



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Навчальний онлайн курс на тему:

"ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ"

2021

Зміст

	Вступ
Модуль 1. Засади парламентського контролю (нагляду) в Україні	
1.1.	Парламентський контроль, як частина державного нагляду
1.2.	Прямий та опосередкований парламентський контроль (нагляд)
1.3.	Законодавчі акти, що регулюють парламентський контроль та особливості звітування Уряду
Модуль 2. Суб'єкти парламентського контролю (нагляду)	
2.1.	Комітети Верховної Ради України, тимчасові слідчі і тимчасові спеціальні комісії
2.2.	Уповноважений (-на) Верховної Ради України з прав людини
2.3.	Рахункова палата. Контроль за виконанням Державного бюджету
Модуль 3. Форми парламентського контролю (нагляду)	
3.1.	«Година запитань до Уряду»
3.2.	Парламентські та комітетські слухання
3.3.	Запити та звернення народних депутатів України
Модуль 4. Оцінка ефективності застосування законодавства	
4.1.	Планування оцінки ефективності застосування законодавства
4.2.	Здійснення (проведення) оцінки ефективності застосування законодавства
4.3.	Оформлення рішень за результатами оцінки, моніторинг виконання та самооцінка
	Список корисних джерел



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



ВСТУП

Вітаємо Вас на дистанційному навчальному курсі «Парламентський контроль», який має на меті підвищити обізнаність стейкхолдерів Парламенту, до яких Ви належите, щодо: засад парламентського контролю; особливостей його реалізації за законодавством України; ролі суб'єктів та об'єктів процесу, а також розширить розуміння низки передових зарубіжних практик.

Верховна Рада України постійно здійснює парламентський контроль за забезпеченням прав і свобод громадян, станом дотримання органами державної влади законодавчо визначених обов'язків, за ходом виконання затверджених державних програм та Державного бюджету, за діяльністю виконавчої влади. У свою чергу коло суб'єктів та об'єктів контролю, як і набір інструментів для здійснення парламентського контролю (нагляду) постійно розширювалося ще з моменту проголошення Україною незалежності і цей процес досі не завершений.

Навчальний курс спрямований пояснити суть і принципи парламентського контролю в Україні, розкрити його переваги, системні вади та способи ефективного застосування його інструментів, покладаючись на ґрунтовний аналіз законодавчих підвалин діяльності парламенту та його комітетів, а також узагальнюючи національний експертний та міжнародний досвід.

Ураховуючи, що Верховна Рада України є представницьким органом, здійснення нею контрольної функції набуває особливостей різновиду державного контролю. За версією національної юридичної школи, парламентський контроль набуває форми державного контролю, який виходить



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



за межі традиційних уявлень про державний контроль як засіб забезпечення законності у державному управлінні.

У країнах з парламентською або змішаною республіканською формами державного правління парламентський контроль пов'язаний з політичною відповідальністю уряду перед парламентом, адже результати його здійснення можуть спричинити застосування механізмів такої відповідальності.

Вітчизняні політики і юристи до парламентського контролю відносять будь-які контрольні за загальним характером дії Верховної Ради України й навіть дії народного депутата України. Однак парламентський контроль є спеціальною за змістом і формами діяльністю парламенту, його палат чи комітетів, а також визначених органів і посадових осіб — рахункової палати й омбудсмана. Спеціальними є й форми парламентського контролю, способи, методи і порядок його здійснення та реагування на отримані результати.

Тому дії з боку парламенту, що здійснюються при розгляді законопроектів, призначенні на різні посади або звільненні з посад, у порядку імпідменту тощо, безпосередньо до парламентського контролю не належать, але опосередковано – так.

Під час навчання Ви отримаєте як теоретичні, так і практичні поради, що можуть бути корисними для народних депутатів України та співробітників Апарату Верховної Ради України в частині підготовки, проведення та моніторингу результатів тих заходів парламенту, його внутрішніх та зовнішніх органів, що пов'язані із реалізацією контрольних функцій та повноважень.

Згаданий навчальний курс орієнтований на основних парламентських стейкхолдерів, а також інших осіб (дослідників та практиків), які цікавляться питаннями парламентського контролю.

Навчальний курс складається з чотирьох модулів, кожен з яких включає три теми та відповідні тестові завдання.

МОДУЛЬ 1

ЗАСАДИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ (НАГЛЯДУ) В УКРАЇНІ

Перший модуль курсу має назву «Засади парламентського контролю (нагляду) в Україні» і присвячений розгляду поняття «парламентський контроль» як одного із пріоритетних напрямків діяльності парламенту у країнах розвинутої демократії.

Для того щоб краще розібратися у даному питанні цей модуль опише існуючі підходи до класифікації парламентського контролю (за характером, часом, наявністю санкцій тощо) та детальніше розкриє розбіжності між опосередкованим та безпосереднім контролем. Слухачі зможуть краще зрозуміти повноваження Верховної Ради України щодо заслуховування щорічного послання Президента, відмінності між «годиною запитань до Уряду» та повноцінною інтерпеляцією. Водночас у модулі надається перелік законодавчих актів з якими повинен ознайомитися кожен хто дотичний до планування, організації, здійснення та моніторингу заходів парламентського контролю.

