадження в практичну діяльність інформаційних технологій.

Адже парк комп'ютерів зросте до двох тисяч одиниць цього року, а після реконструкції сесійної зали буде встановлено систему, яка забезпечить доступ до інтернету прямо в залі.

І на закінчення. Є, безумовно, забезпечення фахового росту працівників. Створені системи підвищення кваліфікації, залучення їх до навчання, що здійснюють парламенти, уряди інших країн та неурядові міжнародні організації, і цей досвід слід акумулювати для поліпшення роботи Верховної Ради.

Як бачимо, питання підвищення ефективності роботи Верховної Ради залежить, безумовно, від фінансових затрат, і досі суттєвих, але ще більше — від нашої організаційної роботи, злагодженої спільно із Регламентним комітетом нашого Парламенту. Дякую за увагу.

**Іван ТКАЛЕНКО,**

*міністр у зв'язках з Верховною Радою України*

## **ПОГЛИБЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ УРЯДУ ТА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ЯК ОДНІЄЇ З ГОЛОВНИХ ПЕРЕДУМОВ РОЗВ'ЯЗАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРОБЛЕМ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ**

Шановні учасники засідання "круглого столу"!

Слід зазначити, що в Україні помітні кроки для узгодження діяльності органів виконавчої та законодавчої влад були здійснені ще в 2000–2001 роках. Було створено більшість від конституційного складу Верховної Ради України, покликану забезпечити стабільну реалізацію повноважень у тісній співпраці з Президентом та Урядом України.

Факт створення більшості став важливим кроком у розумінні потреби структурування парламенту як передумови формування відповідальності парламентської більшості. Це помітно позначилось на працездатності Верховної Ради України. Ухвалено понад 300 законів України, що забезпечують правове регулювання в багатьох сферах політичного, суспільно-економічного та культурного розвитку України.

Особливістю формування Верховною Радою України парламентської більшості наприкінці 2002 року полягала в консолідації парламентських фракцій і груп на основі ставлення до уряду й участі у формуванні його складу. Втім узгодженість позицій парламентських фракцій та груп значною



мірою уможливлено внаслідок прояву доброї волі.

Відпрацювання ефективної та гнучкої системи взаємовідносин виконавчої й законодавчої влад є справою тривалого часу і значних зусиль. Однак уже нинішній етап засвідчив значну еволюцію в організації взаємодії Парламенту й Уряду, який характеризується переходом від практики ситуативного прийняття рішень до формування цивілізованого механізму співпраці Верховної Ради та Кабінету Міністрів, що ґрунтується на утвердженні солідарної відповідальності обох за стан державного управління.

На сучасному етапі системи взаємодії Верховної Ради України та Кабінету Міністрів дійовими політичними інструментами, які визначають їх основні засади, є:

1. Підписана в грудні 2002 року політична угода між Верховною Радою четвертого скликання та Кабінетом Міністрів про співпрацю та солідарну відповідальність, яка дала змогу сформувати якісно нову модель відносин законодавчої й виконавчої гілок влади.
2. Прийняттю цього документа передувало підписаний протокол про закріплення розподілу посад у коаліційному уряді й уряді коаліційної ради та постійною парламентською більшістю і Прем'єр-міністром України, було закріплено розподіл посад в уряді.
3. Підписана вже в грудні 2003 року політична угода, яка, розвиваючи основні положення попередньої, реформувала її та забезпечила створення чіткої політичної платформи і конкретних політичних принципів парлам-

ентсько-урядової коаліції. А також сприяла ефективному узгодженню позиції для подальшої спільної законодавчої та політичної діяльності.

4. Консультативна рада, яка працює сьогодні з питань взаємодії Верховної Ради України та Кабінету Міністрів, і є консультативний дорадчий орган, утворений для проведення політичних консультацій та вироблення узгоджень і рішень щодо реалізації державної політики й законодавчого забезпечення політично-соціальних економічних реформ.

З метою врегулювання механізму взаємодії, тобто її організаційного забезпечення, поліпшення законопроектної роботи, підвищення її якісного показника, ліквідації недоліків в організації супроводження розгляду законопроектів у депутатських групах і фракціях та на пленарних засіданнях Верховної Ради, прийнято низку нормативно-правових актів, якими сформовано певну нормативну базу для конструктивного співробітництва, як між виконавчою та законодавчою гілками влади.

Це насамперед стосується запровадження посад перших заступників міністрів у зв'язках з Верховною Радою України, а також створення структурних підрозділів, аналогічних цим посадам; закріплення керівників уряду за депутатськими фракціями й групами та комітетом Верховної Ради України; залучення народних депутатів до складу урядових комітетів, колегій та інших центральних органів виконавчої влади, що дає змогу працювати разом з народними депутатами ще на стадії створення законів і законодавчих актів.

Діяльність Координаційної ради, коаліції депутатських фракцій та груп у Верховній Раді спрямовані на узгодження позицій законодавчої та виконавчої влад щодо прийняття рішень з проектів законодавчих актів і питань, розгляд яких передбачається розкладом засідань Верховної Ради України.

Серед головних напрямків діяльності уряду — високопрофесійне та ефективне законодавче забезпечення, здійснення конституційної й політичної соціально-економічних реформ, визначених посланням Президента та Програмою діяльності уряду. Завдяки розумінню і політичній підтримці з боку Верховної Ради України та Президента значною мірою вдалося досягти позитивних зрушень в економіці та соціальних сферах. Досягнення забезпечені за рахунок належного рівня співпраці з Парламентом, яке перебуває в центрі уваги Уряду.

На жаль, законодавчий процес впродовж п'ятої сесії можна назвати малоефективним. Зокрема, через низку цифр розглянутих і прийнятих у Верховній Раді України проектів законодавчих актів, внесених всіма суб'єктами законодавчої ініціативи, говорять про стійку тенденцію до її спаду. Це стосується також і загальної кількості розглянутих урядових законопроектів на тлі внесених всіма суб'єктами законодавчої ініціативи, і кількості прийнятих урядових законопроектів.

Далекий до максимально можливого рівень підтримки частково пояснюється тим, що все ще залишаються законодавчо не врегульованими принципові питання взаємодії Кабінету Міністрів і Верховної Ради та, зокрема, коаліції депутатських

груп і фракцій. Водночас підсумки півторарічної діяльності уряду та парламентської коаліції дозволяють говорити про сталу з формального погляду конфігурацію урядово-парламентської коаліції. А коаліція депутатських фракцій і груп стала консолідаційним фактом внутрішньої самоорганізації Верховної Ради, який забезпечує її діяльність; та зміна формату парламентської коаліції, яка відбувається сьогодні, є об'єктивним процесом, зумовленим новими реаліями суспільно-політичного розвитку, здебільшого пов'язаним з проведенням політичної реформи, з майбутніми виборами Президента, а також виборами до Верховної Ради 2006 року, що, безумовно, впливає на законотворчий процес.

Серед суб'єктивних причин, які теж також безпосередньо впливають на ефективність роботи, можна виділити кілька найважливіших.

Це, скажімо, рівень представлення законопроектів у комітетах Верховної Ради України, в депутатських групах і фракціях, який містить у собі дві характеристики: адміністративну — це представлення визначеними доповідачами та змістовну — якість і своєчасність інформування уряду про хід та результати розгляду законопроектів як у комітетах, так і фракціях.

Це також стан виконання зведеного плану підготування й супроводу законопроектів та питань порядку денного п'ятої сесії Верховної Ради України; процес вивчення та візування законів, ухвалених Верховною Радою й направлених на підпис Президентові, який відбиває якість підготованих висновків та фінансово-економічних обґрунту-

вань до законопроектів, внесених народними депутатами, та своєчасне подання пропозицій і зауважень до законопроектів при їх розгляді Верховною Радою в першому та другому читаннях.

На цьому етапі важливим є режим постійних консультацій з відповідними підрозділами секретаріату Кабінету Міністрів та Адміністрації Президента щодо підписання чи застосування вето.

Тому в нас прогалини саме при опрацюванні законопроектів до другого читання й спричинюють, як уже говорив Валентин Олександрович, велику кількість вето, а це понад 150 за час роботи депутатів четвертого скликання.

Хочу відзначити, що надалі в питаннях взаємодії Уряду та Верховної Ради необхідно системно й ефективно координувати законотворчий процес, узгоджувати плани законодавчих робіт, забезпечити прозорість законодавчого процесу на всіх його стадіях, а також політичного процесу взаємодії Верховної Ради та Кабінету Міністрів.

Беззаперечним є той факт, що створення ефективного, політично відповідального коаліційного уряду потребує внесення змін до Конституції та низки законодавчих актів, які унормують відносини гілок державної влади, політичних інституцій і суспільства, їхніх повноважень та відповідальності.

Саме тому ухвалення Закону України “Про внесення змін до Конституції України” є тим основним чинником, який сприятиме виробленню високого рівня узгодженості дій суб’єктів парламентської коаліції та їх-

ньої, разом з Урядом, політичної відповідальності за всі урядові ініціативи.

Насамкінець хочу зазначити, що Україна має розвиватися своїм шляхом і не може собі дозволити сліпо копіювати механізм взаємовідносин між законодавчою та виконавчою владами тієї чи іншої країни, кожна з яких встановлює характерну їй форму державного управління залежно від розстановки політичних сил.

До того ж, наша країна має достатньо кваліфікований науковий потенціал, який може виробити оптимальний варіант взаємовпливу між охарактеризованими вище органами. Орієнтація тут має бути єдина — успішний поступальний розвиток держави та добробут українського народу.

Хочу запевнити, що для подальшого поступального розвитку держави, реалізації соціально-економічних і політичних реформ Кабінет Міністрів України й надалі підтверджуватиме свою позицію в стосунках з Верховною Радою, яка полягає в тому, щоб утримуватися від дій, котрі можуть спричинити політичну напруженість у суспільстві та викликати конфлікт між законодавчою й виконавчою гілками влади.

Розв’язувати проблему слід лише шляхом взаємних політичних консультацій, треба забезпечити прозорість законодавчого процесу на всіх його стадіях та політичного процесу у взаємодії гілок державної влади, координувати законотворчий процес, узгоджувати плани законодавчих робіт, створювати, за потреби, спільні консультативні та дорадчі органи. Дякую всім за увагу.

**Валентин СИМОНЕНКО,**

*Голова Рахункової палати України*

## **ВПРОВАДЖЕННЯ ТА РОЗВИТОК ДІЄВИХ МЕХАНІЗМІВ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ**

Я благодарю Вас, уважаемый Валентин Григорьевич, за возможность высказаться по этому вопросу.

Одна из главнейших функций всех парламентов мира — функция контроля. И, безусловно, понимая, что не сами парламентарии будут контролировать те или иные процессы, происходящие в государствах, многовековой опыт парламентаризма выработал такую схему, когда парламенты образуют высшие органы финансово-экономического контроля, которые называются ВОФК.

### **1. Счетная палата как инструмент парламентского контроля.**

В соответствии с пунктом 4 статьи 85 Конституции Украины к исключительным полномочиям Парламента Украины относится утверждение Государственного бюджета Украины и внесение в него изменений, контроль за исполнением Государственного бюджета и принятие решения относительно отчета правительства о его исполнении.

Являясь по своей сути политическим органом, Верховная Рада Украины имеет инструмент, который профессионально, беспристрастно и объективно осуществляет эти функции и над которым не до-

леет груз политической заангажированности. Таким инструментом является Счетная палата Украины. Статья 98 Конституции установила — контроль за использованием средств Государственного бюджета Украины от имени Верховной Рады Украины осуществляет Счетная палата.

Органом специальной конституционной компетенции, проводящим независимый финансовый контроль в Украине, является Счетная палата.

В различных странах эти органы имеют различные названия, однако, чаще всего их называют "высшими органами финансового контроля" (ВОФК). Выступая в качестве независимого партнера, который имеет опыт в вопросах финансов и учета, ВОФК содействует Парламенту в сборе и оценке надежной реальной информации. Предметом контроля этих органов являются не только бюджетные ресурсы, но и собственность, кредиты, золотовалютные ресурсы, то есть все, что касается национального богатства.

Недовольство исполнительной власти чрезвычайно широкими полномочиями нового органа в деле финансового контроля вылилось в обращение Президента Украины с конституционным представлением в Конституционный Суд Украины с просьбой о признании неконституционными ряда положений Закона Украины "О Счетной палате".

Решением Конституционного Суда Украины от 23 декабря 1997 года существенно были урезаны полномочия Счетной палаты и ликвидированы гарантии независимости членов и должностных лиц палаты. Счетная палата лишилась права контролировать исполнение доходной части бюджета, де-

нежную эмиссию, использование золотого запаса, драгоценных металлов и камней, предоставление кредитов и осуществления операций по размещению золотого и валютного резервов, соблюдения законности предоставления Украиной кредитов, экономической и другой помощи иностранным государствам, международным организациям и т. д. С принятием этого решения Счетная палата стала единственным в своем роде органом с обрезанными полномочиями не только среди парламентских органов финансового контроля мира, но и стран бывшего Советского Союза где эти функции им предусмотрены.

полномочия Счетной палаты, передать их каким-либо иным органам или взять на себя их осуществление". Принимая во внимание, что правовая модель нашей Конституции не предусматривает непосредственной функции контроля комитетов Верховной Рады Украины то последняя, если не считать права утверждать Государственный бюджет Украины и заслушивать отчет за его исполнением, остались бесконтрольными доходная часть бюджета, денежная эмиссия, собственность, а главное политика исполнительной власти во всех этих вопросах.



Этим же решением Конституционного Суда Украины было установлено: "Счетная палата является независимым органом специальной конституционной компетенции, и Верховная Рада Украины как орган законодательной власти не имеет права забрать или ограничить конституционные

Таким образом, не только функции Счетной палаты, но прежде всего возможности Верховной Рады Украины в целом в сфере контроля за исполнением Государственного бюджета Украины и использованием государственной собственности были фактически ликвидированы. Такая ситуа-

ция кардинально нарушила баланс между законодательной и исполнительной властью в сфере финансового контроля.

Проанализировав сложившуюся ситуацию в контроле за исполнением государственного бюджета, а также неоднозначное толкование редакции статьи 98 Конституции Украины законодатель принял решение о внесении изменения в ее формулировку. 15 января 2002 года Верховной Радой Украины была принята новая редакция упомянутой статьи. Она гласит: "парламентский контроль за формированием и исполнением Государственного бюджета Украины и местных бюджетов в части финансирования полномочий местных государственных администраций и делегированных местному самоуправлению полномочий органов исполнительной власти по доходам и расходам от имени Верховной Рады Украины осуществляет Счетная палата Украины".

Но борьба за необходимые ей полномочия не закончена. Президент Украины воспользовался своим правом вето в отношении этого закона. Хочу обратить Ваше внимание, что предложения этого вето писались в Министерстве финансов, органе подконтрольном Счетной палате. Конституционный Суд Украины недавно признал это вето конституционным. Понятно это решение окончательное и обжалованию не подлежит. Однако, о сложности и неоднозначности, с правовой точки зрения, этой проблемы говорят особые мнения судей Конституционного Суда Украины Н.Савенка и В.Шаповала. Хочу также обратить Ваше внимание — никаких претензий Конституционный Суд Украины к новому со-

держанию статьи 98 не высказывал и не высказывает.

Необходимо отметить, что неурегулированность правового поля Счетной палаты не содействует улучшению взаимодействия между нею и Парламентом Украины. Непринятие новой редакции статьи 98 Конституции Украины, функционирование несовершенного, после решения Конституционного Суда Украины Закона Украины "О Счетной палате", неопределенность с принятием нормативного документа о создании региональных подразделений Счетной палаты — вот неполный перечень проблем стоящих перед Счетной палатой, и решение которых зависит исключительно от Верховной Рады Украины.

Вялотекущий, безрезультатный процесс по принятию этих решений не может не тревожить. При безусловном понимании роли и места Счетной палаты в системе государственной власти Парламент по каким то ложно понятым политическим соображениям не решает эти вопросы и тем самым существенно снижает эффективность своей собственной контрольной функции.

Полагаю, что названные проблемы перерешили. Хочется надеяться, что в ближайшем будущем мы поздравим друг друга с их успешным разрешением.

## **2. Участие Счетной палаты в законотворческом процессе.**

В соответствии со статьей 7 Закона Украины "О Счетной палате" к полномочиям Счетной палаты отнесено проведение экспертизы проектов Государственного бюджета Украины, а также проектов законов и

других нормативных актов, международных договоров Украины, общегосударственных программ и других документов, касающихся государственного бюджета и финансов Украины. Счетная палата также обязана в соответствии с указанной статьей проводить анализ и исследования нарушений и отклонений бюджетного процесса, подготовку и внесение в Верховную Раду Украины предложений относительно их устранения, а также усовершенствования бюджетного законодательства в целом. Статьей 30 Закона Украины "О Счетной палате" определено, что Счетная палата разрабатывает и подает Верховной Раде Украины предложения по усовершенствованию законодательных актов, регулирующих бюджетные, финансово-кредитные, гражданско-правовые и другие отношения.

При исполнении этих полномочий Счетной палатой выявляются факты нарушений бюджетного законодательства, а также вопросы, требующие законодательного урегулирования. Так, только в 2003 году Счетной палатой было подано **91 законодательное предложение к проектам** законов Украины, которые касались государственного бюджета и финансов, а также правового регулирования деятельности Счетной палаты.

Это очень важная функция, особенно в период становления системы государственного финансового контроля страны. Счетная палата старается своими предложениями показать Парламенту свое видение путей улучшения финансово — бюджетного и денежно-кредитного законодательства.

В частности, в последние годы мы активно взаимодействуем с Верховным Советом Украины в деле создания эффективной и отвечающей мировым стандартам системы государственного финансового контроля. Только за последние два года Счетная палата дала более 20 заключений на проекты Законов Украины "О системе государственного финансового контроля", "О финансовом контроле в Украине", "О бюджетном контроле", о КРУ и другие. В своих выводах, Счетная палата основывается на анализе результатов контроля.

На наш взгляд, эта работа не имеет обратной связи. Мы направляем свои предложения и часто, не знаем, приняты ли они во внимание в профильном комитете при обсуждении того или иного законопроекта. Неинформированность народных депутатов Украины о предложениях Счетной палаты негативно сказывается на качестве принимаемых законов и других нормативных актов. Например, в своих заключениях на проект новой редакции Закона Украины "О Государственной контрольно-ревизионной службе в Украине" Счетная палата неоднократно подчеркивала, что проект содержит нормы, которые не согласуются с Конституцией Украины, действующим законодательством и, на наш взгляд, безосновательно расширяют круг полномочий контрольно-ревизионной службы, которая, таким образом, перебирает на себя часть функций Счетной палаты, иных органов финансового контроля. Законопроект до сих пор не снят с рассмотрения, а спорные положения пытаются "проташить" во втором чтении.

В связи с тем, что Счетная палата не является субъектом законодательной инициа-

тивы, она направляет свои предложения по усовершенствованию бюджетного законодательства соответствующим комитетам Верховной Рады с просьбой о внесении их в установленном порядке от имени народных депутатов Украины на рассмотрение Верховной Рады Украины. Некоторые из них учитываются при работе в комитетах, однако остальная часть народных депутатов Украины не имеет возможности ознакомиться с предложениями Счетной палаты в полном объеме. В связи с этим, мы считаем необходимым распространять среди народных депутатов Украины заключения Счетной палаты по законопроектам, касающимся бюджета и финансов.

Вопрос взаимодействия Верховной Рады Украины со Счетной палатой по вопросам осуществления Счетной палатой подготовки заключений и предложений к законопроектам, и необходимость доведения их к сведению народных депутатов Украины требует нормативного урегулирования в Регламенте Верховной Рады Украины, который принимался тогда, когда Счетной палаты не было и в помине.

### **3. Необходимость внесения изменений в Регламент Верховной Рады Украины по вопросам, касающимся Счетной палаты.**

Регламент Верховной Рады Украины был принят в 1994 году, поэтому необходимо вносить изменения не только в новый законопроект, но и уже в действующий, чтобы Счетная палата нашла свое место в работе парламента и его комитетах.

На рассмотрение Верховной Рады Украины внесенный народными депутатами Украины — членами комитета по вопросам Регламента, депутатской этики и организации работы Верховной Рады Украины доработанный проект закона Украины "О Регламенте Верховной Рады Украины", к которому Счетной палатой Украины внесено 31 замечание. Они касаются в частности: упрощения процедуры распространения в сессионном зале Верховной Рады Украины материалов Счетной палаты, обязательного рассмотрения профильными комитетами Верховной Рады Украины законодательных предложений относительно изменений и дополнений к проектам законов по вопросам бюджета, поданных Счетной палатой; направление при необходимости заключений по законопроектам, которые предусматривают или обуславливают новые доходы и расходы государственного или местного бюджетов, экспертизы законопроектов, участия представителей Счетной палаты на заседаниях комитетов Верховной Рады Украины. Думаю, что взаимодействие было бы значительно эффективнее, если бы на обсуждение в профильных комитетах законопроектов, по которым Счетная палата направляла заключения, приглашался представитель Счетной палаты, а замечания и предложения Счетной палаты обязательно раздавались бы народным депутатам перед рассмотрением законопроектов в комитетах и на пленарном заседании Парламента. Надеюсь, что наши предложения найдут поддержку и взаимопонимание со стороны народных депутатов Украины.



#### **4. Участие в работе комитетов Верховного Совета Украины.**

Право Председателя Счетной палаты, его заместителей, Секретаря Счетной палаты, главных контролеров брать участие в заседаниях Верховной Рады Украины, его комитетов, временных специальных и других комиссий во время рассмотрения вопросов, которые касаются деятельности Счетной палаты, предусмотрено статьями 10 и 11 Закона Украины "О Счетной палате". Однако, на практике комитеты Верховной Рады Украины не всегда приглашают представителей Счетной палаты для участия в их заседаниях, что лишает Счетную палату возможности непосредственно доводить свое мнение по вопросам, отнесенным к ее компетенции. на заседаниях комитетов Верховной Рады Украины.

Сейчас Счетная палата в основном работает с комитетом по вопросам бюджета, а на заседаниях других комитетов к сожалению представителей Счетной палаты приглашают от случая к случаю, хотя в большинстве случаев комитеты пользуются нашими материалами.

Участие в работе комитетов Верховной Рады Украины и ознакомление народных депутатов Украины с заключениями и предложениями Счетной палаты в полном объеме даст им возможность получить объективное профессиональное мнение относительно законопроектов, которые влияют на доходную или расходную часть бюджета, что будет способствовать всестороннему обсуждению этих вопросов, а также более эффективному взаимодействию Верховной Рады Украины и Счетной палаты.

#### **5. Реализация материалов Счетной палаты.**

Согласно действующему законодательству Украины Счетная палата активно взаимодействует с Верховной Радой Украины на этапе исполнения государственного бюджета. Согласно части 2 статьи 22 Закона Украины "О Счетной палате" она, по установленной форме ежеквартально подает в Комитет Верховного Совета Украины по вопросам бюджета оперативный отчет о ходе исполнения Государственного бюджета Украины, в котором приводятся фактические данные о формировании доходов и проведении расходов в сравнении с показателями, утвержденными Законом Украины "О Государственном бюджете Украины". Приведенные данные изучаются профильным Комитетом и при необходимости кладутся в основу его рекомендаций Парламенту Украины для принятия соответствующих решений. Счетная палата обязательно осуществляет экспертизу проекта государственного бюджета, и свое заключение докладывает в Парламенте.

Еще более тесное сотрудничество осуществляется Верховной Радой Украины со Счетной палатой на этапе рассмотрения годового отчета Кабинета Министров Украины об исполнении Закона Украины "О Государственном бюджете Украины". После его получения Счетная палата в двухнедельный срок готовит свое заключение. Оценки и выводы Счетной палаты учитываются Комитетом при подготовке проекта решения Верховной Радой Украины по этому вопросу. Немаловажное зна-

чение в реальной оценке этого отчета имеет и доклад Председателя Счетной палаты на пленарном заседании Парламента. Таким образом, взаимодействие парламента и ВОФК Украины на этапе исполнения законодательно урегулировано и активно осуществляется.

Вместе с тем существует ряд проблем.

Прежде всего, это механизм реализации результатов контрольных мероприятий. В соответствии с действующим законодательством Счетная палата информирует Верховную Раду Украины о результатах контроля, а также о выявленных нарушениях закона, ущербе, причиненном государству, причинах и условиях незаконного и неэффективного использования государственных ресурсов. На наш взгляд, эффективность реализации контрольных мероприятий была бы значительно выше, если бы отчеты Счетной палаты по результатам контрольных мероприятий, в ходе которых вскрыты существенные нарушения законодательства и просчеты в управлении ресурсами, рассматривались на заседаниях профильных Комитетов Верховной Рады Украины, а по наиболее актуальным из них — на заседаниях Парламента Украины, с обязательным заслушиванием руководителей министерств и ведомств, повергшихся внешнему аудиту.

Такой механизм позволит принимать оперативные и эффективные решения по устранению недостатков.

Не меньше пользы принесла бы и координация усилий Верховной Рады Украины со Счетной палатой в сфере обеспечения гласности результатов контрольных мероприятий. Для реализации этого задания

у нас есть соответствующие резервы. Например, полезным бы было открытие в газете "Голос Украины", на общенациональных телевизионных каналах рубрики: "Казна государства", которая информировала общественность о результатах работы Счетной палаты, эффективности и экономности использования денег налогоплательщиков. Думаю, такие шаги в сфере гласности принесли бы пользу обществу.

### **6. Взаимодействие в ходе планирования деятельности.**

Не менее актуальным является взаимодействие между Парламентом и Счетной палатой при планировании контрольных мероприятий. Согласно статье 15 Закона Украины "О Счетной палате" её деятельность основывается на годовых и текущих планах. Планы формируются с учетом всех видов и направлений деятельности Счетной палаты и конкретных поручений Верховной Рады Украины. В плане работы Счетной палаты обязательно учитываются исполнение обращения не менее одной трети конституционного состава Верховной Рады Украины. При формировании планов работы Счетной палаты учитывается обязательное рассмотрение обращений и предложений Президента Украины, Кабинета Министров Украины. Внеплановые мероприятия проводятся по решению Коллегии Счетной палаты на основе постановлений или протокольных поручений Верховной Рады Украины, обращений комитетов Парламента, запросов народных депутатов Украины.

Учет интересов названных органов государственной власти должен быть разумным.

Главное в этой сфере — это соблюдение принципа независимости Счетной палаты как высшего органа государственного финансового контроля страны. Вместе с тем, Счетная палата должна уделять серьезное внимание этим обращениям и рассматривать возможность их включения в планы работы.

Поднятые в моем выступлении проблемы можно решить в том случае, если будет политическая воля и желание усовершенствовать методы контроля и взаимодействия.

Предложения Счетной палаты:

1. При рассмотрении и принятии Закона Украины "О Регламенте Верховной Рады Украины" предусмотреть правовые нормы относительно взаимодействия Верховной Рады Украины и ее Комитетов со Счетной палатой Украины при осуществлении законодательной и контрольной деятельности в вопросах государственных финансов и собственности.

2. Аппарату Верховной Рады Украины разработать действенный механизм взаимодействия и обеспечить постоянную связь Счетной палаты с Комитетами Верховной Рады Украины и народными депутатами Украины.

**Ержебет КИШ,**

*керівник Департаменту забезпечення зв'язків з парламентом Державного аудиторського офісу Угорської Республіки*

**ВПРОВАДЖЕННЯ ТА РОЗВИТОК ДІЄВИХ МЕХАНІЗМІВ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ: СХІДНОЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД**

Шановні пане голову, пані та панове! Дякую за можливість взяти участь у цьому "круглому столі".

Дозвольте розпочати мій виступ вітаннями від імені пана Ковача, голови Державного аудиторського офісу Угорської Республіки.

На Державний аудиторський офіс треба дивитись не як на контору бухгалтерів, котрі понадягали на лікті нарукавники, а як на гарантійну установу, яка тримає дзеркало перед адміністрацією.

Якщо парламент готовий спиратися на відбиту в дзеркалі картину, це означає, що система працює добре.

Думаю, що ці слова доречні не лише стосовно угорського аудиторського офісу, а й щодо вищих органів аудиту інших країн. У своєму виступі я коротко зачеплю інструменти парламентського контролю, особливо наголошуючи на спеціалізованому контролі за державними фінансами, використовуючи міжнародний досвід діяльності східноєвропейських вищих контрольних органів. У цьому сенсі кілька слів про певні відомості з міжнародного досвіду стосовно

зв'язків між парламентом і вищим контрольним органом.

У другій половині ХХ сторіччя значно посилилися контрольні функції парламентів. Парламентський контроль, як правило, здійснюється на трьох рівнях: відкритий контроль на пленарних засіданнях, на рівні парламентських комітетів, а також контроль, що здійснюється спеціальними парламентськими органами, уповноваженими контролювати від імені парламенту.

Отже, інструменти парламентського контролю можуть набувати відкритих, суто політичних форм, таких як, наприклад, парламентський запит, запитання тощо, а також закритіших форм, зокрема, якщо йдеться про контроль у рамках парламентських комітетів або створення спеціалізованих, більш-менш незалежних контрольних органів.

Найпоширенішими **спеціальними парламентськими контрольними функціями** є нагляд, контроль та аудит стану державних фінансів, контроль за законністю дій держави й державних органів, а також ефективністю та результативністю розв'язання конкретних соціальних проблем.

Відповідно до принципів демократичного врядування контроль за станом державних фінансів здійснюється незалежним органом — Вищим органом аудиту (далі в тексті — ВОА), повноваження якого поширюються майже на всі сфери публічного права. Головним завданням ВОА є аудит державного бюджету за доходами та видатками. Крім того, до повноважень Вищого органу аудиту належить проведення експертизи проекту закону про державний бюджет та звіту про його виконання.

Водночас залежно від конституційного устрою кожної окремої країни можуть існувати значні відмінності у відносинах між державними та парламентськими контрольними органами як щодо їх правового статусу, так і щодо регулювання їхніх функцій. Зокрема, аналіз обсягу повноважень і порядку призначення й відкликання керівників урядових контрольних органів та Вищого органу аудиту дозволяє визначити рівень їхньої незалежності.

Однією з умов забезпечення функціонування демократичної правової держави є законність, прозорість і підзвітність використання громадських коштів і активів.

Використання громадських коштів і активів підлягає контролю, аудиту та нагляду з боку Вищого органу аудиту, незалежного від виконавчої влади.

Як правило, ВОА є спеціальним парламентським органом конституційної юрисдикції, що займається питаннями фінансового та економічного контролю. В рамках цієї моделі ВОА є вищим органом контролю державних фінансів і належить до ключових інституцій держави.

Контрольна діяльність ВОА здійснюється на засадах законності, доцільності та ефективності.

Чинна правова система країни повинна гарантувати незалежність Вищого органу аудиту.

Правовий статус, завдання та сфера повноважень ВОА визначаються Конституцією, законом "Про Вищий орган аудиту" та іншими нормативно-правовими актами.

Вищий орган аудиту діє винятково на підставі чинного закону та є підзвітним Парламентові.

Вищий орган аудиту має володіти значним обсягом повноважень щодо здійснення аудиту державних фінансів, який встановлюється парламентом.



Голова та Заступники Голови ВОА обираються більшістю голосів двох третин депутатів Парламенту. З метою гарантування голові та заступникам голови ВОА достатнього рівня незалежності їх обирають на тривалий термін. Зокрема, термін повноважень голови та заступників голови Державного аудиторського офісу Угорщини становить 12 років з правом переобрання.

Зазвичай голова та заступники голови користуються парламентським імунітетом і не мають права займатися політичною діяльністю. Їхня діяльність, а також діяльність усіх працівників ВОА регулюється чіткими правилами, метою яких є запобігання конфлікту інтересів.

**Вищим органом аудиту Угорської Республіки є Державний аудиторський офіс (ДАО).** Цей державний орган сприяє виконанню законодавчих і контрольних функцій парламенту шляхом проведення аудиту державних фінансів і підготування звітів за його результатами, що містять пропозиції та рекомендації.

У середньому щорічно складається 50-60 звітів за матеріалами перевірок, що здійснюються на 3000 об'єктів.

Окремі звіти, особливо звіти щодо експертизи проекту бюджетної резолюції та обґрунтованості планування бюджетних видатків обговорюються на пленарному засіданні парламенту. Інші звіти (в середньому за 20–30 напрямками) щорічно обговорюються в парламентських комітетах.

За результатами діяльності ДАО щорічно готується спеціальний комплексний аналітичний звіт. Парламент своєю постановою ухвалює цей звіт.

Голова ДАО може брати участь та отримувати слово (як постійний учасник) як під час пленарних засідань Парламенту, так і під час засідань його комітетів.

Голова ДАО виступає з доповіддю під час обговорення проекту бюджетної резолюції, проекту закону про державний бюджет на наступний рік і звіту про виконання державного бюджету за попередній рік.

Голова ДАО взаємодіє з найвищими посадовцями Парламенту, а також з лідерами парламентських груп та головами парламентських комітетів.

На початку роботи чергової сесії парламенту керівництво ДАО проводить кон-

сультації з парламентськими фракціями та групами, парламентськими комітетами з метою отримання їхньої думки стосовно діяльності ДАО, пов'язаної із забезпеченням роботи Парламенту, зокрема щодо здійснення законодавчого процесу та парламентських контрольних функцій.

У Парламенті функціонує постійний парламентський комітет з питань аудиту (контролю) державних фінансів.

Парламентський комітет з питань аудиту бере участь в обговоренні питань, пов'язаних з контрольною діяльністю ДАО, обговорює щорічний план контрольної-ревізійної діяльності ДАО, його щорічні звіти, пропозиції щодо кошторису витрат ДАО та питання стосовно його виконання.

Депутати Парламенту можуть звертатися до голови ДАО із запитаннями, що стосуються сфери його компетенції. Крім обговорення звітів голова ДАО, його заступники та відповідні члени ДАО беруть участь у роботі парламентських комітетів щодо питань порядку денного, пов'язаних із фінансовою системою держави.

На підставі Угоди про співробітництво, укладеної між Головою ДАО та Керівником Апарату Парламенту, парламент реєструє та ретельно розглядає пропозиції ДАО стосовно внесення змін до законів. Всі опубліковані звіти за результатами перевірок, а також їх стислий виклад розповсюджуються серед всіх депутатів парламенту електронною поштою.

У рамках обговорення звітів ДАО також готуються та обговорюються законодавчі пропозиції для їх подальшого внесення до

програми законодавчої діяльності парламенту на чергову сесію.

Звіти ДАО та програма його контрольної-ревізійної діяльності є відкритими для громадськості й розміщуються на веб-сторінці ДАО в інтернеті та в інформаційній мережі парламенту.

Протягом останніх двадцяти-тридцяти років взаємовідносини між вищими органами аудиту та парламентом суттєво зміцнилися в багатьох країнах Європи. У минулому такі стосунки виникали нечасто, і вони переважно стосувалися подання щорічного звіту та окремих детальних звітів за результатами перевірок. Можна констатувати, що протягом останніх років взаємодія парламенту з вищим органом аудиту набула щоденного характеру. Така позитивна тенденція сприяла передусім підвищенню рівня обізнаності депутатів парламенту щодо питань аудиту державних фінансів і дозволила парламенту ефективніше й дієвіше здійснювати свої контрольні функції.

Вищі органи аудиту зазвичай співпрацюють з більшістю профільних парламентських комітетів, зокрема в Хорватії, Естонії, Латвії, Литві та Румунії. Вищі органи аудиту Угорщини та Польщі підтримують стосунки з усіма галузевими парламентськими комітетами, тоді як ВОА Албанії, Болгарії, Словаччини та Словенії співпрацюють лише з одним комітетом, що займається питаннями державних фінансів.

У більшості країн Східної Європи голова вищого аудиторського офісу особисто бере участь у засіданнях та робочих нарадах парламентських комітетів з питань діяльності ВОА або делегує для участі в цих за-

ходах своїх заступників чи інших представників. Звичайно, протягом подібних засідань вищий орган аудиту представлений вищим керівництвом, проте безпосередній вибір посадовця залежить від суті справи. В окремих країнах присутність на парламентських засіданнях, пов'язаних з діяльністю вищого органу аудиту, є обов'язковою (Албанія, Литва, Польща) або обов'язковою на вимогу парламентського комітету (Чеська Республіка).

Присутність на засіданнях парламентських комітетів щодо розгляду питань, пов'язаних з діяльністю ВОА, представників міністерств і представників організацій, щодо яких здійснювалися контрольні заходи (на запрошення) є обов'язковою, проте відсутність запрошеної особи не тягне за собою жодних юридичних наслідків чи санкцій. Парламентські комітети мають право запрошувати на свої засідання представників професійних, громадських та політичних організацій, а також експертів, що можуть діяти як консультанти.