Виходячи з наведеного перший модуль включає такі уроки:

- Парламентський контроль, як частина державного нагляду;
- Прямий та опосередкований парламентський контроль (нагляд);
- Законодавчі акти, що регулюють парламентський контроль та особливості звітування Уряду.

В кінці модулю Вам буде запропоновано пройти тестове завдання, яке дозволить оцінити рівень засвоєння матеріалу.

Тема 1.1. Парламентський контроль, як частина державного нагляду

Демократичне врядування неможливе без прозорості та підзвітності. Головна роль у забезпеченні цього покладається на плечі парламенту. Через виконання функції парламентського контролю парламент домагається від Уряду дій, що є ефективними та співмірними потребам громадськості.

Однак враховуючи, що Верховна Рада України – це представницький орган, здійснення нею контрольної функції набуває особливостей різновиду державного контролю. За версією національної юридичної школи, парламентський контроль набуває форми державного контролю, який виходить за межі традиційних уявлень про державний контроль як засіб забезпечення законності у державному управлінні.

Парламентський контроль – це особливий вид державного контролю, який здійснюється Верховною радою України на підставі та у межах, визначених Конституцією і законами України, що дає змогу парламентові отримувати достовірну й об'єктивну інформацію про фактичне виконання своїх обов'язків і повноважень відповідними органами влади та їх посадовими особами, належним чином реагувати на виявлені порушення і, відтак, спрямований на забезпечення конституційної законності та державної дисципліни у сферах їх безпосередньої владно-управлінської діяльності.

Парламентський контроль Верховна Рада України здійснює в межах власної компетенції щодо будь-яких об'єктів контролю, за винятком судів та правоохоронних органів при провадженні ними оперативно-розшукової діяльності.

Варто зазначити, що контрольні (наглядові) повноваження Верховної Ради України закріплені й здійснюються в межах, що не суперечать Конституції. У свій час Конституційний Суд України у своєму Висновку від 30 жовтня 2003 року №1-в/2003 щодо відповідності проєкту Закону України «Про



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



внесення змін до Конституції України», направленою Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 29, 59, 78 та інших Конституції України) наголошував, що:

Конституційний Суд України виходить з того, що конституційний лад демократичної, правової держави має одним з головних принципів здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Новелізація Конституції України положенням про можливість Верховної Ради України шляхом прийняття законів визначати власні повноваження як єдиного органу законодавчої влади не відповідала б закріпленому в частині першій статті 6 Конституції України принципу поділу влади. Організація і здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову не є самоціллю, а покликана забезпечувати права і свободи людини і громадянина.

Це, зокрема, впливає зі змісту статті 3 Конституції України, відповідно до якої людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

У країнах з парламентськими або змішаною республіканською формами державного правління парламентський контроль пов'язаний з політичною відповідальністю уряду перед парламентом, адже результати його здійснення можуть спричинити застосування механізмів такої відповідальності. Поняття парламентського контролю передусім означає оцінку з боку парламенту у встановлених формах роботи уряду або його окремих членів.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



Вітчизняні політики і юристи до парламентського контролю відносять будь-які дії Верховної Ради України контрольного характеру й навіть дії народного депутата України. Однак парламентський контроль є спеціальною за змістом і формами діяльністю парламенту, його палат чи комітетів, а також визначених органів і посадових осіб — Рахункової палати й Уповноваженого (-ої) Верховної Ради України з прав людини.

Спеціальними є й форми парламентського контролю, способи, методи і порядок його здійснення та реагування на отримані результати.

Тому дії з боку парламенту, що здійснюються при розгляді законопроектів, призначенні на різні посади або звільненні з посад, у порядку імпідменту тощо, безпосередньо до парламентського контролю не належать.

Контроль (нагляд) повинен спрямовуватись на забезпечення прозорості уряду, визначення способів, за допомогою яких дії уряду можуть здійснюватися більш ефективно і продуктивно, а також напрацювання альтернативних політичних підходів.

Науково обґрунтованих правил, які б визначали конструктивність чи шкідливість інструментів здійснення парламентського нагляду не існує. Кожна країна та парламент мають власні традиції та практику здійснення контролю (нагляду).

Тим не менше, працівники Апарату Верховної Ради України, як і всі народні депутати України, повинні усвідомлювати, що заходи зі здійснення парламентського контролю (нагляду) покликані покращити систему державного урядування.

Тема 1.2. Прямий та опосередкований парламентський контроль (нагляд)

У попередньому уроці ми згадали про один з висновків Конституційного Суду України щодо меж парламентського контролю та з'ясували, що не всі заходи можна вважати контрольними.

Передусім, варто розуміти, що Основний Закон України не акцентує, серед інших, ті повноваження й функції Верховної Ради України, що належать до контрольних, і не дарма, адже кожне визначене статтею 85 Конституції України повноваження Верховної Ради України можна розглядати як потенційний чи наявний правовий інструмент превенції (попередження) або усунення негативних наслідків реалізації урядом державної політики.