Деякі вищі органи аудиту публікують окремі звіти за результатами кожної аудиторської перевірки, інші ВОА одночасно готують звіти за матеріалами декількох перевірок. Як правило, відповідно до Конституції або закону вищий орган аудиту зобов'язаний подавати основні звіти до парламенту, зокрема щорічний звіт про власну діяльність, звіт за результатами перевірки виконання державного бюджету та звіт за результатами перевірок, здійснених на запит парламенту. В деяких випадках до парламенту також передаються висновки ВОА щодо звіту уряду про виконання державного бюджету, звіт про використання та збереження державного майна та активів, а та-

кож звіт про стан державного боргу. В Чеській Республіці вищий орган аудиту зобов'язаний передавати до парламенту всі звіти за результатами перевірок.

Парламентські комітети не зобов'язані розглядати всі звіти, а лише ті, розгляд яких є обов'язковим для парламенту. Парламентські комітети розглядають у середньому близько половини отриманих звітів за результатами перевірок. Метою розгляду цих звітів є врахування висновків, зауважень і рекомендацій ВОА та/або представлення власних висновків чи рекомендацій для того, щоб допомогти парламентові та організаціям-об'єктам контролю прийняти відповідні рішення та вжити належних заходів щодо виправлення виявлених порушень чи недосконалостей. Отже, здійснюється тиск на уряд та на організацію — об'єкт контролю з метою своєчасного вжиття заходів, необхідних для усунення недоліків.

Після розгляду звітів за результатами перевірок парламентські комітети готують свої власні звіти, що містять погляди, коментарі та рекомендації парламенту (Хорватія, Румунія, частково Кіпр), або формулюють проект резолюції парламенту (Латвія). В Естонії та Литві парламентські комітети лише розглядають звіти та враховують їх зміст. У Болгарії, Словенії та Угорщині формальні рішення приймаються лише стосовно річних звітів.

У більшості країн цей процес має певне продовження з боку вищого органу аудиту, парламентських комітетів або обох сторін. Форми таких подальших дій є різними та залежать від практики кожної окремої країни. Під час здійснення таких подальших за-

ходів аудитори вищого органу аудиту перевіряють хід реалізації попередніх пропозицій, а парламентські комітети можуть звернутися до уряду, міністерств чи інших державних органів з вимогою про усунення недоліків та про подання звіту щодо реалізації заходи за результатами певної аудиторської перевірки (Чеська Республіка, Польща і Словаччина).

Звіт парламентського комітету може містити конкретні пропозиції щодо здійснення подальших заходів, запропонованих ВОА (наприклад, у Румунії). В багатьох країнах розпорядники або отримувачі бюджетних коштів, у діяльності яких було виявлено недоліки, повинні подати до ВОА звіт про заходи з усунення цих недоліків.

Усі ВОА мають достатній рівень незалежності під час підготування щорічної програми контрольно-ревізійної діяльності. В Хорватії згідно з положеннями Закону про аудит державних фінансів Палата представників ухвалює щорічну Програму контрольно-ревізійної діяльності ВОА за його пропозицією. В Чеській Республіці план контрольно-ревізійної діяльності після його ухвалення передається до Палати представників і Сенату для ознайомлення, а голова ВОА особисто звітує перед Комітетом з питань бюджету. В Угорщині голова ДОО визначає зміст щорічної програми контрольно-ревізійної діяльності після отримання думки Голів парламентських комітетів і проведення консультацій з членами Комітету з питань аудиту державних фінансів.

У деяких країнах також є можливість ухвалювати рішення про проведення додаткових перевірок. У Латвії парламентська

слідча комісія відповідно до завдань, визначених Сеймом, має право приймати рішення про проведення перевірки. В Хорватії, Угорщині, Литві, Румунії та Словаччині на основі пропозицій парламентських комітетів пленарна сесія Парламенту може своєю постановою зобов'язати ВОА здійснити перевірку, що стосується нових питань. Вищі органи аудиту зобов'язані виконати такі рішення, однак парламентські комітети в зазначених країнах не мають права втручатися в контрольно-ревізійну та методологічну діяльність ВОА.

Кошторис витрат ВОА в усіх країнах представлено окремим розділом державного бюджету. ВОА готує проект власного кошторису, що передається урядові або безпосередньо до парламенту. У більшості країн розгляд проекту кошторису ВОА здійснює комітет з питань бюджету в ході загального процесу ухвалення проекту державного бюджету.

У деяких країнах парламентські комітети не мають права розглядати та оцінювати щорічний звіт про діяльність вищого органу аудиту (Болгарія, Кіпр, Естонія, Латвія, Румунія, Словаччина, Словенія). В інших країнах парламентські комітети мають таке право (Албанія, Хорватія, Чеська Республіка, Угорщина, Литва, Мальта, Польща).

Філософія діяльності сучасних вищих органів аудиту передбачає передусім наголос на підготуванні пропозицій і рекомендації за результатами аудиторських заходів з метою вдосконалення управління державними фінансами і майном та примноження національної спадщини.

Ефективність реалізації парламентських контрольних функцій значною мірою зале-



жить від дієвості взаємодії парламенту з вищим органом аудиту, зокрема стосовно використання та врахування пропозицій за результатами перевірок. В усіх випадках такі пропозиції мають на меті попередження майбутніх зловживань чи адміністративних недоліків.

Виявлення причин неналежного управління державними ресурсами, моніторинг негативних явищ у сфері державних фінансів, так само як підготування висновків за результатами аудиторської перевірки самі по собі є надзвичайно доцільними та прогресивними заходами. Мало того, в деяких випадках навіть можливість перевірки може стати превентивним заходом.

Ініціативи щодо використання пропозицій ВОА поділяються переважно на два види. Перший вид передбачає ухвалення рішень про усунення недоліків, які можуть застосовувати дисциплінарні, цивільні чи кримінальні процедури. Цей підхід є необхідною передумовою для виправлення й покарання зловживань, спричинених порушенням правових норм.

До другого виду належать пропозиції, розгляд та виконання яких покладається на об'єкт, щодо якого здійснювалися контрольні заходи, чи орган, що наглядає за діяльністю об'єкту контролю або має право власності.

Більшість вищих органів аудиту країн світу, зокрема й Державний аудиторський офіс Угорщини переважно застосовують прямі способи використання висновків і рекомендацій, підготовлених за результатами перевірок. Перш за все ВОА використовують свої повноваження щодо широкого оприлюднення таких матеріалів, приверта-

ючи увагу органів, які мають право приймати рішення (парламент, уряд, керівники державних органів), а також, привертаючи увагу громадськості до негативних явищ і процесів, що мають місце у сфері громадських фінансів.

Важливість ініціатив, спрямованих на зміну законодавства, набуває особливо вирішального характеру, якщо країна знаходиться в перехідному періоді, здійснює зміну моделі громадських фінансів і має зобов'язання щодо міжнародної інтеграції та відповідності міжнародним стандартам.

З метою вдосконалення механізмів парламентського контролю в Україні, зокрема в сфері державних фінансів було б доцільним виконати такі завдання:

1. Забезпечення широкого оприлюднення звітів за результатами перевірок Рахункової палати України, зокрема й використання можливостей сучасних інформаційних технологій, та сприяння таким чином здійсненню законодавчих і контрольних функцій Парламенту та народних депутатів.
2. Розроблення, в рамках Регламенту роботи Верховної Ради України, порядку та механізмів забезпечення реєстрації пропозицій Рахункової палати, моніторингу їх подальшого розгляду, врахування й використання.
3. Створення в структурі Парламенту України постійного парламентського комітету (або підкомітету в рамках Комітету з питань бюджету) з питань контролю державних фінансів задля розгляду пропозицій за результатами перевірок Рахункової палати та забезпе-

чення реального використання цих пропозицій Парламентом.

4. Інтенсивний розвиток відносин між парламентськими комітетами Угорщини та України з метою підтримки процесу ефективного й прозорого використання громадських коштів шляхом обговорення звітів за результатами перевірок, використання можливостей міжнародного співробітництва та обміну досвідом на основі Декларації спікерів парламентів України, Великої Британії та Угорщини, ухваленої 1 червня 2004 року в Будапешті.
5. Організація співробітництва між Рахунковою палатою України та Державним аудиторським офісом Угорщини з метою здійснення ефективного й надійного контролю державних фінансів, що сприятиме підвищенню рівня міжнародної довіри до країни.

Я надаю слово для виступу директорові Програми сприяння парламенту України Фреду Бредлі, який брав активну участь в організації цього нашого зібрання. Будь ласка!

**Фред БРЕДЛІ,**

*директор Програми сприяння парламенту України*

## **ВПРОВАДЖЕННЯ ТА РОЗВИТОК ДІЄВИХ МЕХАНІЗМІВ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ: МІЖНАРОДНА ПРАКТИКА ТА СТАНДАРТИ**

Дякую вам! Шановний пане Матвеев! Шановний керівник Апарату Верховної Ради України, пане Зайчук, шановні народні депутати та учасники сьогоднішнього "круглого столу"!

Від програми сприяння Парламенту України дякую Головному організаційному управлінню і всім організаторам сьогоднішнього "круглого столу" за цю дискусію з такої цікавої та важливої теми. Мої вітання всім доповідачам!

Я погоджуюся з усіма коментарями, висловленими сьогодні стосовно прийняття та дотримання Регламенту Верховної Ради. Я теж погоджуюся, що це може бути внутрішній документ Верховної Ради. І також погоджуюся, що Верховна Рада України може поліпшити процедуру проведення слухань задля покращання ефективності роботи Верховної Ради і саме в плані поліпшення парламентського контролю.

Я погоджуюся з висловом, що Дні уряду є також дуже важливим механізмом, який потрібно покращувати для того, щоб підвищити відповідальність уряду.

Сьогодні я хотів би поділитися з вами своїм досвідом, який здобув у парламенті провінції Альберта в Канаді.

Я хочу зупинитися на темі: “Розроблення та впровадження ефективних механізмів парламентського контролю”. Дуже коротко я хотів прокоментувати, власне, концепцію відповідальності та контролю, а також ключову роль законодавчого органу в процесі моніторингу й аналізу діяльності виконавчої гілки влади.

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

Отже, для належного й ефективного контролю за законодавчими органами парламентарям необхідно усвідомлювати конституційне підґрунтя та основні причини такого контролю, для чого потрібний відповідальний уряд, і що за ними стоїть. Відповідальність та контроль стають найефективнішими, коли ті, хто при владі, розуміє, що це є один із важливіших організаційних конституційних принципів.

Контроль та відповідальність допомагають забезпечити виконання законів виконавчою гілкою влади в той спосіб, як передбачалось парламентом та конституцією. За допомогою контрольної функції законодавчий орган може здійснювати контроль за ухваленими ними законами та сприяти впровадженню конституційних цінностей і принципів дієвого управління.

Тобто контроль має розглядатись 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 ефективнішого законодавства в майбутньому.

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

Важливим механізмом забезпечення відповідальності є звітування уряду перед парламентом щодо своєї політики. В майбутньому програма сприяння Парламенту України планує організацію та проведення дискусій на тему: “Концепція законодавства, спрямованого на результат з метою вдосконалення механізмів контролю, створення індикаторів показників ефективності діяльності уряду”.

Сьогодні в Канаді існує три сфери, в яких парламент здійснює контроль. Я згадаю всі.

По-перше, це звіт уряду та міністерств про їхню щоденну діяльність.

По-друге, це контроль та аналіз видатків і також роль генерального аудитора та Комітету з питань держбюджету.

По-третє, це контроль за виконанням урядових програм і впровадження законів з боку парламентських комітетів.

Щодо звіту уряду та міністерств про їхню щоденну діяльність. Коли парламент провінції Альберта на сесії, під час кожного пленарного засідання протягом 45 хвилин

прем'єр та члени Кабінету Міністрів відповідають на запитання депутатів, — це називається годинаю запитань, або в Британії — “час запитань”.

Кожен депутат має право поставити одне головне та два додаткових запитання, і ця година запитань найбільше зацікавить представників ЗМІ.

Далі депутати мають право подавати запитання у письмовому вигляді, на які відповідає той член уряду, до чийої компетенції таке питання належить.

Також депутати мають право вимагати від відповідного міністра звіту чи надання інформації, або даних, що має його міністерство.

Одна година на тиждень відводиться обговоренню питання або пропозицій, що надходять від опозиції. І, насамкінець, є положення про проведення термінових дебатів у разі нагальної потреби. Їх призначає спікер, якщо немає іншої нагоди провести обговорення таких важливих питань.

А зараз я хотів би дуже коротко розповісти вам про роль Бюджетного комітету та Генерального аудитора. В провінції Альберта незалежний Генеральний аудитор відповідає за контроль над видатками уряду та всіх міністерств і відомств. Генеральний аудитор є незалежним посадовцем, якого призначає парламентський комітет, куди входять представники всіх партій, і він звітує перед парламентом, а не урядом.

Щороку генеральний аудитор представляє свій звіт на розгляд парламенту. Після цього звіт генерального аудитора направля-

ється на розгляд Комітету з питань державного бюджету.

Традиційно Головою Бюджетного комітету є представник опозиції, як у Канаді, так і в парламентах канадських провінцій.

Після того як щорічний звіт Генерального аудитора надходить до парламенту, Бюджетний комітет збирається на організаційне засідання і визначає порядок роботи на сесію.

У сесійний період Комітет проводить регулярні двогодинні засідання щотижня. Ці засідання є відкритими для представників ЗМІ та громадськості, і стенограми таких засідань оприлюднюються.

Першим питанням порядку денного засідання Комітету є заслуховування звіту Генерального аудитора. Потім члени Комітету ставлять запитання, щоб краще зрозуміти висновки та рекомендації генерального аудитора.

Далі Комітет визначає, представників яких міністерств або відомств буде запрошено на засідання для обговорення відповідних висновків Генерального аудитора.

Як правило, на засідання викликають міністрів разом з їхніми заступниками, голову відповідного відділу та інших посадовців.

Для їхніх доповідей відводиться декілька хвилин. Після цього члени Комітету ставлять питання, щоб отримати повнішу картину та ліпше зрозуміти висновки Генерального аудитора. Питання, яке фокусується на причинах, що призвели до таких висновків, і на тому, що зробило або зробить міністерство для виправлення ситу-

ації і чи врахує міністерство рекомендації генерального аудитора.

Наприкінці засідання Комітет приймає рішення щодо подальших рекомендацій стосовно звіту та направляє його для розгляду і голосування в сесійній залі.

Якщо парламент затверджує ці рекомендації, уряд повинен їх врахувати в повному обсязі. І зараз коротко про роль парламентських комітетів парламенту провінції Альберта як контрольного органу.

Дуже часто комітети для здійснення контрольної або слідчої функції проводять відкриті слухання. Постійні парламентські комітети, що призначаються на початку кожної сесії, мають повноваження розглядати законодавчі та політичні питання, направлені до комітету, а також виконання програми дій уряду.

У надзвичайних випадках створюються спеціальні слідчі комітети з питань діяльності уряду або інших суспільно важливих питань, які не належать до повноважень постійних комітетів.

Також у надзвичайних випадках створюються спеціальні комітети, які здійснюють аналіз та виробляють рішення щодо найважливіших суспільних питань.

На національному рівні створюються спеціальні контрольні комітети з питань безпеки та інформації, а також цивільного контролю над збройними силами.

Також хотів би звернути вашу увагу, що комітет має право викликати в суд посадовця, що на його вимогу не з'явився на засідання. Це право дуже рідко використовується, бо ті, кого викликає комітет, зна-

ють, що таке правило існує. Неявка на засідання вважається дуже серйозною образою, неповагою до парламенту, за яку парламент має право вживати відповідні санкції.

І, на закінчення, декілька міркувань, що можуть бути корисними Парламентові України. Як пан Симоненко зазначив, я вважаю, що було б дуже доречно організувати та проводити у Верховній Раді обговорення звітів Рахункової палати, щорічних звітів з ухваленням відповідних рішень.

Далі цей звіт можна було б направляти до відповідних комітетів. Це також сприятиме більшій відповідальності уряду за його видатки.

Участь експертів Рахункової палати в процесі формування бюджету ще до проведення аудиту також може бути дуже корисною, як уже згадував пан Симоненко.

Експерти Рахункової палати можуть співпрацювати не тільки з Бюджетним комітетом, а з усіма комітетами шляхом надання висновків щодо фінансових наслідків окремих законопроектів. Я вважаю, що Парламент повинен прийняти пропозицію пана Симоненка, і я погоджуюсь з його коментарем щодо важливості надання інформації Рахунковою палатою.

Також мені здається, що Парламентові варто було б ухвалити закон, який надавав би право Рахунковій палаті здійснювати контроль не тільки за видатками, а й за надходженнями в бюджет, як голова Рахункової палати вже згадував.

Також можна запропонувати збільшити кількість днів Уряду, коли Уряд звітує перед Парламентом. Це теж згадувалось.

Думаю, також Верховній Раді варто приділити увагу зміцненню ролі комітетів і спеціальних слідчих комісій, щоб забезпечити контроль дотримання законодавства та ефективності виконання урядових програм.

Наступним кроком на шляху зміцнення законодавчого органу України може стати надання комітетам та Парламенту права викликати в суд посадовців, які не з'являються на засідання комітетів, щоб звітувати про видатки уряду та виконання законодавства й урядових програм.

Парламент також повинен мати право застосовувати відповідні санкції до тих народних депутатів України, які не з'являються на засідання. Положення про це може бути внесено в Закон про Регламент Верховної Ради України та Закон про комітети.

Ще раз дякую вам за запрошення і повторюю, що наша програма продовжуватиме співпрацю з Верховною Радою з метою покращити роботу — законодавчий процес Верховної Ради та в комітетах.

І короткий коментар щодо Регламенту Верховної Ради України. Як я вже казав, це має

бути внутрішній документ, бо я не думаю, що це варто було робити у вигляді закону, який має бути підписаним Президентом та може буде направленим до Конституційного Суду. Я пропоную Парламенту зараз і до парламентських виборів 2006 року прийняти Регламент Верховної Ради, бо зараз ви не знаєте, хто буде більшістю, хто буде в опозиції після наступних виборів 2006 року. І з цього погляду прийняття Регламенту Верховної Ради України зараз може створити найсприятливіші рівні умови і для більшості, й для меншості.

Зараз я хотів би дуже коротко прокоментувати процедуру, яка існує в інших країнах, коли вони приймають регламент на початку кожної сесії. Я думаю, що в Україні варто було б ухвалити Регламент Верховної Ради України зараз, бо коли регламент вже прийнятий, то будь-які поправки до нього можуть бути внесені тільки за загальною згодою. Тобто згода має бути між представниками парламентської більшості та меншості. Саме цьому це називається згодою. І поправки вноситимуться тільки за такої згоди.