Наприклад, повноваження щодо внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції України, як і повноваження щодо ухвалення законів можуть розглядатися з погляду не законодавчої ініціативи, а реакції на незадоволення парламенту щодо стану реалізації державної політики і розуміння необхідності кардинальних змін.

Утім досі триває політична та наукова дискусія з приводу того, що можна вважати парламентським контролем. Для розуміння цього процесу необхідно пояснити класифікацію контрольних (наглядових) функцій та повноважень Верховної Ради України за напрямами чи то об'єктами контролю (нагляду) і за формою.

Для візуалізації цієї «класифікації» зверніть увагу на Таб. 1 нижче.

№	КРИТЕРІЇ ПОДІЛУ НА ВИДИ	ВИДИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ
1.	За характером взаємовідносин контролюючого суб'єкта з підконтрольним	1) внутрішній (внутрішньопарламентський); 2) зовнішній
2.	За часом проведення	1) попередній; 2) поточний; 3) наступний;
3.	За наслідками	1) інформаційний; 2) юридичний; 3) політичний;
4.	За суб'єктами	1) безпосередній; 2) опосередкований;
5.	За типами процедур	1) без санкцій; 2) із санкціями;
6.	За рівневою організаційною формою	1) державний; 2) громадський;

Якщо контроль здійснює парламент в цілому (на його пленарному засіданні) або його комісія чи комітет, то має місце власне безпосередній парламентський контроль, якщо ж Рахункова палата або Уповноважений (-на) Верховної Ради України з прав людини — опосередкований парламентський контроль. При цьому опосередкований парламентський контроль може бути порівняно ширшим за об'єктами, і стосуватися не тільки уряду або виконавчої влади загалом.

Зокрема, це ж стосується й контролю за діяльністю Президента України, національних регуляторів, що є колегіальними органами (Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює регулювання в сфері електроенергетики та комунальних послуг), Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Національного банку України, інших.

Контроль щодо діяльності цих органів чи їх посадових осіб здійснюється і реалізується через заслуховування інформації, звітів, доповідей.

Ураховуючи значну кількість органів державної влади, які тим чи іншим чином звітують перед Верховною Радою України, нерідко парламенти створюють календар звітування.

Відповідні календарі звітування центральних органів виконавчої влади є у кожному комітеті Верховної Ради України, який відповідно до предметів власного відання займається попереднім розглядом такого звіту, доповіді чи інформації.

Рахункову палату нерідко уповноважено здійснювати контроль щодо діяльності різних організацій, що функціонують у сфері публічних економіки й фінансів. У свою чергу, здійснюваний омбудсманом контроль у багатьох країнах поширюється на діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Велика частка контрольних заходів падає на плечі комітетів Верховної Ради України. Втім, на думку Конституційного Суду України, викладеної у Висновку від 14 березня 2001 року № 1-в/2001 у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України)» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України), здійснення парламентського контролю – це право Верховної Ради України, що реалізується нею безпосередньо чи опосередковано – через визначені Конституцією України державні органи. Комітети Верховної Ради України не є самостійними суб'єктами парламентського контролю. Вони беруть участь у його здійсненні лише на стадії підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до сфери парламентського контролю Верховної Ради України.

Пропозиції до частини другої статті 89 Конституції України про те, що парламентський контроль здійснюється комітетами Верховної Ради

України у межах та в порядку, встановлених “законами України”, не узгоджуються з пунктом 33 частини першої статті 85 Конституції України, за яким межі здійснення парламентського контролю Верховною Радою України визначаються Конституцією України. Такі зміни до Конституції України призведуть також до зниження рівня гарантованості окремих конституційних прав і свобод людини і громадянина, звуження їх змісту та обсягу, отже, і до їх обмеження.

Така оцінка відрізняється від прийнятої в теорії конституціоналізму, згідно з якою відповідна діяльність комісій (комітетів) парламенту є формою парламентського контролю.¹

Особлива форма контролю про яку буде йтися детальніше в наступних модулях це інтерпеляція.

Інтерпеляція тривалий час була об’єктом бажаної трансформації парламенту нашої країни, адже існувала хибна позиція, що це відносно новий інструмент парламентського контролю іще не запроваджений в Україні. Чому відносно? Тому, що це фактично удосконалена закордоном година запитань до Уряду (у поєднанні з процедурою розгляду відповідей на депутатські запити). Відмінність полягає в тому, що урядовці, відповідаючи на запитання народних депутатів отримують схвальні або негативні «політичні бали».

У випадку задоволення парламентом дій урядовця та його відповідей, останній отримує імунітет на 3 місяці. У зворотному випадку розпочинається процедура його усунення з посади.