Дякую вам ще раз за запрошення. Мені дуже цікаво буде почути думки, які висловлять під час сьогоднішньої дискусії. Дякую.

## ДИСКУСІЯ ЩОДО ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОНТРОЛЬНИХ ФУНКЦІЙ

---

**Георгій КРЮЧКОВ,**  
народний депутат України,  
Голова Комітету Верховної Ради  
України з питань національної безпеки  
та оборони

Шановний Валентине Григоровичу!  
Шановні колеги!

Як я розумію, сьогоднішня розмова відбувається зі сподіванням на те, що ми у Верховній Раді колись працюватимемо більш-менш нормально, без обструкцій і з урахуванням того, що в Парламенті не відбудеться чергової революції: “оксамитної”, “шерстяної” чи ще якоїсь. Хоча така теза вже пролунала, вже є заяви про необхідність переформування Парламенту.

У своєму виступі я хотів би висловити свою думку з деяких питань. По-перше, мені здається, що з огляду на ситуацію, яка склалась у Верховній Раді і компрометує український Парламент, Регламентному комітетові слід було б гостріше реагувати на неетичну поведінку депутатів. Я не знаю, мабуть, ці питання розглядаються, але якщо розглядаються, то бажано, щоб інформували Верховну Раду та громадськість. Бо куди б не поїхав на зустріч з виборцями, запитують: “Що у вас робиться? Невже це нормально для Парламенту і невже ви з цим миритесь?”

Частина депутатів, причому значна частина, не буває на засіданнях, а зарплату одержують. Правда, це ті депутати, яким ця депутатська зарплата — це “мізер” і вона їм не потрібна. Але в сеймі Польщі є дуже хороший досвід реагування на ці речі, і рішення, на мій погляд, повинні прийматися й оприлюднюватись. Це теж є форма впливу на тих, кого обрав наш народ.

По-друге, про комплектування порядку денного засідань Верховної Ради. Ви знаєте, незручно, коли ми записуємо 100 питань, а розглядаємо 15–20. Давайте писати стільки, скільки ми можемо розглянути. Можемо більше — розглянемо більше, в нас завжди резерв є. Річ не тільки в тому, що ми не виконуємо самі визначеного плану, а в тім, що ми викликаємо величезну кількість людей для участі в розгляді цих питань. Тим паче, що в нас величезна кількість надуманих посад: заступники, перші заступники, міністри зі зв’язків, яким робити нічого. Але все це створює таку неприємну ситуацію в Парламенті, за себе буває соромно, що ти в цьому середовищі перебуваєш. Мені здається, що ми це можемо відкоригувати.

По-третє, щодо підходу до формування. Зокрема, через відсутність дієвого механізму забезпечення черговості розгляду питань, що відносяться до окремих комітетів, надзвичайно важко потрапити у частину порядку денного, яка безпосеред-

ньо розглядається. Таким чином, багато законопроектів “мандрують” десятки разів, це теж ненормально.

Вважаю, що в цій справі потрібно підвищити роль Регламентного комітету, профільних комітетів і Погоджувальної ради. Мені здається, що профільні комітети, так як це є в багатьох парламентах, повинні мати право вносити пропозиції про розгляд законопроектів у терміновому або в особливо терміновому порядку, а Погоджувальна рада — приймати рішення з цього приводу. Все це треба написати в Регламенті Верховної Ради України.

конопроект — і зразу голосуємо за нього. Це повинні рекомендувати комітети.

По-четверте, мені здається, що є необхідність підвищити роль підрозділів Апарату Верховної Ради. У нас вона певною мірою понижена. Ми були з делегацією комітету в Литві, там у Регламенті записано й чітко дотримується: доповіли про законопроект, пролунала співдоповідь, відповіли на запитання. Голова обов'язково оголошує висновок юридичного департаменту. Обов'язково! Це записано.

У нас записали, погодилися ми з тим, що наукові експерти записали чи не погодили-



Ще одна така думка в мене. Я вважаю, і як це робиться в інших парламентах, не всі законопроекти треба обговорювати. Є багато питань, які слід приймати: доповіли за-

ся, воно все йде. Там сидять люди високої кваліфікації. Не завжди, мабуть, ми з ними погоджуємося. Ми дискутуємо, це абсолютно нормально, бо де два юристи, там три думки — це ж зрозуміло. Але піднести



роль цих підрозділів, мені здається, дуже й дуже важливо. Слід би подумати про це і теж відбити в Регламенті Верховної Ради України.

І останнє, що я хочу сказати. Я хотів би зазіхнути на одну із наших священних “корів”. Я хотів би сказати про так зване “різне”, яке в нас є в порядку денному пленарних засідань у п’ятницю. Це нам дісталось від часів “горбачовщини”. Почалося воно на з’їздах народних депутатів СРСР, я це добре пам’ятаю, як ми це робили. У нас це перетворилося, по-перше, на “плач Ярославни”; по-друге — на спосіб рекламувати себе перед виборцями: який я є активний. Це потрібно. Це цілком нормально для народного депутата. Але говоримо ми це, як кажуть, “у повітря”, на це практично ніхто не реагує, і ККД цього дуже-дуже невелике.

Давайте ми прислухаємося до того досвіду, який є і про який шановний Фред Бредлі тут говорив. Дивіться, що в Конституції Французької республіки записано в 2 частині статті 48:

“Одне засідання на тиждень у Національних зборах відводиться обговоренню питань, які вносять члени уряду, та відповідям уряду”. Це віднесено на рівень конституційної практики, і це дуже важливо.

Регламент парламенту Угорської Республіки теж передбачає таку практику й уточнює: 90 хвилин відноситься на письмові запитання, 60 — на усні запитання, або як написано в них — безпосередні.

У Литві по четвергах на початку вечірнього пленарного засідання — урядовий час (відповіді членів уряду на усні запитання). Причому починають з запитань опозиції. Це на-

писано в Регламенті. По вівторках окремі члени уряду, державний контролер, інші керівники, яких призначає сейм або яких призначають за його згодою, крім суддів, дають відповіді на завчасно вручені письмові запитання членів сейму.

Є такий інститут як інтерпеляція — запит прем’єр-міністрові або міністрові з вимогою дати роз’яснення з приводу мотивів прийняття ними того чи іншого рішення. Інтерпеляція обговорюється, і наслідком може бути висловлення недовіри прем’єрові чи міністрові, або іншому керівникові. Все це чітко регламентовано. Головне — не заочне висловлення пропозицій, а пропозицій за присутності тих, хто має розв’язувати конкретні питання. Тоді це перетворюється дійсно на ділову розмову з дуже важливих державних питань. І тоді ціна нашим виступам буде набагато вищою, ніж зараз.

Вважаю, що слід було б проаналізувати цю практику, подумати над її подоланням, врахувати при прийнятті нової редакції Регламенту Верховної Ради України.

Через брак часу я не можу зачепити деяких інших питань, відзначу тільки, що нам вкрай потрібно внести зміни до Конституції, зокрема для розв’язання тих питань, про які говорив Валентин Костянтинович та інші учасники конференції. Давайте ми все-таки матимемо на увазі, як це роз’яснив Конституційний Суд, що парламентські комітети не мають права контролю. Це ж ненормально. Треба це питання владнати на решті. І друге, про необхідність чіткіше розподілити повноваження між парламентськими комітетами. Ось ми з Петром Степановичем “товчемося” на одному полі, що

стосується пенсіонерів, ветеранів і, мабуть, він не знає, чи свою справу робить, і я не знаю, чи свою. Ми розглядаємо і думаємо, що, мабуть, зазіхнули на чийсь прерогативи. Мабуть, Регламентному комітетові треба це завважити.

Дякую за увагу.

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

Дякую, Георгію Корнійовичу, за дуже змістовний виступ і конкретні пропозиції. Що стосується, зокрема, предметів відання, Георгію Корнійовичу, ви пам'ятаєте, що дійсно Регламентний комітетом за своєю ініціативою розробив проект Постанови Верховної Ради про предмети відання комітетів Парламенту. На жаль, він не знайшов підтримки в залі Верховної Ради через те, що там зішлись інтереси практично тільки двох комітетів. Тому постанову, відповідно, не підписано. І ми домовилися з Головою Верховної Ради, щоб він своїм розпорядженням підтвердив розподіл обов'язків, тобто видав розпорядження про предмети відання комітетів. І, як кажуть, слава Богу, що є хоч такий документ.

Але правильно, Георгію Корнійовичу, це має бути не розпорядження, а постанова. Тобто узаконено правовим актом Верховної Ради.

Стосовно того, що ви сказали про виступи з різних питань, то тут нам є над чим подумати. Справді, трапляється, що на тому

тижні записався, тиждень не ходить на пленарні засідання, а приходять тільки тоді, коли йому час виступати в "Різному". Тобто довели цю процедуру до абсурду. Є над чим тут думати, і я вважаю, що цей перший крок був би практичним, якби ми розглянули в першому читанні проект Закону про Регламент і доручили нашому Комітетові доопрацювати його.

Тим більше, шановні учасники "круглого столу", щоб ви знали, я думаю, ви розумієте, що ведеться стенографічний запис нашого засідання. Тобто всі ваші пропозиції, абсолютно всі, Комітет узагальнить. Буде видано відповідний матеріал за підсумками нашого засідання. Тобто жодна висловлена тут сьогодні думка, не залишиться поза увагою нашого Комітету.

**Петро ЦИБЕНКО,**  
*народний депутат України,  
Голова Комітету Верховної Ради  
України у справах пенсіонерів,  
ветеранів та інвалідів*

Шановні колеги! Шановні присутні!

Я хотів би ще раз підтвердити, що питання, яке сьогодні розглядається на "круглому столі", надзвичайно важливе. Воно не тільки назріло, воно вже певною мірою й пере-зріло. У будь-якому разі я на цей "круглий стіл", на цю спробу послухати і, врешті-решт, почути один одного, покладаю певні надії. Хоча хотів би висловити певні свої міркування, зокрема й з приводу сьогоднішнього "круглого столу".

Ви знаєте, шановні, ми протягом двох з половиною годин слухали, що і як треба роби-

ти. Ви знаєте, нікого не ображаючи, але при цьому знаючи всіх керівників фракцій і комітетів, я хотів би сказати про те, що абсолютна більшість з них знає, що робити і як робити. Проблема в іншому. Проблема в тому, що заважає так працювати, які є перестороги на цьому шляху. А це може пролунати в порядку обміну думками. Тобто йдеться про те, що дві з половиною години слухаємо, а потім протягом години обмінюємося думками.



Ще одне, на мій погляд, треба збалансувати. Ви знаєте, останнім часом відбувається певний крен у бік посилення діяльності політичних фракцій і груп, і послаблення ролі профільних комітетів. Я зовсім не заперечую того, що роль фракції, особливо зважаючи на ухвалення нового пропорційного закону виборів, має посилюватися. Я з цим згоден.

Але водночас я розумію, що процес законотворення — це той птах, який може летіти на двох крилах. Одне крило — це політичний складник, якого додають політичні партії та фракції, і друге — це професійний складник, якого додають профільні комітети. І послаблення одного чи іншого крила

означатиме, що на одному крилі Верховна Рада, як законотворчий орган, летіти просто не зможе.

Ще одна думка, яку я хотів би висловити сьогодні. Я ще раз хочу наголосити й закликати всіх до того, щоб ми все-таки спробували почути один одного. Бо це надзвичайно важливо, не просто слухати, а почути.

Ви знаєте, я вісім місяців тому звернувся до керівництва Верховної Ради, і, зважаючи на те, що проблема пенсійного забезпечення розпорошена по 24 законах і дуже часто з пенсійних питань ухвалюють рішення інші комітети і не зовсім виважено, ми звернулись з листом до Голови Верховної Ради з проханням зробити дві справи: поперше, зосередити всі закони, які стосуються пенсійного забезпечення, в нашому Комітеті, а для того щоб реалізувати цю ідею, відповідно дещо посилити секретаріат.

На перше питання зреагували миттєво. Хочеш проблему — на тобі! Через тиждень відповідне рішення було підписано. І вісім місяців не можу дочекатися, коли ж спрацює інше. Кому не відомо, що на момент початку реалізації пенсійної реформи Комітет завалили листами. Ми квітнем вийшли на рівень показника всього минулого року. І виявляється, що працівник секретаріату сьогодні, між іншим, має займатися основною проблемою — опрацювання законопроектів. А потім ми говоримо: “А чому ж у нас гіршає якість законотворчості?” А тому вона й гіршає, що, між іншим, людина змушена займатися основним видом своєї діяльності.

І дві конкретні пропозиції, які я хотів би внести.

По-перше, я все-таки сподіваюсь, що відбудеться нарада і керівників профільних комітетів, бо я неодноразово на Погоджувальній раді порушував цю проблему. Мені говорять, що готується ця нарада, я все-таки сподіваюсь, що вона відбудеться.

І дві конкретні пропозиції.

Перша пропозиція. Я цю думку раніше висловлював, думаю, що вона все-таки слухна, що з окремих законопроектів, їх небагато, але вони є, має бути щонайменше два профільних комітети. Бо за належністю, скажімо, законопроект або закон закріплений за одним комітетом, а проблема, яка розв'язується, належить до повноважень іншого комітету. І, на жаль, ця проблема не розв'язана. Таких проектів небагато, але вони все-таки є.

І ще одне, що я хотів би запропонувати. Я вважаю, що нам треба повернутися до практики, яку ми використовували в минулому скликанні, коли проводили суто профільні сесійні засідання. Скажімо, один день — це економічні питання, інший — соціальні питання, наприклад, бюджетні тощо. Бо перебуваючи в кінці переліку комітетів, відчуваю дуже часто себе як той бюджетник, який діє за залишковим.

Дякую.

**Микола НОЩЕНКО,**  
народний депутат України,  
уповноважений представник  
депутатської фракції "Трудова  
Україна"

Шановний Валентине Григоровичу!  
Шановні учасники "круглого столу"!

Я хотів би розпочати з того, що тема для обговорення вибрана своєчасно і вдало. Аргументую тим, що два роки тому прийняли присягу. За цей час молоді, не навчені стали досвідченими і дочитали до кінця Регламент Верховної Ради України.

Отож можна зробити висновок, що на сьогодні у Верховній Раді є правове поле, яке дає змогу реалізувати повноваження народного депутата як у стінах Парламенту, так і на виборчому окрузі. До речі, ми ще мажоритарники і про це не треба забувати. Це також важлива складова частина депутатської діяльності, а також Верховної Ради загалом.

Наступні два питання. Чи став і чи є народний депутат основною ключовою фігурою у стінах Верховної Ради? Згідно з чинним законодавством — так. А фактично, напевно, треба доопрацьовувати і вносити зміни в наявні інструкції, що визначають моменти законодавчої діяльності, діловодства тощо. Якщо з підготування законодавчих актів проблем майже не виникає, то в мене, наприклад, є прохання внести й розглянути ставлення Секретаріату, як Апарату, який обслуговує народних депутатів, до службової кореспонденції. Жоден службовий документ, надісланий на моє ім'я, як народного депутата, голови підкомітету, ніде не

реєструється, практично знайти його сліди неможливо.

Друге. Куди діти архів із закінчення каденції? Наші документи не вміщені в переліку документів, які потрапляють до державного архіву і зберігаються там 75 чи 100 років. Це два аргументи щодо ключової фігури.

Головніше щодо Уряду. На сьогодні, я б назвав так — рекомендований Регламент, тому що ви не можете ухвалити Регламент стосовно народного депутата. Але рекомендований порядок, наприклад, участі народного депутата в засіданні уряду. До кого звернутись, за який період, де можна взяти документи?

І найголовніше, я б сказав так, за чинним законодавством є посада народного депутата, хоча в нас чомусь більше акцентуються такі посади як голова комітету, підкомітету тощо. До речі, треба звернути увагу, що на всіх розпорядженнях, які видаються, пишеться “народний депутат”. Я ніде не бачив, щоб Литвин підписувався народним депутатом, я не бачу, щоб Матвеев підписувався народним депутатом, тому що в нього є посада. Що ж до інших, пишеться “народний депутат”, це не коректно. Треба писати “посаду” — голова підкомітету, член комітету тощо.

І зважаючи на це, формується й статус. Записано: “Народний депутат. Матеріально-технічне забезпечення. Міністру”. Я не кажу про забезпечення, скажімо, номера, кімнати, телефону, я веду мову про доступ до інформації. Якщо міністр має доступ до інформації в Кабінеті Міністрів, народний депутат також повинен мати доступ до цієї інформації, доступ до інформації в Ад-

міністрації Президента. Ми працюємо з цілковитою повагою один до одного. Мені, наприклад, найважливіше сьогодні — це доступ до інформації.

Я підтримую також пропозицію щодо упорядкування Регламенту роботи наших комітетів. Валентине Григоровичу, запишіть, будь ласка, і дайте нам офіційне тлумачення, як бути в комітеті різних рівнів у разі відсутності народного депутата, а він хоче передати свій голос іншому? Яку практику ви рекомендуватимете? Це суттєве питання, яке, наприклад, стало актуальним у нашому Бюджетному комітеті.

Дякую.

**Борис БЕСПАЛИЙ,**

*народний депутат України, секретар Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування*

Дякую за надане слово. З огляду на те, що мало часу й багато сказано теоретичних узагальнень, я дозволю собі висловити кілька практичних тез і пропозицій. По-перше, я з приємністю погоджуюся з тим, що говорив голова Комітету з питань ветеранів Петро Цибенко, і думаю, профільний розгляд за тематикою — це було б позитивно, і він себе виправдав.

Друга теза. Мені здається, що ті питання, які можна розв’язати стосовно регламентної процедури, без ухвалення нового Закону, треба вирішувати зараз. Інакше з новим Законом про Регламент Верховної Ради України вийде, як у відомому прислів’ї: “Доки сонце зійде — роса очі виїсть”.

Ми просто не дочекаємося, а проблема полягає ще й у тому, що без унормування деяких проблем негайно в нас гальмується і Закон про Регламент Верховної Ради України.

Тому, на мій погляд, крок за кроком невеликі зміни нам просто вкрай необхідні, тим більше, наголошую, саме крок за кроком, а не системно переписувати. Тому що там є суперечливі норми, є такі процедури, які треба спростити, є такі, що коли їх виконувати в повному обсязі, то вони просто торпедують всю законодавчу процедуру, що й діється, до речі.

Наприклад, я говоритиму тепер лаконічно щодо пропозицій за стадіями законотворчої процедури, керуючись тим, що сьогодні проблемою є не кількість законів, а їх якість. Значна частина необхідної кількості змін зумовлена дуже низькою їх якістю.