В Україні були спроби запровадити інтерпеляцію. Зокрема, народними депутатами України на розгляд Верховної Ради України 18 травня 2020 року був поданий проєкт Закону України про інтерпеляцію (реєстр. № 3499). У

¹ Конституційний контур парламенту : Посібник для народних депутатів України / В. М. Шаповал. — К.: Друкарський дім Олега Федорова, 2019. — 118 с. Джерело: https://www.radaprogram.org/sites/default/files/publications/maket-2_a5_v1.2cover.pdf



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



відповідності до пояснювальної записки законопроекту його основним завданням є забезпечення конституційного права Верховної Ради України здійснювати контроль за реалізацією внутрішньої і зовнішньої політики Кабінетом Міністрів України. Другим, не менш важливим завданням, є встановлення норм, які забезпечують створення чітких організаційно-правових рамок взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в Україні. Даний інструмент повинен був реалізовуватися за рахунок запровадження «депутатської вимоги». Втім на початку вересня законопроект було знято з розгляду, серед іншого, через не зовсім схвальний висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України.

Тема 1.3. Законодавчі акти, що регулюють парламентський контроль та особливості звітування Уряду

Конституція:

В окремих пунктах частини першої статті 85 Конституції України (повноваження Верховної Ради України) бачимо чіткі ознаки контрольних повноважень. Ідеться, зокрема, про таке:

- затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання²;

- здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції та закону³;

- здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом⁴;

- розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України⁵;

- Верховна Рада України здійснює також інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.

Окрім Конституції України реалізація заходів парламентського контролю у всіх його проявах покладається на достатньо розгалужену законодавчу базу і

2 Пункт 4 статті 85 Конституції України

3 Пункт 13 статті 85 Конституції України

4 Пункт 33 статті 85 Конституції України

5 Пункт 11 статті 85 Конституції України

потребує не поверхневих знань про принципи та порядок організації суб'єктів контролю.

Для розуміння цієї структури можна умовно розділити ці закони на такі групи:

1. Закони України, що містять повноваження, процедури, дії та інші можливості парламентського контролю для самої Верховної Ради, її органів та народних депутатів.

- Закон України «Про Регламент Верховної Ради України»

Регламент встановлює порядок підготовки і проведення сесій Верховної Ради, її засідань, формування державних органів, визначає законодавчу процедуру, процедуру розгляду інших питань, віднесених до її повноважень, та порядок здійснення контрольних функцій Верховної Ради. Особливості здійснення контрольних функцій Верховної Ради у сферах національної безпеки і оборони визначаються Законом України «Про національну безпеку України».

- Закон України «Про статус народного депутата України»

Цей Закон визначає статус (права, обов'язки і відповідальність) народного депутата України у Верховній Раді України та за її межами, встановлює правові і соціальні гарантії здійснення народним депутатом України своїх депутатських повноважень. Цим законом врегульовано, серед іншого: права члена парламента на подання депутатських запитів і звернень; права у взаємовідносинах із органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, об'єднаннями громадян України та іноземних держав; а також права народного депутата України у

взаємовідносинах із засобами масової інформації, на забезпечення інформацією та на її використання.

- Закон України «Про комітети Верховної Ради України»

Даний закон встановлює принципи на яких ґрунтується діяльність комітетів, визначає функції та повноваження комітетів, його права та обов'язки в тому числі щодо виконання ним контрольної функції. Саме в ньому є положення про залучення громадськості та експертів до розгляду питань в порядку контролю.

- Закон України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України»

Цей Закон визначає правовий статус тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України, їх повноваження, організацію і порядок діяльності, строки розгляду матеріалів та формування висновків.

2. Закони України, що містять положення про повноваження, можливості і порядок звітування органів державної влади, що є допоміжними для Верховної Ради України у реалізації контролю та звітують перед нею.

- Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»

Щороку Уповноважений (-на) Верховної Ради України з прав людини представляє Верховній Раді України щорічну доповідь про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян,



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та їх посадовими і службовими особами, які порушували своїми діями (бездіяльністю) права і свободи людини і громадянина, та про виявлені недоліки в законодавстві щодо захисту прав і свобод людини і громадянина. Щорічна доповідь подається Уповноваженим (-ою) Верховної Ради України з прав людини до Верховної Ради України до 20 березня поточного року.

Щорічна доповідь повинна містити посилання на випадки порушень прав і свобод людини і громадянина, щодо яких Уповноважений (-на) Верховної Ради України з прав людини уживав (-ла) необхідних заходів, на результати перевірок, що здійснювалися протягом року, висновки та рекомендації, спрямовані на поліпшення стану забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також інформацію про стан виконання рекомендацій, викладених у щорічній доповіді за попередній рік.

У випадках, передбачених законом, за власною ініціативою або на виконання рішення Верховної Ради України Уповноважений (-на) Верховної Ради України з прав людини представляє Верховній Раді України спеціальну доповідь (довіді) з окремих питань додержання в Україні прав і свобод людини і громадянина.

За результатами розгляду щорічної та спеціальної (спеціальних) доповідей Уповноваженого (-ї) Верховна Рада України з прав людини Парламент приймає постанову.

Щорічні та спеціальні доповіді разом з прийнятою постановою Верховної Ради України публікуються в офіційних виданнях Верховної Ради України та на офіційних веб-сайтах Верховної Ради України і Уповноваженого(-ї) Верховна Рада України з прав людини.

- Закон України «Про Рахункову палату»

Рахункова палата є державним колегіальним органом, що від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням. Рахункова палата підзвітна Верховній Раді України та регулярно її інформує про результати своєї роботи. Цим законом визначено організацію, повноваження та порядок діяльності Рахункової палати, в тому числі визначаються принципи її діяльності, заходи зовнішнього фінансового контролю, зокрема, вона проводить фінансовий аудит та аудит ефективності виконання державних цільових програм.

Звіти Антимонопольного комітету України та Фонду державного майна України у п'ятиденний строк з дня надходження відповідного звіту надсилаються Головою Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків Першим заступником чи заступником Голови Верховної Ради України до Рахункової палати для підготовки попереднього аналізу відповідного звіту в частині, що впливає на виконання Державного бюджету України.

3. Закони України, що регулюють діяльність державних правоохоронних органів, інших державних органів із спеціальним статусом:

- Закон України «Про Державне бюро розслідувань»

Державне бюро розслідувань є державним правоохоронним органом, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції.

Щорічно Директор Державного бюро розслідувань готує звіт про діяльність Державного бюро розслідувань. Звіт повинен містити результати, строки і стан виконання програми діяльності.

Верховна Рада України за результатами розгляду звіту Директора Державного бюро розслідувань про результати діяльності цього органу за календарний рік, стан виконання покладених на нього завдань, додержання законодавства, прав і свобод людини і громадянина, а також напрями та шляхи підвищення ефективності діяльності Державного бюро розслідувань може визнати роботу Директора Державного бюро розслідувань задовільною чи незадовільною.

Визнання роботи Директора Державного бюро розслідувань незадовільною є підставою для звільнення зазначеної особи із займаної посади.

- Закону України «Про службу безпеки України»

Служба безпеки України - державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України.

Постійний контроль за діяльністю Служби безпеки України, дотриманням нею законодавства здійснюється Верховною Радою України. Голова Служби безпеки України щорічно, до 1 лютого, подає Верховній Раді України звіт про діяльність Служби безпеки України.

- Закон України «Про Національний банк України»

Національний банк України є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання,



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



функції, повноваження і принципи організації якого визначаються Конституцією України та законами України.

Парламент реалізує свою контрольну функцію стосовно Національного банку України через: призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України Верховною Радою України за поданням Президента України; призначення та звільнення Верховною Радою України половини складу Ради Національного банку України; доповідь Голови Національного банку України Верховній Раді України про діяльність Національного банку України, яка подається до Верховної Ради України щороку не пізніше 1 травня;

Національний банк України надає Верховній Раді України двічі на рік інформацію про стан грошово-кредитного ринку в державі та щоквартально надає інформацію Президенту України, Кабінету Міністрів України та Комітету Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності інформацію щодо безготівкової емісії у відповідному періоді, а саме: проведення операцій з рефінансування банків; проведення інтервенцій на міжбанківському валютному ринку; проведення операцій на фондовому ринку.

•Закон України «Про прокуратуру»

Прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Окрім змішаної установчої функції при наданні згоди на призначення на посаду, Генеральний прокурор щороку до 1 квітня подає до Верховної Ради

України звіт про діяльність прокуратури. Генеральний прокурор особисто звітує про діяльність органів прокуратури перед Верховною Радою України на її пленарному засіданні.

- Закону України «Про Державну прикордонну службу України»

Голова Державної прикордонної служби України систематично інформує Верховну Раду України про виконання Державною прикордонною службою України покладених на неї завдань, додержання законодавства, забезпечення прав і свобод людини та з інших питань.

Голова Державної прикордонної служби України щороку, не пізніше 1 березня, подає Верховній Раді України письмовий звіт про діяльність Державної прикордонної служби України.

- Закон України «Про Антимонопольний комітет України»

Антимонопольний комітет України є державним органом із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері публічних закупівель. Антимонопольний комітет України підконтрольний Президенту України та підзвітний Верховній Раді України.

Антимонопольний комітет України щороку до 15 березня подає до Верховної Ради України звіт про свою діяльність, який на засіданні Верховної Ради України представляє Голова Антимонопольного комітету України.

- Закон України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення»

Цей Закон визначає правові засади діяльності Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (далі - Національна рада) як конституційного, постійно діючого, колегіального, наглядового та регулюючого державного органу в галузі телерадіомовлення. Верховна Рада України щороку заслуховує звіт Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення про її діяльність;

Контроль над цим органом реалізується Верховною Радою України через призначення чотирьох членів Національної ради. Національна рада щорічно готує звіт про свою діяльність, оприлюднює його до 1 лютого наступного за звітним року та невідкладно надсилає звіт до Верховної Ради України і Президента України. Звіт про діяльність Національної ради на засіданні Верховної Ради України представляє голова Національної ради.

4. Закони України, що регулюють діяльність Кабінету Міністрів України, інших центральних органів виконавчої влади та містять норми, що передбачають звітування, надання доповідей, періодичного інформування у парламентів.

- Закон України «Про Кабінет Міністрів України»

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України.

Основою для діяльності Кабінету Міністрів України є затверджена Верховною Радою України Програма діяльності Кабінету Міністрів України. Щорічно, не пізніше 15 квітня поточного року, Кабінет Міністрів України подає



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



до Верховної Ради України звіт про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України за попередній рік.