Я вніс би тут такі пропозиції. Перше — це черговість розгляду. Про це говорили багато, але, на мій погляд, законопроекти, які внесені до розкладу засідань, мають обов'язково розглядатися поза чергою. У нас виходить так, що законопроект буває місяцями стоїть у порядку денному, ми викликаємо людей, працює апарат, працюють депутати — і законопроект, наприклад, про захист тварин від жорстокого поводження “висить” роками. Не можна такого робити, треба посувати чергу.

Друге — реєстрація. На мій погляд, треба в Регламенті Верховної Ради України дати більше повноважень апарату не реєструвати за формальними ознаками. У нас, особливо на Комітет Петра Степановича, йде безліч законопроектів, які не мають необхідного економічного обґрунтування. Це

йде і на наш Комітет, це загальне лихо. Я думаю, що це має бути підставою для відкладення реєстрації.

Але я не можу не сказати, що виявилася й інша подібна тенденція в реєстрації — якісь елементи цензури. Наприклад, ми отримали на Комітет дуже дивний лист від Голови Верховної Ради Литвина В.М. стосовно визначення з питанням доцільності реєстрації проекту постанови через якісь ідеологічні засади. Формально все правильно, але, вважаю, якраз такого не повинно бути. Реєструється все, що відповідає Регламенту Верховної Ради України за формою, але тільки те. Тому, я думаю, що треба розширити повноваження саме апарату.

Далі, мені здається, позиція про 45 хвилин обговорення — це не серйозна пропозиція. Тому що ми вносимо альтернативні проекти, вносимо неприйнятність, фактично обговорення в нас як такого немає в першому читанні.

Я думаю, що треба повернутися до цієї норми і, до речі, вилучити з Регламенту Верховної Ради України питання неприйнятності. Це запроваджено ще тоді, коли не було Конституційного Суду, це архаїчна норма, яка не має практичного значення. Законопроект передається після цього в перший комітет. Я думаю, що це просто намагання поагітувати. Так просто слова отримати неможливо, пиши постанову про неприйнятність — і гарантовано дістанеш змогу “погомоніти”.

Наступне питання — скорочена процедура. Регламент Верховної Ради України, і на цьому я наголошую й про це говорив у сесійній залі, Асадчев також про це говорив, не передбачає розгляду законопро-

ектів у першому читанні за скороченою процедурою. Дивіться — 3.4.2, 3.2 і 4 — там скорочена процедура щодо інших питань.

Наступне питання — запитання доповідачу. У нас відрегульовано так, що великі чисельні фракції просто дискримінаційні. Тут може бути дві схеми: або просто без урахування фракції, або як для розділу "Різне", або, якщо за фракціями, то в порядку спадання чисельності.

Наступне. Запис на виступ з трибуни. До цього треба повернутись. Це єдиний запис, який проводиться в нас не через комп'ютер, сортування. Лежить постанова, моя і Чорновола, яка принаймні пропонує врегулювати три речі. Перше — відмінити журнал реєстрації, це просто як знуцання над Апаратом, документ-заявка на виступ не є суворою звітністю.

Друге: початок о дев'ятій годині. Апарат не встоїть перед депутатами. Записатися з дотриманням процедури неможливо. Я думаю, тут проблему не відчуває Регламентний комітет, бо штатних ораторів у парламентському комітеті немає. Тут є пан, чи товариш, Соломатін, який регулярно, як і я, записується на виступ. Я думаю, він не дасть мені змоги тут сказати неправду, що записатися на виступ з трибуни з дотриманням Регламенту Верховної Ради України не можна. Ви прийдете в регламентний, встановлений час — уже список на виступи буде. І встояти Апарат не може перед тиском окремих депутатів, жоден апарат ніколи не встоїть.

Тому пропонується цілком нормальний механізм. Записуються люди в спокійній ситуації. Питання оголошуються до розгляду, іде комп'ютерне сортування порядку. Ми довіряємо комп'ютеру при голосуванні. Ми через комп'ютер записуємося на всі інші процедури. Я думаю, тут треба так само.

Наступне питання. Я думаю, треба взагалі відмовитись від практики "виступу з мотивів", крім випадків, коли людина записалась від фракції і фракції просто не дали слова.

Інакше це є просто механізмом блокування, це механізм віддання переваг тими, хто головує, зокрема, цим грішить Мартинюк, який через зрозумілі мотиви дає змогу своїм однофракційцям говорити скільки завгодно тощо. Щоб цього не було, я думаю, це треба упорядкувати.

Зважаючи на повагу до Регламенту Верховної Ради України нашого засідання, я в цьому випадку обмежився б цим, хоча й інші пропозиції в нас є. Зокрема, я думаю, треба знімати й такі позиції, як відкладання, які не діють, які є тільки механізмом гальмування.

Підсумовуючи, я хотів би сказати, що допоки ми ухвалимо новий Закон про Регламент Верховної Ради України, нам треба в позачерговому порядку спростити й усунути суперечності з нинішнього Регламенту Верховної Ради України, інакше нового Регламенту ми взагалі ніколи не приймемо.

Дякую за увагу.

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

Ви дуже активно вносите свої пропозиції щодо змін до чинного Регламенту Верховної Ради України, і ми вам за це вдячні. Я маю на увазі Комітет з питань Регламенту. Думаю, що ми так і надалі плідно співпрацюватимемо.

Я просив би колег, що виступатимуть далі, також висловлювати свої думки. Скажімо, 45 хвилин достатньо чи ні для обговорення того чи іншого питання. Ми ж з вами знаємо, що для деяких законопроектів, правових актів достатньо й десяти хвилин. Ось тут і повинен відповідний профільний комітет сказати своє авторитетне слово, за пропозицією комітету. І до його пропозицій повинні прислуховуватися народні депутати, і Верховна Рада має розглядати те чи інше питання.

Щодо запису на запитання та виступи. Тут треба вносити відповідні зміни до Регламенту Верховної Ради України, давайте працювати. Але я не можу, Борисе Яковичу, погодитися з вашою тезою, що Апарат Верховної Ради не може встояти перед натиском окремих народних депутатів. Ну, вибачте, ми цим самим принижуємо себе. Не може бути такого!

І я звертаюся до керівництва Апарату Верховної Ради, і ми прослідкуємо, проконтролюємо, як все-таки ведуть запис на виступи ті служби, Юрію Васильовичу, які повинні цю роботу виконувати. Як це може бути, щоб о 9-ій ранку уже низка прізвищ було записано на виступи, коли ще офіційно не розпочинався запис на виступи народних депутатів щодо того чи іншого питання порядку денного конкретного пленарного засідання?!

І останнє, Борисе Яковичу. Я так, м'яко кажучи, не можу сприйняти вашу заяву, що Мартинюк дає своїм однопартійцям змогу виступати якнайбільше. Як він учора провів засідання, я стежив, до речі, готуючись до нашого "круглого столу", у комітеті по телевізору. Він дав змогу виступити абсолютно всім охочим взяти слово. І це робиться на більшості пленарних засідань, а також особливо при проведенні парламентських слухань і Днів Уряду; і у виступах щодо "Різного" по п'ятницях.

Але тут питання, Борисе Яковичу, я з вами згоден, є. І підсумкові пропозиції, і цю вашу пропозицію чи такий критичний виступ-заяву ми направимо на розгляд керівництву Верховної Ради.

Я це теж мав на увазі, Борисе Яковичу. Перш за все навести там порядок і захистити від настирних народних депутатів відповідальних працівників Апарату, які забезпечують життєдіяльність нашого вищого законодавчого органу.



**Сергій САС,**

*народний депутат України,  
Перший заступник Голови Комітету з  
питань Регламенту, депутатської етики  
та організації роботи Верховної Ради  
України, Блок Юлії Тимошенко*

Шановні учасники "круглого столу"! Всі, хто висловлювався, погоджуються з цією думкою, що питання, яке винесене сьогодні на розгляд, є надзвичайно актуальним. Воно охоплює широкий спектр проблем, без розв'язання яких неможливе ефективне функціонування Верховної Ради, як єдиного законодавчого органу, на виконання покладених Конституцією функцій — зокрема контрольної, установчої, бюджетно-фінансової, внутрішньої, зовнішньополітичної і, зрозуміло, законодавчої.

Ми сьогодні всіх проблем, безумовно, не розв'яжемо. Для цього потрібна політична воля (на цьому я наголошую насамперед), кошти, наполеглива робота і час. Тому я постараюся наголосити на головному.

Стаття 82, про це вже говорилося, Конституції визначає, що порядок роботи Верховної Ради визначається Конституцією і Законом про Регламент Верховної Ради України. Можна дебатувати навколо питання, що краще: чи Регламент Верховної Ради України, прийнятий постановою, чи Закон про Регламент Верховної Ради України, як це визначено Конституцією. Я думаю, що вести цю дискусію навряд чи конструктивно. Є позитив і недоліки як в одному, так і в іншому варіантах.

Міжнародний досвід дає приклади, коли Регламент є законом, зокрема в Австрії,

Чехії, Словаччині, Швеції і тій же Литві, Японії, і внутрішнім актом парламенту, яким він є в Данії, Німеччині, Угорщині, Македонії, в Сполучених Штатах Америки.

Загалом я погоджуюся з усіма аргументами на користь одного й іншого варіанту, які висловив у вступному слові Перший заступник Голови Верховної Ради Адам Іванович Мартинюк. Хочу додати лише те, що свідчитиме на користь Регламенту як закону, а саме: Верховна Рада у своїй діяльності відповідно до Конституції має цілу низку повноважень, пов'язаних із виконанням установчої та контрольної функцій. І при виконанні цих повноважень виходить на державні й інші органи. Так-от, якщо Регламент Верховної Ради України буде прийнятий у вигляді постанови, чи буде обов'язковим виконання його норм представниками інших гілок влади? Тут, звичайно, стоїть знак запитання.

І щоб внести пропозицію щодо цього питання і знайти, можливо, певний компроміс, є міжнародна практика, де Регламент не є ні законом, ні постановою. Він є актом законодавчого органу, який ухвалює цей закон, просто Конституцією передбачено специфічне прийняття. Тому що парламент тієї країни, яка приймає цей акт, впроваджує в життя норми цього Регламенту сам. І він не виходить на виконавчу владу.

Проблемою нашого Парламенту є ухвалення закону, звичайно, який відповідає вимогам Конституції. Проте зважаючи на досвід роботи в Парламенті і протягом шести років — у Комітеті з питань Регламенту, хочу поставити одне питання: а чи ухвалення Закону про Регламент Верховної Ради України розв'яже проблеми, які ми сьо-

годні тут порушуємо? У нас є Бюджетний кодекс, який є законом, звичайно, і діє від 2001 року. Чи можемо пригадати, щоб ми хоча б раз дотримувалися його вимог при ухваленні найвищого фінансового документа держави? Такого не було.

У нас є Регламент, прийнятий Верховною Радою ще 1994 року. Понад 20 разів ми вносили до нього зміни. До деяких ми поверталися вже й відміняли ці зміни, і поверталися ще до старої редакції.

Повинен на базі вивчення досвіду зарубіжних країн зазначити, що наш Регламент Верховної Ради України не гірший, а навіть кращий певними положеннями за регламенти інших держав. Він увібрав у себе положення як нашого вітчизняного досвіду, так і досвід регламентів інших країн. Зокрема Іспанії, тієї ж Франції, ось Георгій Корнійович звертав на це увагу, Німеччини, й окремі положення цих регламентів є складовою частиною нашого.

Тому тут, звичайно, не варто забувати про невідповідність його окремих положень Конституції, про що я вже говорив, складність викладення тексту, зловживання кількістю посилань на інші нормативні акти, незручності для оперативного використання нумерації тощо.

Специфіка Регламенту полягає в тому, що він покликаний забезпечувати порядок роботи органу державної влади, який складається із депутатів, що наділені однаковими правами й повинні дати однакові засоби для реалізації цих прав.

На жаль, Верховна Рада давно вже працює за принципом “швидше й більше”. Аврал, як спосіб досягнення результату, вже дав-

но став основним методом досягти ухвалення законів. Заручником цього став і сам Парламент, і суспільство, яке отримує нормативні акти, котрі необхідно змінювати, щойно вони набрали чинності, і, як правило, не забезпечують покладеної на них функції.

Порушення Регламенту Верховної Ради України та недотримання норм стало в нас, на жаль, правилом. Наведу деякі приклади.

Відповідно до статті 2.5.1 Регламенту Верховної Ради України розклад засідань Верховної Ради має містити інформацію про день і час проведення пленарних засідань не менше як на двотижневий термін. Матеріали про порядок денний кожного пленарного засідання, реєстраційні номери, редакція і дати проектів документів, що стосуються внесених до розгляду питань, розповсюджуються серед депутатів.

Відповідно до частини 2 статті 3.1.7 перед закриттям останнього засідання робочого дня той, хто головує, уточнює й оголошує порядок денний і час проведення засідань Верховної Ради України на наступний день пленарної роботи, відповідно до розгляду засідань Верховної Ради (стаття 2.5.1 Регламенту Верховної Ради України) і оголошує назви редакції й дати розповсюджених відповідних документів серед депутатів. Питання, не розглянуті на кожному пленарному засіданні, підлягають розгляду на наступному.

У нашій практиці порядок денний на день роздається того ж дня. Депутати не можуть зорієнтуватися, які документи необхідно з собою брати. Питання, не розглянуті на попередньому засіданні, до порядку денного наступного пленарного дня, як правило, не

потрапляють, а якщо потрапляють, то тільки так, що чекають свого розгляду місяцями.

Хотілось звернути увагу ще на те, що театр починається з вішака, а Парламент — з відділу реєстрації законопроектів, який, до речі, як усім вам відомо, складається з однієї кімнати, не обладнаний необхідною оргтехнікою. І, зрозуміло, сьогодні це треба долати негайно.

Що стосується висновків. У попередньому контексті сказано: Головне юридичне управління зазвичай фіксує певні недоліки і не вказує шляхи їх усунення. У констатаційній частині висновків Головного науково-експертного управління вказуються недоліки, “не сумісні з життям законопроекту”. А узагальнювальний висновок свідчить про можливість його прийняття в першому читанні. І це зазвичай уже сьогодні відбувається.

Стаття 2.4.1 Регламенту Верховної Ради України встановлює, що порядок денний чергової сесії складається з двох розділів. Тут Георгій Корнійович знову наголосив на тому, як вносяться законопроекти до порядку денного. Регламент Верховної Ради України дає відповідь на це питання, тільки треба дотримуватися цих положень.

До першого розділу вносяться тільки ті питання, документи до яких повністю підготовлені до розгляду на пленарному засіданні, в тому числі завчасно поширені серед депутатів.

Другий розділ містить питання, підготування яких триває, при цьому до розгляду засідань можна внести лише питання першого розгляду порядку денного. Такий примусовий розподіл питань порядку денного, залежно від ступеня його готовності, по-

кликаний унеможливити випадки, коли на засідання Верховної Ради вносять непідготовлені проекти, як постійно це робиться, зокрема й такі, з яких взагалі немає в проекті документів або які поширюється безпосередньо перед засіданням.

Ця вимога покликана також дисциплінувати посадовців Апарату, щоб, попри тиски тих чи інших нетерплячих голів комітетів або депутатів, вони не мали права готувати неналежно проекти розгляду засідань і тим самим зривати нормальну роботу сесії Верховної Ради.

Після того як Погоджувальна рада перевірить готовність законопроекту, його можна буде перенести з другого до першого порядку денного. Протягом усього терміну дії Регламенту Верховної Ради України з 1994 року жодного разу Верховна Рада не сформувала порядку денного відповідно до його вимог.

Частиною 2 статті 2.5.2 передбачено, що в середу, я хотів би звернути увагу, першого та третього тижня місяця з 16-ої до 18-ої години на засіданнях Верховної Ради керівники та посадовці будь-яких державних органів відповідають на запити й запитання народних депутатів. Ця норма є в нашому Регламенті, якраз її запозичено з французького регламенту, хоча там стоїть положення про відповіді на запитання.

Коли запитів дуже багато, то для їх розгляду можуть бути відведені окремі засідання, але не більше одного дня на тиждень, як, наприклад, у Литві.

Відповідно до положень глави 8.3 Регламенту Верховної Ради України, яка так і називається “Розгляд депутатських запитів”,

“депутат може наполягати на оголошенні відповіді на запит. Відповідь може бути обговорена, якщо на цьому наполягає депутат, що скерував запит, і не менше як одна п'ята частина народних депутатів. Для розгляду відповіді на запит Апарат Верховної Ради запрошує на пленарне засідання посадовців, до яких було звернуто запит. За результатами розгляду Верховна Рада повинна прийняти постанову”. І там ще я не написав: “Оголошується про це в засобах масової інформації, в газеті Верховної Ради”.

Хтось пам'ятає прецедент, що засвідчував би виконання цієї постанови? Цього, на жаль, не було. А запит є невіддільною частиною контрольної функції Верховної Ради України.

Тут можна наводити ще приклади стосовно роздачі документів. Ми пам'ятаємо, що іноді розглядаємо документи, отримані сьогодні на сьогодні. Я вже не кажу про те, що тут мені трохи допоміг Борис Якович стосовно статті 3.4.2 Регламенту Верховної Ради України про скорочену процедуру. Вона передбачена тільки для процедурних питань і тих, що визначені такими в Регламенті. Ми розглядаємо кодекси законів за скороченою процедурою — це є злочином сьогодні.

Можна наводити приклади системних з цього приводу порушень Регламенту Верховної Ради України. Я хотів говорити про висновок. Специфікою роботи парламенту, як єдиного органу, є те, що на забезпечення функціонування впливають не лише правові засоби, передбачені Конституцією, Регламентом Верховної Ради України та іншими процесуальними актами, а й

організаційна структура, також обов'язковий рівень правової культури, правової свідомості народних депутатів, які наділені однаковими правами та співпрацюють на основі лише інформаційних зв'язків, узгодження своїх позицій, взаємодії та переконання. “Не завжди винне дзеркало...”, далі ви знаєте.

Ми сьогодні, коли виграємо копійку — програємо, як правило, гривню. Так недовго й до політичного банкрутства, коли правове поле буде засіяне правовим бур'яном, правовим сміттям, яке не потрібне ні Верховній Раді, ні суспільству.

Є народне прислів'я: “Чим більше котика ти гладити, тим більше хвіст він піднімає”. Одне порушення Регламенту, Адам Іванович з цим погодився, спричинює інше, ще глибше.