У той же час Кабінет Міністрів України відповідальний за реалізацію великої кількості загальнодержавних програм, а тому подає до Верховної Ради України, серед іншого, Доповідь про стан інформатизації в Україні, завдання Національної програми інформатизації на наступні три роки; Доповідь про становище молоді в Україні; Звіт про стан демографічної ситуації в Україні, становище дітей та тенденції його змін у ході впроваджених соціально-економічних перетворень; Інформацію про виконання програми розвитку туризму в Україні; Інформацію про виконання інноваційних проєктів, які кредитувалися за кошти Державного бюджету України, і про повернення до бюджету наданих раніше кредитів; Пропозиції щодо стратегічних пріоритетних напрямів інноваційної діяльності тощо.

•Закон України «Про центральні органи виконавчої влади»

Центральні органи виконавчої влади — це органи які беруть участь у формуванні і забезпеченні проведення державної політики у відповідних сферах суспільного та державного життя. Центральний орган виконавчої влади відповідальний перед Кабінетом Міністрів України, йому підзвітний і підконтрольний.

Втім, в системі державного управління України, існують також центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом. Особливості спеціального статусу обумовлюються завданнями самого органу, його організаційною специфікою, процедурами призначення та звільнення або ж гарантіями незалежності. Зазвичай, такі органи мають колегіальну форму управління (як Національна комісія, що здійснює державне регулювання у

сферах енергетики та комунальних послуг), в інших випадках може мати відповідний їй комітет у парламенті (спеціальна комісія з приватизації для Фонду державного майна України).

У більшості випадків, їх об'єднує наявність у профільному законі зобов'язуючої норми про звітування не лише перед Кабінетом Міністрів України, але й перед парламентом.

- Бюджетний кодекс України

Бюджетним кодексом України регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу.

Положення кодексу передбачають доповідь про хід виконання Державного бюджету України у поточному бюджетному періоді, річний звіт про виконання Державного бюджету України місячні та квартальні звіти про виконання Державного бюджету України та навіть звіти про таємні видатки з Державного бюджету України, що подаються Рахунковою палатою та Міністерством фінансів України

- Закон України «Про Фонд державного майна України»

Фонд державного майна України є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, що реалізує державну політику у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними

правами держави щодо об'єктів державної власності, що належать до сфери його управління, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності.

Фонд державного майна України щокварталу подає Президенту України, Верховній Раді України і Кабінету Міністрів України аналітичну довідку про роботу Фонду державного майна України та хід приватизації державного майна, а щороку, до 1 травня, звітує про роботу Фонду державного майна України та хід приватизації державного майна.

Звіти та доповіді державних органів і посадових осіб, у більшості випадків, надаються народним депутатам та одночасно направляються до комітетів відповідно до предметів їх відання, які у 21-денний строк з дня отримання звітів та доповідей здійснюють попередню підготовку питань про розгляд звітів, доповідей на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Звіти Антимонопольного комітету України та Фонду державного майна України надаються народним депутатам та направляються до комітетів разом із попереднім аналізом Рахункової палати.

Розгляд на пленарному засіданні Верховної Ради України звіту, доповіді включає:

- доповідь посадової особи, яка представляє звіт чи доповідь – до 20 хвилин, відповіді на запитання народних депутатів – до 20 хвилин;
- виступ представника комітету, який здійснював попередню підготовку питання щодо розгляду звіту, доповіді Верховній Раді України – до 10 хвилин;

• у разі необхідності виступ запрошеного на пленарне засідання Голови Рахункової палати або за його дорученням члена Рахункової палати, Уповноваженого (-ої) Верховної Ради України з прав людини – до 5 хвилин на кожен виступ;

• обговорення звіту.

За підсумками обговорення звіту, доповіді Верховна Рада України може прийняти відповідну постанову про взяття звіту, доповіді до відома, про оцінку діяльності державного органу, посадової особи, звіт чи доповідь якої було розглянуто, а також у порядку, передбаченому Регламентом Верховної Ради України, прийняти інші рішення, прийняття яких рекомендується у звіті, доповіді.

Отже Верховна Рада України приймає значну кількість звітної інформації та повинна ефективно розподіляти це навантаження по комітетам, які фахово її розглянуть та приймуть відповідні рішення.

Хоча парламентські комітети можуть працювати над письмовими звітами, що надаються урядом, вони можуть попросити відповідальних міністрів пояснити звіти (довіді чи інформацію) та надати додаткову інформацію з питань, що висвітлюються, так само і тих питань про які на думку депутатів чомусь не згадано. Отримавши роз'яснення щодо діяльності уряду, комітети краще підготовлені для оцінки цієї діяльності. Деталізовані обговорення в стінах комітетів дозволяє парламентарям залучати членів уряду до відповідальності за дії своїх департаментів чи всього відомства.