І закінчуючи свій виступ, хочу навести слова автора Декларації про незалежність Сполучених Штатів Америки, третього Президента Сполучених Штатів, а також автора першого посібника з правил процедури Конгресу Сполучених Штатів Томаса Джеферсона. Він у свій час говорив:

“Набагато важливішим є наявність правил, якими можна керуватися, ніж їх сутність. Це необхідно для злагодженості процесу роботи, для того щоб робочий процес не залежав від примх спікера чи політичних пристрастей членів законодавчого зібрання. Надзвичайно важливо, щоб у достойному державному органі дотримувалися дисципліни, поштивості у відносинах і порядку”.

І від себе зазначу: ефективність, конструктивність, функціонування, спрямованість роботи законодавчого органу залежить від готовності Верховної Ради, народних депу-

татів виконувати вже наявні правила парламентської процедури, а не порушувати їх.

Дякую за увагу.

**Роман ЗВАРИЧ,**  
*народний депутат України, заступник  
Голови Комітету Верховної Ради  
України з питань європейської  
інтеграції*

Дякую, Валентине Григоровичу.

Шановні колеги!

Шановні учасники "круглого столу"!

Я намагатимусь говорити лаконічно й окремими тезами.

Насамперед мене зацікавила, навіть спровокувала, ця дискусія про те, чи законом, чи постановою має бути схвалений Регламент Верховної Ради України. І звичайно, є аргументи щодо обох, але все ж таки хотів би нам нагадати, як про це вже, до речі, колега Сас сказав, відповідно до частини 4 статті 82 Конституції нам нікуди не дітися, потрібно ухвалити Закон про Регламент Верховної Ради України, і це є практично, я думаю, найбільшим боргом, який Парламент несе перед Основним Законом нашої держави.

Але, сказавши це, я хотів би також додати, можливо, таку трішечки крамольну річ. Але мені видається, що законодавець, коли писав цю норму, якраз свідомо наштовхував народних депутатів на те, щоб розмежувати два поняття: Закон про Регламент Верховної Ради України і сам Регламент Верховної Ради України.

Не обов'язково, як на мене, щоб Регламент Верховної Ради України мав статус закону,

до речі, про це вже теж говорилося. Але цей документ, абсолютно правильно, як на мене, говорять ті, які кажуть, що в нього має бути особливий правовий статус у системі нормативно-правових актів України, і для цього якраз і потрібен Закон про Регламент Верховної Ради України, щоб визначити його особливий правовий статус. Тут є багато різних проблем, які виникають.

Наприклад, Верховна Рада України може в разі, якщо Регламент має характер суто якоїсь постанови, внести якусь зміну до нього, котра тоді не збігається з Конституцією України. Така зміна чи такий новий Регламент Верховної Ради України, така постанова про внесення зміни до Регламенту є або ні предметом конституційного впровадження.

Я привертаю увагу народних депутатів України, які знають, що Конституційний Суд України дуже послідовно дотримується тієї позиції, що Регламент Верховної Ради України — це є ваша, панове, внутрішня проблема, і не йдіть до нас із своїми регламентами. Розумієте, є все ж таки проблема.

Натомість, якщо в законі написати, що Регламент Верховної Ради України є складовою частиною самого закону і що депутати можуть шляхом постанови вносити зміни до нього, а в разі, якщо ці зміни не відповідають Конституції, то вони можуть бути предметом конституційного подання, отож мені видається, що ми можемо виконати пряму диспозицію частини 4 статті 82 і все ж таки залишити за собою те право, яке мені здається, є властивим парламентові. Тобто залишити Регламент Верховної Ради України як здебільшого внутрішній документ Верховної Ради України.

Кажу здебільшого, тому що процедура прийняття рішення — це не тільки питання Верховної Ради, це також стосується подання самого питання на розв'язання Верховної Ради України будь-яким суб'єктом законодавчої ініціативи, як визначено Конституцією України.

Одна маленька репліка щодо того, чи депутати особисто мають брати участь у засіданнях комітетів. Хотів би нагадати, що якраз стаття 84 Конституції говорить не про комітет, а про пленарні засідання Верховної Ради України. Тому це питання певною мірою дискусійне. Хоча я цілком погоджуюся з тим, що його треба врегулювати, як і, наприклад, поняття “кворум комітету”. Адже ми в Конституції відмовилися від самого питання кворуму в пленарному засіданні, а застосовуємо поняття “кворуму” щодо комітетів.

Тепер стосовно профілю, як представника від Комітету з питань європейської інтеграції, хотів би привернути Вашу увагу, Валентине Григоровичу, і членів Регламентного комітету, до такого факту. Ми навесні, після вето Президента, остаточно ухвалили в новій редакції Закон про адаптацію законодавства України до правових норм Європейського Союзу.

В одному з розділів цього закону, я підкреслюю, це вже закон, є визначена спеціальна процедура проходження у Верховній Раді України законопроектів, які за висновком уповноваженого органу виконавчої влади та профільного комітету підпадають під сферу регулювання правових актів Європейського Союзу.

Я б дуже просив, коли ми розглядатимемо вже Регламент Верховної Ради України у новому вигляді, щоб процедуру, виписану в

законі, все ж таки було відбито в новому Регламенті. Тим більше, наш Комітет уже направляв пропозиції щодо чинного Регламенту Верховної Ради України, тобто приведення його у відповідність із законом у цій частині. Я думаю, що це треба робити або слід відмінити ці норми в самому законі.

Хотів би також (це останнє, що я говоритиму) привернути вашу увагу до проблеми, якої ми не розв'язали, щодо юридичного статусу проектів законів про ратифікацію міжнародних договорів, які вносяться до Верховної Ради України.

Стаття 9 зазначає, що Верховна Рада України не ратифікує, але погоджується на обов'язковість. Ви також знаєте, що в статті 92 Конституції зазначено, які правові акти підлягають прийняттю, разом із законами України. Я закликаю вас придивитись до такої обставини, що серед низки тих правових актів, які підлягають прийняттю як законів, немає Закону про ратифікацію міжнародного договору.

Натомість у пункті 32 статті 85 Конституції України, що не стосується законів, йдеться про те, що серед повноважень Верховної Ради України є погодження на обов'язковість міжнародних договорів. І там навіть є така фраза: “у встановлений законом термін”. Той термін не установлений жодним законом, тим більше, Основним Законом. Тобто ми маємо проблему. Нам подають міжнародні договори на ратифікацію відповідно до Закону про міжнародні договори. І я вже нічого не говоритиму про те, що ми не використовуємо мови Конституції — погодження на обов'язковість.

Ратифікація відповідає Віденській конвенції, це все нормально, але мені здається,

що все ж таки Верховна Рада України повинна наполягати на тому, щоб було дотримано конституційну норму. Це не тільки сама семантика слів, тут суть певної проблеми, бо ми не розглядаємо самих міжнародних договорів, вони, як правило, до нас приходять за скороченою процедурою. За скороченою процедурою ми за ними приймаємо те чи інше рішення. Я б дуже просив, щоб якраз Регламентний комітет також завважив цю обставину.

**Василь ГАВРИЛЮК,**  
народний депутат України,  
Перший заступник Голови Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України, депутатська група "Центр"

Шановний Голово!

Шановні учасники "круглого столу"!

Мабуть, ні в кого не викликає сумніву теза про те, що суспільству потрібен дієздатний, націлений на співробітництво з виконавчою владою парламент. Якщо керуватись показниками діяльності нашого Парламенту щодо його законодавчої та установчої функцій, то, на перший погляд, стан справ не викликає особливого занепокоєння. Від сесії до сесії зростає кількість ухвалених законів, ратифікованих угод, розв'язуються питання призначення на посади суддів. Проте якість ухвалених законів дедалі більше не відповідає потребам суспільства, послаблюється авторитет Верховної Ради.

Одна з причин цього, я вважаю, згорання контрольних функцій Парламенту. Світова практика доводить, що належне здійснення парламентом усіх його прерогатив мож-

ливе лише за умови забезпечення ефективного парламентського контролю. Контрольна функція притаманна всім парламентам світу.

Водночас за Конституцією України 1996 року суттєво обмежено обсяг контрольних повноважень Верховної Ради України, порівняно з попереднім Основним Законом. На жаль, контрольні повноваження Парламенту в Конституції України не лише обмежені, а й врегульовані фрагментарно.

Згідно з Конституцією України до повноважень Парламенту належать: здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією (пункт 33, стаття 85). Отож відповідно до статті 85 Верховна Рада здійснює, зокрема: контроль за виконанням державного бюджету України, за діяльністю Кабінету Міністрів, за використанням іноземних позик, а також повноваження щодо кадрових питань, що теж є специфічною формою контролю.

Парламент контролює й додержання конституційних прав і свобод людини та громадянина, використання коштів державного бюджету, в певних межах — діяльність Президента України та має інші непрямі контрольні повноваження.

Повноваження в сфері парламентського контролю відповідно до законодавства України здійснюється через роботу народних депутатів України, комітети, тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії Парламенту, Рахункову палату, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.

Зупинюся на тому, які в нас є правові можливості застосування названих форм і як відбувається їх практичне втілення.

Важлива роль у процесі парламентського контролю належить комітетам Верховної Ради України. За раніше чинним законодавством на комітети було покладено контроль за виконанням законів. За нинішньою Конституцією (стаття 89), на комітети цю функцію не покладено. Те, що немає цієї правової норми, є значною прогалиною. Слід відновити на конституційному рівні контрольну функцію комітетів Верховної Ради.

У зв'язку з цим не можна погодитися з правовою позицією Конституційного Суду, який у висновку в справі за зверненням Верховної Ради про внесення змін до статті 84, 85 та інших Конституції України визнав неконституційною пропозицію щодо змін до статті 89 Конституції України, за якою комітети здійснюють парламентський контроль у межах та в порядку встановлених законами України. Адже Парламент є цілісною системою, у якій опорною конструкцією є комітети.

Не менш важливу роль в організаційно-правовому механізмі здійснення парламентського контролю покликані відігравати тимчасові слідчі комісії. Однак невітшна доля Закону України про тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії вам усім відома. І все ж, зважаючи на їх значущість, як форми парламентського контролю, а також те, що ми наближаємось до парламентсько-президентської моделі державного устрою, необхідно повернутись відповідним комітетам до серйозної роботи над Законом про тимчасові слідчі комісії.

Як уже зазначалось, ефективність парламентського контролю залежить і від того, наскільки кожен окремий депутат наділений

повноваженнями з контролю за діяльністю органів державної влади. Фактично ці повноваження щодо окремого народного депутата зводяться до направлення депутатських запитів. І тут простежується звуження правових можливостей народного депутата. Скажімо, за останні декілька років прийнято п'ять рішень Конституційного Суду, згідно з якими встановлено обмеження на право звернення досудових, правоохоронних органів Національного банку України.

Також визнано неконституційним право народного депутата здійснювати контроль та брати особисту участь у розгляді одержаних ним заяв і скарг у державних органах, на підприємствах, в установах, в організаціях незалежно від форм власності.

Взагалі, згідно з висновком Конституційного Суду, цитую: "Парламентський контроль є винятковим повноваженням Верховної Ради", тобто ці функції та повноваження не можуть бути делегованими. Тому комітети мають ширше застосовувати в своїй роботі внесення на розгляд Верховної Ради питань з контролю за виконанням законів. Це зменшило б кількість законодавчих ініціатив щодо внесення змін і доповнень до чинних законів.

Я за два роки роботи в Верховній Раді не бачив, не чув, щоб якийсь комітет порушував питання контролю щодо виконання законів цим комітетом. На жаль, цієї практики сьогодні немає взагалі у Верховній Раді.

Вважаю, що переконав вас у тому, що основні визначені Конституцією форми парламентського контролю не мають належної правової основи та розвитку в законах



України. Тому парламентський контроль не є дієвим і авторитет Парламенту падає.

Через брак часу я не маю змоги зупинитися на питаннях повноцінного контролю діяльності уряду, контролю бюджетного процесу тощо. Вони наразі є предметом вивчення Конституційної комісії. Але всі питання, які я порушив, стосуються лише зовнішнього контролю з боку Парламенту.

Закінчуючи, хотів би наголосити на тому, що система парламентського контролю має бути чіткою та професійною, приводити до дієвих результатів і з нею має бути максимально подолана політична боротьба. Інакше це найпростіший шлях до дискредитації парламенту.

І враховуючи, шановні колеги, що в нас сьогодні на порозі внесення змін до Основного Закону — Конституції, де ми намагаємось підвищити роль Парламенту, роль законодавчого органу в нашій країні, я це кажу особливо для представників тих політичних сил, які активно ратують за ці зміни. Насправді сьогодні треба наблизитися до форми формування Кабінету Міністрів Парламентом. Невже ми не бачимо, що в цих змінах нема прописаних добрих принципів і правил, про які говоримо, правових норм для парламентського контролю, коли водночас збільшені порівняно з чинною Конституцією механізми розпуску Парламенту? Ми це дозволяємо робити, а от функції парламентського контролю ми не посилюємо. І мабуть, у цьому сенсі, поки ще є час, варто було б попрацювати.

Дякую за увагу.

**Юрій СОЛОМАТІН,**

*народний депутат України, секретар Комітету з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи*

Шановний Валентине Григоровичу!

Шановні колеги, всі, кого запрошено!

Є така приказка: “Диявол ховається в дрібницях”. І тому, коли ми обговорюємо з вами питання про Регламент діяльності Верховної Ради України, давайте ще згадаємо про те, що в нас є Закон України про комітети, котрий певною і значною мірою регламентує нашу з вами діяльність.

Про Регламент ішлося: яким він має бути — законом чи внутрішнім документом Верховної Ради України. Це, на мій погляд, штучне питання, а його природа пов’язана з невірноваженістю гілок влади, монархічними повноваженнями в нині чинного Президента та принизливими повноваженнями Верховної Ради України. Якщо відбудеться політична реформа, про яку ми говоримо, то тоді ми з вами з посмішкою згадуватимемо про те, як ми сьогодні сперечалися з приводу того, як ми маємо врегулювати питання діяльності Верховної Ради України.

Друге. Я хотів би запитати: а скільки має бути в нас комітетів і підкомітетів? Чи є науково обґрунтовані принципи їх визначення за функціональними обов’язками або якимись іншими? Зараз у нас їх 25. А чому не 10 або 30? Я пам’ятаю, як ми розв’язували це питання на початку цієї каденції, і давайте з вами визнаємо, що це питання має певний суб’єктивний характер і деякі ко-

мітети створено під певну політичну силу або під певних осіб.

Тому, мені здається, що насамперед, і тут нашому Регламентному комітетові і Верховній Раді загалом є над чим попрацювати, для того щоб визначитись щодо певних блоків, а в середині цих блоків навести порядок у визначенні комітетів і в тих положеннях, котрі ми маємо затверджувати постановою Верховної Ради.

Хочу сказати з цього приводу про свій Комітет. Це питання екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи — три великих напрямки. Природокористування, насамперед у сучасних умовах — це надра. Саме тут зараз робиться останній ривок на шляху так званих ринкових перетворень. У нас 60 відсотків валютних надходжень до бюджету України за рахунок діяльності гірничо-металургійного комплексу, в Росії на 90 відсотків — від нафтогазового комплексу.

Нарешті, Держкомприродресурсів України набув відповідного статусу. Впевнений, Верховній Раді 2006 року потрібно буде окремий профільний комітет з цього питання, як це є в Росії та інших державах, де прибуток від надрокористування є провідним. Зараз слід зробити все заради того, щоб законопроекти з надрокористування йшли, як це не дивним видається, не через Комітет з паливно-енергетичного комплексу, як нині, а через наш Комітет — профільний комітет з питань використання природних ресурсів і надрокористування.

Декілька слів про кадри Апарату Верховної Ради України. Я завжди колегам із секретаріату кажу так, що депутати приходять і

уходять, а “його величність” бюрократичний апарат Верховної Ради України залишається. І тому те, який він є, наскільки він фахово підготовлений, є запорукою і нашого успіху або не успіху роботи.

Якщо робітник секретаріату — освічена людина, але кандидат медичних наук і займається надрокористуванням або деякими іншими проблемами, ви мені пробачте, тут щось не так. Або колишній льотчик займається питаннями бюджету. Я розумію, що будь-яку людину, як і мавпу, можна навчити чого завгодно. Але саме тут ми маємо з вами розв’язати це питання принципово.

І про участь депутатів у роботі комітету. Про це говорили вже багато. Я підтримую прохання до профільного Комітету з питань Регламенту надати з цього приводу письмове роз’яснення до всіх комітетів і навіть до кожного депутата Верховної Ради України.

І насамкінець, я хотів би сказати про незручність запису на виступ з обговорення законопроекту в сесійній залі тільки в день його розгляду. Я підтримую депутата Беспалого. Справа в тому, що де-факто питання постійно переноситься. І тому, якщо ти підготувався і хочеш виступити з цього законопроекту ти п’ять або шість сесійних днів підряд ідеш о 9-ій годині заради того, щоб записати і вистояти принизливу чергу перед робітником Апарату.

Тому в мене таке прохання та пропозиція. Якщо депутат записався раз, то щоб його черга переходила на наступні сесійні дні, якщо питання не було розглянуто.

І останнє — про депутатські запити. На 90 відсотків, за моїми спостереженнями, по

суті, це звернення. Апарат має прискіпливіше дивитись на зміст цих запитів, коли їх здають, для того щоб вони відповідали своєму змісту, а не формі. Дякую.

**Василь СУПРУН,**

*Перший заступник Міністра юстиції  
України*

Дякую, Валентине Григоровичу, за можливість взяти участь у засіданні "круглого столу" та виступити перед його учасниками.

Шановні учасники "круглого столу"!

Якість законопроектів, системність у законотворчому процесі, і про це неодноразово нагадували сьогодні оратори, є однією з передумов кардинального поліпшення тих законів, які ухвалює Верховна Рада України.

У зв'язку з цим Президент України, Уряд України останнім часом зробили серйозні кроки для кардинального поліпшення роботи в цьому напрямку. Зокрема, Указом Президента України від 26 листопада 2003 року за № 1348 "Про поліпшення організації законопроектної діяльності" на Міністерство юстиції покладено функції головного розробника всіх законопроектів, які вносятимуться Президентом України, Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України.

Задля розвитку положень Указу Президента Кабінет Міністрів України в березні 2004 року прийняв відповідну постанову про етапне впровадження положень Указу Президента України. Відповідно до цієї постанови уже з 1 липня поточного року Міністерств юстиції визначено єдиним роз-

робником всіх урядових і президентських законопроектів з питань, що стосуються прав і свобод людини, відносин між громадянином і державною владою, конституційного устрою, повноважень і взаємовідносин органів державної влади, судоустрою та судочинства, цивільного й кримінального законодавства. А з 1 січня 2006 року Міністерство юстиції має бути взагалі єдиним розробником абсолютно всіх законопроектів, які вноситиме Уряд і Президент України на розгляд Парламенту.