Коли орган державної влади хоче дати детальний звіт перед відповідним парламентським комітетом, відповідальний міністр повинен бути присутнім і

надавати усі необхідні пояснення. У багатьох парламентах уряди (кожне конкретне міністерство) зобов'язані представляти звіт про свою роботу відповідному комітету, адже логіка створення комітетів парламенту базується на їх відповідності такому ж числу міністерств в уряді. Це забезпечує гармонію у законодавчому та виконавчому представленні певної сфери суспільних відносин чи галузі.

Наприклад, у Палаті депутатів парламенту Румунії норми регламенту визначають, що один раз на сесію міністри представляють звіт про роботу та стратегію діяльності своїх міністерств перед компетентними комітетами Палати депутатів. Після того, як уряд представляє свою політику в комітетах, члени комітету можуть задавати питання. Цей період запитань може бути включений до порядку денного комітету.

За схожою аналогією в Україні з 2021 року комітети Верховної Ради України уповноважені розглядати на своїх засіданнях проєкт звіту про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України в межах, що відповідають предметам відання комітетів.

Перевірка матеріалів

Постійні комітети парламентів, пов'язані предметами відання з певними відомствами (міністерствами чи іншими центральними органами виконавчої влади), перевіряють їх діяльність або з власної ініціативи, або на вимогу парламенту. Ці ролі іноді вказуються у Регламентах парламентів. Наприклад, стаття 49 (4) статуту (регламента) парламенту Литви говорить, що однією з основних повноважень комітетів є: «розгляд урядової програми, за власною ініціативою або за вказівкою Сейму; розгляд програми діяльності уряду чи інших державних установ, кожним комітетом в межах своєї конкретної галузі;



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



подання відповідних висновків до Сейму». Керівництво комітету готує програму роботи комітету на майбутній період, що надає йому значний простір або для розширення, або для пригальмовування контрольної (наглядової) роботи комітету.

Оскільки існує два різних типи керівництва комітетами (у деяких парламентах голова комітету є єдиним, хто приймає рішення. В інших комітет має орган колективного керівництва, відомий як бюро де урядові, та опозиційні партії зазвичай займають місця) розгляд підготовлених органами державної влади програм та звітів про хід роботи, що, як правило, готуються щороку, розглядаються не в однаковий спосіб.

Поглиблене вивчення цих документів вимагає часу і може розтягнутися на цілий рік. У парламентах, де постійні комітети проводять як обговорення законопроектів, так і нагляд за відповідним органом виконавчої влади, важливо виділити достатньо часу для наглядової діяльності. Цього можна досягти, по-перше, проводячи часті незаконодавчі сесії (в Україні комітети Верховної Ради України реалізують це через проведення комітетських слухань, конференцій, круглий столів або ж, хоча й рідше, віддають порядок денний засідання комітету питанням контролю).

Наприклад, на початку кожної щорічної сесії палати представників Бельгії постійні комітети встановлюють щотижневий порядок денний, який визначає, які засідання в основному зарезервовані для законодавчої діяльності, а які – для питань контролю і зокрема інтерпеляції. Потім порядок денний повідомляється Конференції голів. По-друге, комітети можуть встановлювати порівняно тривалий період для своєї наглядової діяльності. Парламентські комітети часто відвідують державні установи та інші інституції як у столиці, так і деінде, щоб

вивчити деталі конкретних адміністративних (чи державних) програм та їх реалізацію. У Республіці Корея 20 днів осінньої чергової сесії дається комітетам для щорічних перевірок державної адміністрації.

Присутність представників Уряду

Здатність парламентських комітетів вимагати участі членів виконавчої влади є ключовою умовою ефективного виконання їх контрольної (наглядової) ролі. Якщо член комітету вважає необхідною присутність міністрів, він / вона висловлює цю думку голові комітету, а голова комітету передає запит відповідному міністру. Запрошені міністри або з'являються особисто, або направляють представника, якщо у них є вагомі причини для відмови. У деяких країнах комітети неформально просять відповідального міністра про те, щоб урядові чиновники з'являлися перед комітетом. Обмін інформацією комітетами з відповідними міністрами також може відбуватися в неформальних умовах. Наприклад, у Нідерландах такі випадки називають «консультаціями». Як випливає з назви, зазвичай під час «консультацій» не проводиться дослівних записів цих зустрічей. У Данії ці консультації можуть бути записані на магнітофон на запит принаймні трьох членів комітетів.

МОДУЛЬ 2.

СУБ'ЄКТИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ (НАГЛЯДУ)

Другий модуль курсу має назву «Суб'єкти парламентського контролю (нагляду)» і присвячений ключовим суб'єктам, які відповідно до законодавчих актів забезпечують ефективність та всеосяжність парламентського контролю.

Предметом парламентського контролю може бути фактично будь який процес, подія чи явище, що відбувається у державі. Парламент повноважений вивчати ситуацію та надавати їй оцінку, як мінімум – політичну.

Водночас не для кожної події потрібно скликати пленарне засідання. Для різних задач є різні суб'єкти вивчення стану справ.

Ми можемо поділити цих суб'єктів на наступні умовні групи:

- парламентський контроль, який здійснюється безпосередньо парламентом;
- парламентський контроль, який здійснюється через комітети Верховної Ради України;
- парламентський контроль, який здійснюється через тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії;
- парламентський контроль, який здійснюється через інших суб'єктів.