На нашу думку, це має кардинально поліпшити якість законопроектної роботи виконавчої влади. І вже сьогодні Міністерство юстиції розробило низку заходів, які спрямовані на залучення кращих нормопроектувальників держави на виконання цих завдань. Зокрема, оголошено конкурс на заміщення вакантних посад нормопроектувальників, а вже цього року чисельність Міністерства юстиції збільшено на 50 осіб, які мають виконувати цю надзвичайно важливу функцію підготування, розроблення на підставі концепцій, яку готуватимуть зацікавлені центральні органи виконавчої влади й схвалюватиме Кабінет Міністрів України, відповідних законопроектів.

Тому що питання забезпечення єдності в нормотворчому процесі, питання норми проектувальної техніки надзвичайно актуальні сьогодні для України. Достатньо сказати, що жоден навчальний заклад не має спецкурсу з питань нормопроектування. І Міністерство юстиції наразі запропонувало, щоб Харківська юридична академія започаткувала такий курс, а потім і інші вищі юридичні заклади, які готують фахівців, тому що це дійсно надзвичайно серйозна проблема.

Утворюватимуться і вже є відповідні рішення міністерства про робочі групи, до складу яких увійшли найкращі на сьогодні фахівці, які здатні розроблювати відповідні законопроекти. Ми запрошуємо до участі в цих робочих групах народних депутатів України, досвід і поради будуть надзвичайно корисними для розроблення тих законопроектів, які готуватиме Уряд і Президент України та вноситимуть на розгляд Парламенту України.

У зв'язку з цим я сподіваюся, що буде відповідне фінансування, тому що є пропозиції про внесення змін до бюджету і їх сприймуть народні депутати під час розв'язання цього питання. Тому що зрозуміло, що особи, які розроблятимуть законопроекти, мають отримувати, на нашу думку, достойну заробітну плату, якщо ми хочемо мати ті законопроекти, які потім не доводитиметься переписувати щонайменше декілька разів на рік, як це сьогодні буває.

І останнє. Я просив би народних депутатів, а тут сьогодні присутні керівники впливових парламентських комітетів, керівники фракцій, депутатських груп, прихильно поставитися до наших пропозицій, з погляду забезпечення ухвалення Закону про органи юстиції, він має бути поданий на друге читання, Закону про нотаріат, кодексів, зокрема Кримінально-процесуального, Господарсько-процесуального, Адміністративно-процесуального, Адміністративно-процедурного, тобто тих законодавчих актів, яких сьогодні очікує українське суспільство і які мають закласти серйозний фундамент, котрий сприяв би подальшому становленню України як правової держави.

**Микола МЕЛЬНИК,**

*Заступник керівника Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України*

Шановні учасники "круглого столу"!

Навіть через брак часу і враховуючи те, що наша робота вже йде до завершення, перед тим як висловити конкретні пропозиції щодо шляхів оптимізації законотворчого процесу, хотів би зупинитися на кількох загальних положеннях з цього приводу.

Якщо говорити про проблеми законодавчої діяльності, то одна з основних полягає в тому, що більшість розглянутих Парламентом проектів і ухвалених законів не мають системоутворювального характеру.

Сьогодні ми можемо констатувати, що законодавча діяльність Парламенту позбавлена системного, послідовного, планомірного характеру, вона не має чіткої спрямованості на стимулювання суспільного розвитку.

Тут дві групи причин. Зовнішні причини, що знаходяться поза межами Парламенту, і внутрішні — це ті, що мають, власне, процедурний характер, про який сьогодні багато говорилося і які безпосередньо впливають на організацію законодавчої діяльності.

Як відомо, Парламент виконує три функції — законодавчу, контрольну й установчу. Сьогодні голова Рахункової палати вивершував контрольну функцію, власне кажучи, вона щодо певних питань, на певних етапах є надзвичайно важливою та потрібною, як усі потрібні й важливі функції, але пріори-

тетною для Парламенту, як законодавчого органу, все ж є законотворча функція.

Отже, для того щоб ця законодавча діяльність була результативною і якісною, їй треба віддавати пріоритет.

Водночас зовнішні фактори, які мають значний, а в багатьох випадках вирішальний вплив на діяльність Парламенту, далеко не завжди дозволяють останньому зосередитися на зазначеному пріоритеті.

За політичної напруженості, істотних проблем соціального й економічного характеру, надзвичайних ситуацій Парламент просто приречений зосереджуватися на розв'язанні поточних проблем. Він постійно має відволікатися від законодавчої функції, реагуючи на життєві ситуації, які мають радше політичний, економічний, соціальний характер. Тобто в усіх нас має бути розуміння того, що характер законотворчої діяльності та її спрямованість обумовлюються загальною ситуацією в Україні.

І ще одна важлива загальна ремарка, що слід зважати на те, що проблема характеру та якості законотворчої діяльності — це не внутрішня проблема Парламенту. Врешті-решт, це спільна проблема Верховної Ради, Президента, Уряду, судової влади, інших державних і суспільних інституцій.

Парламент не може функціонувати ізольовано від інших складових державної та суспільної систем, а отже, самостійно не в силі забезпечити системний, послідовний, планомірний характер законодавчого процесу. Він може взяти лише тих заходів, які є в його арсеналі, в компетенції, але яких, як це не парадоксально, не завжди достат-

ньо, щоб змінити загальну картину законодавчої діяльності.

Другий момент, також загальний. Важливим засобом підвищення рівня законодавчої роботи Парламенту, безумовно, є планування такої роботи. На нашу думку, нинішній характер законодавчої діяльності значною мірою визначається браком законодавчо визначених орієнтирів перспективного розвитку законодавства України.

Дотепер, на жаль, ще не вироблені чіткі засади внутрішньої й зовнішньої політик України. Верховна Рада досі не має цілісного бачення уряду щодо питання реформування суспільних відносин та потреб законодавчого забезпечення такого реформування.

Сьогодні багато говорилося про планування, про план законодавчих робіт, але, зрештою, Парламент сьогодні не має належної бази для того, що верстати чіткий перспективний план законотворчої роботи на підставі чіткої програми діяльності уряду.

А саме базою для плану законотворчих робіт має бути науково обґрунтована урядова програма соціально-економічного розвитку, яку затверджує Парламент, а також відповідні галузеві програми, які базуються на основних засадах внутрішньої та зовнішньої політик України. Саме уряд, з його структурами, має змогу серйозно вивчати соціальні потреби, прогнозувати розвиток суспільних відносин.

Власне кажучи, на нашу думку, загальна схема має бути такою: затвердження Парламентом основ внутрішньої та зовнішньої політик, після цього має бути підготовлена

урядом і програма перспективного соціально-економічного розвитку, вона має бути затверджена Парламентом. До речі, до цієї програми має додаватися перелік законопроектів, ухвалюваних для реалізації програми. Після цього Парламент має схвалювати на основі зазначеної програми план законотворчих робіт, а далі вже йде виконання цього плану.

Тільки в такому разі, врешті, можна перевести законодавчий процес з режиму “латання” законодавчої бази в режим її системного вдосконалення. Тут по-іншому треба буде підходити до затвердження урядових програм: не формально, як до політичного акту, як інколи це буває задля забезпечення довіри уряду тощо, а як до своєрідного плану життя, в тому числі законодавчої діяльності.

Що стосується конкретних пропозицій, внутрішніх факторів організації законодавчого процесу, то хотів би, зокрема, висловити кілька міркувань щодо уникнення законодавчого валу, надмірної завантаженості Парламенту, підвищення якості законопроектів. Як цьому можна запобігти вже сьогодні?

Є такі суто технічні рецепти, вони, можливо, повторюються, але я хотів би про них сказати. Необхідно відповідальніше ставитися до питання реєстрації законопроектів. Очевидно, настав час чіткіше сформулювати підстави для відмов у реєстрації законопроектів, внесених з порушенням вимог щодо їх оформлення, без належних супровідних документів і матеріалів, а також до альтернативних проектів, внесених з порушенням встановлених термінів, та проектів, що за своєю суттю повторюють відхилені проекти

і вносяться на тій же черговій сесії, на якій розглядався відхилений.

На нашу думку, потрібно практикувати прийняття рішення про відхилення без розгляду законопроекту на засіданні Парламенту. Про це певною мірою говорив Георгій Корнійович, наскільки я правильно зрозумів. Про що йдеться?

На наш погляд, ідеться про підвищення ролі комітетів у тому випадку, коли комітет, який визначений профільним, твердо вирішив відхилити законопроект, котрий є “сирим” і, власне кажучи, не відповідає тим вимогам, що пред’являються до нього Регламентом Верховної Ради України. І, щоб не завантажувати парламент, комітет готує проект постанови про відхилення, а Парламент голосує, не розглядаючи цього проекту. Така практика сьогодні є, проте її потрібно поширювати.

Окрім цього, на наш погляд, слід конкретизувати положення статті 4.2.4 Регламенту Верховної Ради України, за яким Погоджувальна рада депутатських фракцій і груп може повертати неналежно підготовлені законопроекти їх ініціаторам за пропозицією профільного комітету, точніше визначити підстави для такого повернення. Можливо, після цього цей канал відсіювання неякісних законопроектів нарешті запрацює.

І ще кілька очевидних рецептів внутрішнього організаційного та процедурного характеру щодо оптимізації законодавчого процесу. Законотворчий процес не можна здійснювати поспіхом. Навіть при величезній кількості нагальних проблем, які сьогодні в Україні потребують розв’язання, в тому числі на законодавчому рівні, не

існує або майже не існує кричущих проблем, які потребують негайного ухвалення законів, тобто в режимі сьогодні на сьогодні, про це говорив Сергій Володимирович Сас, ми не змовлялися, в мене така формула виникла, або сьогодні на завтра.

Закон — це фундаментальний нормативно-правовий акт, і над ним фундаментально треба працювати. Не може бути так, що сьогодні закон, образно кажучи, “вкинули” в зал і сьогодні за нього голосують.

На наш погляд, неухильно треба дотримуватися регламентної процедури розгляду проекту на всіх етапах його проходження: внесення, експертиза, розгляд у профільних комітетах, розгляд на сесії Парламенту в першому читанні з обов’язковим обговоренням за повною процедурою (про це, знову ж таки, говорили Сергій Володимирович і Борис Якович Беспалий), підготування до другого, третього читання з отриманням встановленого Регламентом Верховної Ради України терміну для внесення пропозицій до тексту, схваленого в першому читанні проекту, розгляд у другому або в третьому читаннях з обов’язковим голосуванням кожної внесеної до порівняльної таблиці проекту пропозиції.

Для когось це може видатись невинуватою рутинною. Але спрощення такої процедури, ухвалення без обговорення, одночасно ухвалення в першому читанні та в цілому, неврахування зауважень та пропозицій експертів — шлях до законодавчого браку. Якщо уважно проаналізувати численні вето Президента, про які сьогодні згадував керівник нашого Апарату, то ми одержуємо таку картину: вони значною мірою, а в багатьох випадках переважно,

базуються на неврахованих комітетами зауваженнях і пропозиціях Головного науково-експертного та Головного юридичного управліннь. Потім ми в своїх висновках, коли приходить до нас пропозиція Президента, пишемо, що погоджуємося з пропозиціями глави держави. А як же з ними не погоджуватись, якщо глава держави чи ті, хто готував йому вето, використали наші зауваження і пропозиції повністю або частково?!

І з огляду на це, таке прохання до комітетів: ретельніше підходити до експертних висновків, вони, безумовно, носять рекомендаційний характер, але ми над ними працюємо. І, на нашу думку, якщо їх розглядати ретельно, то це зменшить кількість вето і підвищить якість законів.

Взагалі, якщо говорити принципово, то для підвищення якості законів процедуру їх розгляду слід ускладнювати, а не спрощувати.

Сьогодні Петро Степанович Цибенко зачепив проблему, яку я собі також позначив для виступу. На наш погляд, слід вивчити, можливо, переглянути, можливо, унеможливити ухвалення так званих багатопредметних законів, коли проект чи закон стосується багатьох різних питань. Петро Степанович говорив це стосовно пенсійного законодавства, а я скажу стосовно кримінального. Є проекти, які стосуються економіки, соціальних питань. Ідесь у кінці там ховаються зміни до Кримінального кодексу. Експерти їх можуть і не побачити, тому що, скажімо, розписується не на той відділ, чи ці зміни вносяться до Кримінального кодексу вже після першого читання. І так буває, що, заховавшись за іншими, ці пропозиції проходять повз експертизу.

На наш погляд, недопустимо вносити концептуальні зміни до тексту проекту після ухвалення його в першому читанні. Сьогодні говорять, що на друге читання підготовлено Кримінально-процесуальний кодекс і істотно змінений... Завершую.

Валентине Григоровичу, я, як кажуть, від народу, від Апарату, вибачте мені, будь ласка.

Буквально кілька слів про ефективність нинішньої структури Апарату Парламенту, про що сьогодні вже певною мірою говорилося, у контексті вдосконалення законодавчої діяльності. На наш погляд, нині чинна структура Апарату загалом є оптимальною. Її визначено за результатами узагальнення багаторічного функціонування Секретаріату Парламенту, і така структура є оптимальною.

Ну й ще одне речення про діяльність нашого управління. Єдина складність у нас — це зростання кількості висновків на кількість експертів. Наш штат було затверджено 2000 року, коли ми писали тоді приблизно тисячу висновків на законопроекти, 2003 — ми вже писали 2 тисячі висновків на законопроекти. А зараз їх ще більше.

Дякую за увагу. Вибачте за те, що не дотримав регламенту.

**Олександр КОПИЛЕНКО,**  
*директор Інституту законодавства  
Верховної Ради України*

Шановний Валентине Григоровичу!  
Шановні учасники "круглого столу"!

Справді, проблема науково-правового забезпечення законотворчого процесу складна, про неї давно говориться. Тут є стабільні фактори, з якими ми мусимо рахуватися, зокрема роль парламентських комітетів, які, на жаль, зараз практично не мають повноважень у боротьбі з низкою неякісних законопроектів, і фактично залишаються лише поштовою скринькою між залом і суб'єктом права законодавчої ініціативи.

І тому, я думаю, варто взагалі повернутися до ідеї, яка обговорюється вже принаймні останні шість років, надати фактично комітетам права першого читання законопроектів і на цьому етапі вже відхиляти неякісну продукцію.

Якщо говорити про завдання юридичної науки, то вона так само має певні борги, оскільки, на жаль, якщо подивитися на її якість, то більшість рекомендацій мають загальний характер: посилити, додати системності, комплексності. І зрозуміло, що є певний розрив між фундаментальною, прикладною наукою та реалізацією цих здобутків у конкретному парламентському житті.

Ми працюємо над певними програмами як змістовного, так і інформаційного характеру. Зокрема, ми працюємо над стратегією розвитку законодавства України. І зараз підготували до друку концепцію розвитку



нашого законодавства. І нагадаю, що восени ми направили комітетам наше опубліковане дослідження стосовно пріоритетів у законотворчій діяльності Верховної Ради.

Є ще одна дуже велика проблема — це проблема моніторингу ефективності законодавства. Оскільки, коли ухвалюється закон, вже потім ним ніхто не займається і так само хаотично і безсистемно вносяться до нього зміни. І тому ця проблема моніторингу ефективності, вивчення цієї проблеми вкрай важлива і ми зараз над нею працюємо.

Якщо говорити про організаційні проблеми, то ми започаткували і вдячні за підтримку і керівництву Верховної Ради, й Апаратові, нас підтримали в цьому і комітети Верховної Ради, насамперед Регламентний комітет, стосовно організації всеукраїнської школи законотворчості. І ми приступаємо з вересня до наших занять. Є вже сформований склад учасників за пропозиціями комітетів, зараз проводяться всі останні процедури для затвердження програми, ліцензування цього.

Спасибі, Валентине Григоровичу, за ваші пропозиції до програми, ми їх врахували. І взагалі я вдячний за увагу до нашого інституту за ті рекомендації, які сьогодні були висловлені. І ми їх реалізуватимемо в нашій діяльності. Спасибі.

**Алла ПОГОРЕЛОВА,**

*координатор парламентських навчальних програм Головного організаційного управління Апарату Верховної Ради України*

Вельмишановні народні депутати України!

Колеги, всі учасники засідання "круглого столу"!

Дозвольте висловити низку міркувань щодо шляхів подальшого підвищення рівня професіоналізму українського Парламенту як цілісної системи, складниками якої виступають його органи — комітети, депутатські фракції, групи, парламентські лідери, депутатський корпус, підрозділи Апарату, кожен працівник. У цій складній роботі маємо значні можливості використовувати досвід парламентів країн розвинених демократій, його творче застосування для вдосконалення власної роботи.

Відомо, що з 1995 р. у Верховній Раді України склалася й постійно вдосконалюється система професійного навчання народних депутатів України за погодженням та участю комітетів, фракцій, груп, із залученням вітчизняних і зарубіжних експертів, з використанням технічної допомоги з боку зарубіжних організацій, фондів. Щопівріччя Розпорядженням Голови Верховної Ради України затверджуються графіки таких семінарів і закордонних стажувань, це зручно для депутатів, і цю практику, на наш погляд, варто продовжувати і відбити це в рекомендаціях "круглого столу".

Життя підказало, що Апаратові треба готуватися заздалегідь до зустрічі з новообраними депутатами. Так народилася ідея ін-

формаційного довідника “Верховна Рада України”, виданого вперше 1998 р. Ініціативу Головного організаційного управління підтримали всі підрозділи Апарату і, насамперед, Головне юридичне управління, Керівництво Апарату, і в другому виданні цього довідника 2002 р., який було вручено нинішнім депутатам, вдалося врахувати побажання народних депутатів щодо розширення його змісту, проведення необхідних порівнянь, починаючи з роботи українського Парламенту першого скликання. Відгуки тих, хто ним користується, фахівців і в Україні, й за кордоном позитивні.

Робота ця копітка, і вже сьогодні слід думати, чи буде наступний випуск — 2006 року.

Подією принципового значення стало проведення вперше за роки незалежності 19 червня 2002 р. в умовах надзвичайно напруженого графіка роботи першої сесії Верховної Ради України четвертого скликання семінару “Професіоналізм у Парламенті” для народних депутатів, що були вперше обрані до Верховної Ради України, за участю першого віце-спікера Парламенту, досвідчених українських парламентаріїв попередніх скликань, керівника Комітету фінансового контролю парламенту Канади.

До речі, в нинішньому складі Верховної Ради України — рівно половину становлять ті депутати, що обрані вперше до Парламенту. На жаль, через зазначену вище причину (напружена робота Парламенту) до участі в семінарі фракції та групи рекомендували лише по 10 чол. Але, думаю, й ми зможемо з часом діяти за прикладом Кана-

ди, де є правилом проведення вступних сесій-орієнтацій для вперше обраних депутатів, зробити цю роботу системною.

На нашу думку, магістральний шлях підвищення професіоналізму — це реалізація довгострокових цільових програм, керуючись перспективним планом законотворчої роботи, актуальними завданнями щодо забезпечення якісної влади в Україні. Саме такий підхід передбачено планами нашої спільної роботи з Програмою врядування ПРООН та Програмою сприяння Парламентові України до 2008 року. Назву лише два окреслених завдання: сприяння кращому доступу громадян до законотворчого процесу; сприяння поліпшенню взаємодії законодавчої та виконавчої влад.

Для забезпечення ефективної роботи українського Парламенту, як уже зазначалося на цьому засіданні “круглого столу”, потребується значне підвищення ролі працівників Апарату — Апарату як носія інституційної пам’яті, котра допомагає зберігати парламентську цілісність, продовжувати кращі парламентські традиції, знайдені в попередніх скликаннях ефективні форми роботи, сам дух парламентаризму, який має бути в усьому і передусім у демократичній, культурній і одночасно вимогливій атмосфері нашої співпраці.

Буде справедливим подякувати Комітетові з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України за мобілізацію всіх нас на цю важливу, відверту, корисну розмову, яка, я впевнена, матиме позитивні наслідки.

Дякую за увагу.

## СЛОВО НА ЗАВЕРШЕННЯ

---

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

Шановні учасники нашого зібрання! Я думаю, що всі ви погодитесь з тим, що працювали ми з вами загалом організовано, плідно, я підкреслюю, плідно, та демократично.

Всі ті, хто записався на виступи (а це 18 осіб), виступили. Це буває дуже рідко, а тим більше, в нашій сесійній залі. Тому я думаю, що це вже перший позитив.

А якщо в цілому, шановні друзі, на мій погляд, відбувся дійсно зацікавлений і конструктивний обмін думками. Це все ляже в основу вироблення конкретних пропозицій щодо подальшого поліпшення роботи нашого Парламенту.

На наш погляд, учасники засідання "круглого столу" зачепили найболючіші, найгостріші питання. І насамперед те, що стосується значного підвищення ефективності законодавчої та законотворчої роботи Верховної Ради України. Вдосконалення, а, якщо хочете, мабуть, необхідності прийняття основного парламентського закону — закону життя Верховної Ради, я маю на увазі Регламент Верховної Ради.

Дещо менше, відверто говоритимемо, ми з вами приділили уваги таким питанням, які теж стоять на часі. І дуже гострі ці пробле-

ми. Але, на жаль, як завжди, в нас не вистачає часу для того, щоб дуже велике коло питань було обговорено. А тут є про що поговорити. Зокрема, порушено одну з найболючіших сьогодні, і для цього Парламенту, тобто Верховної Ради нинішнього скликання, — це питання дисципліни та дотримання вимог депутатської етики, дотримання в цьому сенсі Закону про статус народного депутата.

І я думаю, що це має стати, якщо хочете, темою окремої нашої зустрічі, окремого засідання, якимось ми визначимось у формі проведення. Але я думаю, що вже буквально на початку, в перші місяці роботи наступної сесії Верховної Ради, ми повинні повести серйозну, відверту, принципову розмову: як нам далі жити.

Георгію Корнійовичу, Ви тисячу разів маєте рацію. Мої колеги, члени Комітету та працівники секретаріату нашого Комітету підтвердять, що на стіл мені щодня кладуть десятки листів, які стосуються поведінки окремих наших народних обранців. Це і крик душі про допомогу зустрітися з народним депутатом, бачили його тільки тоді, коли обирали. Це й прохання, щоб утихомирити того чи іншого народного обранця, який встряє не в сферу своїх депутатських повноважень, а вирішує свої, зокрема, бізнесові інтереси, втручаючись у роботу не окремих фізичних чи якихось юридичних осіб, а величезних трудових колективів тощо. Я вже не говорю про участь у роботі Парламенту, персональному голосуванні, тобто дотриманні вимог Конституції Украї-

ни, про активну участь у роботі наших парламентських комітетів.

Тобто, я думаю, ви погодитесь, якщо ми в нашій рекомендації запишемо: Комітетові з питань Регламенту проявити ініціативу й підготувати проведення такого заходу, який допоміг би нам розібратися в проблемі, а головне — щоб ми істотно поліпшили ситуацію.

Ми, як і домовлялися з вами спочатку, узагальнимо всі пропозиції, розшифрувавши відповідний стенографічний запис. За цим стенографічним записом ми зробимо окремий план заходів Комітету, який буде постійно у нас на контролі. І за вашої підтримки, я маю на увазі колег-голів комітетів Верховної Ради, і керівників депутатських фракцій і груп, ми робитимемо все можливе для того, щоб реалізувати сплановане з вами сьогодні.

А тому насамкінець нам необхідно, шановні колеги, прийняти рекомендації за підсумками сьогоднішнього засідання "круглого столу". Ви їх всі маєте на руках, отримали ще до початку роботи нашого зібрання. Я прошу, щоб не затягувати час, якщо є в ко-

гось якісь помітки чи редакційні правки, я не говорю про серйозні, я знаю, що є, а навіть найнезначніші, нам їх віддати зараз до Комітету, ось Андрію Прокоповичу Снігачу — завідувачу секретаріатом нашого Комітету, ми їх усі врахуємо.

Чи є інші думки щодо цього? А доопрацювати серйозно їх необхідно, тому що пролунало дуже багато цікавих і конструктивних пропозицій. Ми це зробимо.

Немає заперечень? Приймаємо такі рекомендації за основу? І доручаємо Комітетові з питань Регламенту, депутатської етики й організації роботи Верховної Ради їх доопрацювати, щоб зробити дійсно документом, яким можна було б керуватися в роботі та щодо поліпшення всієї роботи Верховної Ради України.

Ми вам (я маю на увазі членів Комітету з питань Регламенту) щиро вдячні за активну, плідну участь у роботі сьогоднішнього засідання "круглого столу". Ми вдячні нашим зарубіжним партнерам за співпрацю в підготованні в проведенні цього заходу. Ми сподіваємось і надалі на спільну творчу роботу.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

---

Взято за основу 9 червня 2004 року  
на засіданні "круглого столу" і схвалено  
Комітетом 30.06.2004 р

### РЕКОМЕНДАЦІЇ

**за підсумками засідання "круглого столу"  
"Організація роботи Верховної Ради України: досвід і проблеми",  
проведеного Комітетом з питань Регламенту, депутатської етики та  
організації роботи Верховної Ради України спільно з Програмою сприяння  
Парламенту України та Програмою Врядування ПРООН  
9 червня 2004 року**

Обговоривши питання "Організація роботи Верховної Ради України: досвід і проблеми", учасники засідання "круглого столу" рекомендують здійснити такі заходи:

1. Запропонувати Верховній Раді України розглянути проект Закону України "Про Регламент Верховної Ради України" в першому читанні.

*Тимчасова спеціальна комісія, керівництво Верховної Ради України, Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України.*

Вересень 2004 року

2. Підготувати і внести на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо впорядкування проведення у Верховній Раді України Днів Уряду, парламентських слухань.

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

Вересень 2004 року

3. Підготувати та провести нараду голів комітетів Верховної Ради України з питань підвищення ефективності діяльності комітетів, зокрема підвищення рівня законотворчої роботи, практики проведення засідань, активного залучення членів комітетів до своєчасного та якісного підготування проектів законодавчих актів.

*Голова Верховної Ради України, керівник Апарату.*

Вересень 2004 року

4. Домогтися неухильного дотримання всіма учасниками законотворчого процесу вимог Регламенту Верховної Ради України при формуванні порядку денного сесії, розкладу

пленарних засідань, організації розгляду питань порядку денного пленарних засідань та їх підготування в комітетах.

*Керівництво Верховної Ради України, голови комітетів, керівники депутатських фракцій (груп), Апарат Верховної Ради України.*

Постійно

5. Комітетам Верховної Ради України при проведенні засідань, опрацюванні та розгляді законопроектів неухильно дотримуватися вимог Закону України “Про комітети Верховної Ради України”.

*Голови комітетів, секретаріати комітетів.*

Постійно

6. Заслуховувати звіти голів комітетів на засіданні Верховної Ради України згідно з затвердженим Верховною Радою України графіком (*передбачити в Регламенті*).

*Керівництво Верховної Ради України, Погоджувальна рада депутатських фракцій (груп).*

Постійно

7. Розглянути у Верховній Раді України проблеми впорядкування діяльності створених нею тимчасових спеціальних і слідчих комісій (*Закон України “Про тимчасові спеціальні та слідчі комісії*).

*Погоджувальна рада депутатських фракцій (груп), Апарат Верховної Ради України.*

Червень 2004 року

8. Рекомендувати Кабінету Міністрів України прискорити впровадження автоматизованої інформаційно-аналітичної системи контролю за виконанням доручень щодо розв’язання проблем, які порушуються в запитах народних депутатів України.

*Кабінет Міністрів України, Апарат Верховної Ради України.*

До 1 листопада 2004 року

9. Удосконалювати взаємодію Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України стосовно підготування до розгляду Верховною Радою України законодавчих актів.

*Комітети Верховної Ради України, Апарат Верховної Ради України.*

Постійно

10. Внести пропозиції щодо вдосконалення організації обміну досвідом роботи депутатських фракцій і груп, структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України.

*Керівник Апарату Верховної Ради України.*

До 1 жовтня 2004 року

11. Підготувати й розглянути проект Закону України “Про закони та законотворчу діяльність”.

*Керівництво Верховної Ради України, відповідні профільні комітети.*

Жовтень – листопад 2004 року

12. Запропонувати керівництву Верховної Ради України розглянути питання щодо вдосконалення законодавчої науково-аналітичної експертизи та прогнозування у Верховній Раді України.

*Голова Верховної Ради України, керівник Апарату Верховної Ради України.*

Грудень 2004 року

13. З метою отримання всебічної інформації щодо проектів окремих законодавчих актів підвищити роль слухань у комітетах відповідно до міжнародної практики. Ширше впроваджувати в практику інформаційні слухання, на яких вивчати громадську думку з питань, які виносяться на обговорення суспільства.

*Перший заступник Голови Верховної Ради України, голови комітетів.*

Постійно

14. Інститутові законодавства Верховної Ради України на основі систематичного наукового аналізу розробляти та подавати на розгляд Погоджувальної ради керівників депутатських фракцій (груп) пропозиції щодо розроблення та розгляду проектів законодавчих актів.

*Не менше двох разів на рік*

15. Здійснити заходи щодо поліпшення умов роботи працівників сектора реєстрації законопроектів Головного організаційного управління.

*Керівник Головного організаційного управління,  
Управління справами.*

До вересня 2004 року

16. Здійснити заходи з виконання вимог частини 2 статті 2.5.2 Регламенту Верховної Ради України щодо впровадження в практику роботи Парламенту розгляду відповідей керівників і посадовців державних органів на засіданнях Верховної Ради України.

*Керівництво Верховної Ради України, Погоджувальна рада депутатських фракцій і груп у Верховній Раді України.*

Жовтень 2004 року

17. Неухильно дотримуватись вимог статті 2.5.1 Регламенту Верховної Ради України щодо термінів поширення серед народних депутатів розкладу засідань Верховної Ради України та його виконання.

*Керівництво Верховної Ради України, Апарат Верховної Ради України.*

Постійно

18. При опрацюванні нової редакції Закону України “Про комітети Верховної Ради України” врахувати пропозиції щодо посилення контрольних функцій Комітетів.

*Керівники депутатських фракцій і груп, комітети Верховної Ради України.*

Грудень 2004 року

19. Розглянути питання щодо збільшення чисельності працівників секретаріату Комітету у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів.

*Керівництво Верховної Ради України, керівник Апарату Верховної Ради України.*

Вересень 2004 року

20. Вивчити питання щодо можливості проведення пленарних засідань Верховної Ради України з розгляду законопроектів з однієї тематики.

*Керівництво Верховної Ради України, Погоджувальна рада депутатських фракцій і груп у Верховній Раді України.*

Вересень 2004 року

21. Надати письмове роз'яснення щодо правозастосування частини 3 статті 19 Закону України “Про комітети Верховної Ради України” щодо участі народних депутатів України у засіданні комітету й надіслати їх кожному народному депутатові України.

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

*Вересень 2004 року*

22. Своєчасно розглядати питання стосовно народних депутатів України, які, порушуючи вимоги частини 4 статті 3 Закону України “Про статус народного депутата України” та статті 78 Конституції України, суміщають цю посаду з іншими видами діяльності.

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

Постійно



23. Повернутися до розгляду законопроекту про зміни до статті 98 Конституції України щодо посилення ролі Рахункової палати при здійсненні контролю за використанням коштів Державного бюджету України.

*Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з опрацювання проектів законів України про внесення змін до Конституції України, Керівництво Верховної Ради України.*

Вересень 2004 року

24. Передбачити в новій редакції Закону України “Про комітети Верховної Ради України” та Регламенту Верховної Ради України правову норму щодо обов’язкового заслуховування комітетами відповідної інформації Рахункової палати України стосовно виконання окремих законів України.

*Комітети Верховної Ради України*

25. При доопрацюванні Регламенту Верховної Ради України передбачити спеціальну процедуру проходження у Верховній Раді України законопроектів, які за висновком уповноваженого органу виконавчої влади та профільного комітету підпадають під сферу регулювання правових актів Європейського Союзу.

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

26. Підготувати пропозиції щодо юридичного статусу проектів законів про ратифікацію міжнародних договорів, які вносяться до Верховної Ради України.

*Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з опрацювання проектів законів України про внесення змін до Конституції України, Комітет Верховної Ради України у закордонних справах, Комітет Верховної Ради України з питань європейської інтеграції.*

Жовтень 2004 року

27. Вдосконалити процедуру запису на виступ з обговорення законопроекту в сесійній залі, передбачивши обов’язкове дотримання черговості запису на наступні сесійні дні, якщо питання не було розглянуто.

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

Протягом шостої сесії Верховної Ради України

28. Системно вдосконалити законодавчий процес, затвердивши план законотворчих робіт відповідно до основ внутрішньої та зовнішньої політик України.

*Погоджувальна рада депутатських фракцій і груп у Верховній Раді України, Інститут законодавства Верховної Ради України.*

Жовтень 2004 року

29. Вивчити питання щодо впровадження в практику роботи Верховної Ради України прийняття рішень про відхилення без розгляду законопроекту на засіданні Парламенту за висновком профільного комітету шляхом внесення відповідних змін до законодавства.

*Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з опрацювання проектів законів України про внесення змін до Конституції України, комітети Верховної Ради України.*

Листопад 2004 року

30. При доопрацюванні Регламенту Верховної Ради України конкретизувати положення статті 4.2.4 Регламенту, визначивши підстави для повернення Погоджувальною радою неналежно підготовлених законопроектів їх ініціаторам за пропозицією профільного комітету.

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

Після внесення відповідних змін до Конституції України

31. При доопрацюванні нової редакції Регламенту передбачити вдосконалення процедури реєстрації законопроектів, чітко сформулювавши підстави для відмов у реєстрації законопроектів, внесених з порушенням вимог щодо їх оформлення.

*Головне організаційне управління Апарату Верховної Ради України, Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України.*

32. Розробити програму моніторингу ефективності чинного законодавства.

*Керівник Апарату Верховної Ради України, Інститут законодавства Верховної Ради України.*

Січень 2005 року

33. Розглянути питання про створення робочої групи з-поміж народних депутатів України та фахівців Апарату Верховної Ради України з розроблення змін до законодавства щодо посилення контрольних функцій Верховної Ради України.

*Керівництво Верховної Ради України, керівники депутатських фракцій і груп, керівник Апарату Верховної Ради України.*

Протягом шостої сесії Верховної Ради України

## СПИСОК УЧАСНИКІВ КРУГЛОГО СТОЛУ

### Депутатські фракції та групи у Верховній Раді України

Сас Сергій Володимирович	Фракція Блоку Юлії Тимошенко
Гаврилюк Василь Васильович	Група "Центр"
Шурма Ігор Михайлович	Фракція Соціал-демократичної партії України (об'єднаної)
Гапочка Микола Михайлович	Група "Союз"

### Комітети Верховної Ради України

Беспалий Борис Якович	Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування
Соломатін Юрій Петрович	Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи
Крючков Георгій Корнійович	Комітет з питань національної безпеки та оборони
Матвеев Валентин Григорович Гаврилюк Василь Васильович Новак Володимир Миколайович Хмара Степан Ілліч	Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України
Удовенко Геннадій Йосипович	Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин
Цибенко Петро Степанович	Комітет у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів
Зварич Роман Михайлович	Комітет з питань європейської інтеграції

### Апарат Верховної Ради України

Зайчук В.О.	Керівник Апарату Верховної Ради України
Міщенко М.М.	Заступник керівника Апарату Верховної Ради України
Ясенчук Ю.В.	Заступник керівника Апарату Верховної Ради України
Ковальчук В.В. Погорелова А.І.	Головне організаційне управління Апарату Верховної Ради України

Різванюк В.Ю.	Інформаційне управління Апарату Верховної Ради України
Скопненко Г.П.	Управління зі зв'язків з місцевими органами влади й органами місцевого самоврядування
Сміян О.А.	Управління кадрів
Герасименко О.В.	Секретаріат Комітету з питань правової політики
Поліщук Д.С.	Секретаріат Комітету з питань національної безпеки та оборони
Снігач А.П.	Секретаріат Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України
Худомака В.П.	
Андрійчук Т.Г.	
Євтушенко Н.М.	
Мякушко І.Л.	
Нехоца М.В.	
Скалига Ю.А.	
Вауліна І.І.	
Карпенко Т.М.	
Прилуцька І.В.	
Свертока Г.М.	
Попович Т.В.	
Пономаренко О.В.	
Копиленко О.Л.	Інститут законодавства

### **Програма розвитку ООН в Україні**

Бурмістенко Ю.В.	Програмний менеджер ПРООН
Герасименко Є.С.	Керівник компоненту "Національна стратегія та інституційних розвиток" Програми Врядування ПРООН
Кондрачук В.П.	Спеціаліст з фінансової підзвітності Програми Врядування ПРООН
Тейт Шарль Йохансен	Експерт ПРООН
Ержебет Кіш	Експерт ПРООН, Керівник Департаменту забезпечення зв'язків з Парламентом та громадськістю Вищого Аудиторського Офісу Угорщини