Зокрема, для вивчення ситуації щодо захисту прав і свобод громадянина існує інститут Уповноваженого (-ної) Верховної Ради України з прав людини, а для перевірки ефективності витрат дохідної частини Державного бюджету України контроль здійснює Рахункова палата.



Даний модуль розкриє порядок утворення, діяльність та взаємодію цих органів із усіма стейкхолдерами Верховної Ради України.

Виходячи з наведеного другий модуль включає такі уроки:

- Комітети Верховної Ради України, тимчасові слідчі і тимчасові спеціальні комісії;
- Уповноважений (-на) Верховної Ради України з прав людини;
- Рахункова палата. Контроль за виконанням бюджету.

В кінці модулю Вам буде запропоновано пройти тестове завдання, яке дозволить оцінити рівень засвоєння матеріалу.

Тема 2.1 Комітети Верховної Ради України, тимчасові слідчі і тимчасові спеціальні комісії

У Верховній Раді України 9-го скликання (2019–2024 роки) створено 23 постійні комітети⁶. Кожен із них формується з числа народних депутатів та має власний секретаріат. Розмір секретаріатів комітетів здебільшого визначається пропорційно до кількості народних депутатів у комітеті. Секретаріат складається з державних службовців — головних та провідних консультантів. Відповідно до кваліфікаційних вимог такі консультанти є юристами, окремі з них мають науковий ступінь кандидатів і докторів юридичних або інших суспільних наук.

Граничний мінімальний та максимальний склад кожного комітету, як і персональний склад затверджується Постановою Верховної Ради України. У формуванні персонального складу комітетів Верховна Рада України застосовує пропорційний принцип відповідно до квотного розподілу, визначений у Регламенті Верховної Ради України. Голова Верховної Ради України, перший заступник та заступник Голови не можуть бути членами жодного комітету. Голова, перший заступник та секретар комітету не можуть бути членами однієї фракції, а також не можуть бути одночасно керівниками депутатських фракцій.

	Члени парламенту	Штат	Співвідношення ⁷
Комітет з питань аграрної та земельної політики	31	17	1,8
Комітет з питань антикорупційної політики	18	13	1,4
Комітет з питань бюджету	33	27	1,2
Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики	17	16	1,1

⁶ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_komitis

⁷ Кількість членів парламенту на одного члена Апарату

Комітет з питань екологічної політики та природокористування	16	14	1,1
Комітет з питань економічного розвитку	16	23	0,7
Комітет з питань енергетики та житлово-комунальних послуг	21	17	1,2
Комітет з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування	15	11	1,4
Комітет з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва	13	12	1,1
Комітет з питань інтеграції України з Європейським Союзом	9	12	0,8
Комітет з питань молоді і спорту	8	8	1,0
Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки	18	13	1,4
Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування	28	24	1,2
Комітет з питань освіти, науки та інновацій	13	10	1,3
Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнародних відносин	16	12	1,3
Комітет з питань правової політики	24	20	1,2
Комітет з питань правоохоронної діяльності	25	16	1,6
Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України	11	15	0,7
Комітет з питань свободи слова	5	7	0,7
Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів	9	20	0,5
Комітет з питань транспорту та інфраструктури	23	12	1,9
Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики	32	22	1,5
Комітет з питань цифрової трансформації	10	12	0,8
Середнє значення	17.9	15.3	1.2

Маючи в своєму розпорядженні 353 співробітників, близько третини загального складу Апарату Верховної Ради України, комітети, очевидно, не володіють достатніми ресурсами. На противагу цьому, порівняно з іншими парламентами Європи, у Верховній Раді України є більше співробітників котрі допомагають у роботі комітетів, причому кількість їх вдвічі перевищує середню кількість персоналу на комітет:

Парламент	К-сть комітетів	К-сть співробітників комітету	Середня кількість співробітників комітету
Сербія	20	50	2,5
Республіка Чехія	18	54	3,0
Латвія	16	67	4,2
Шотландія	16	99	6,2
Литва	15	98	6,5
Велика Британія – Палата Громад	40	266	6,7
Швеція	15	119	7,9
Німеччина - Бундестаг	24	197	8,2
Нідерланди	14	150	10,7
Україна	23	353	15,3
Середня величина			7,0

Організаційне, правове, наукове, інформаційне, документальне та матеріально-технічне забезпечення діяльності комітетів здійснює Апарат Верховної Ради України.

Комітети опікуються питаннями, що належать до сфери їхніх повноважень. Наприклад, Комітет Верховної Ради України з питань цифрової трансформації займається питаннями законодавчих засад цифровізації та цифрового суспільства в Україні, електронної комерції, розвитку орбітальної економіки, електронних довірчих послуг та цифрової ідентифікації, кібербезпеки, телекомунікації тощо.

Комітети виконують такі функції (перелік не вичерпний):

▪ *законопроектну* — розробка проєктів законів, інших актів Верховної Ради України; попередній розгляд і підготовка висновків до законопроектів; доопрацювання окремих законопроектів; внесення висновків до перспективного планування законопроектної роботи;

▪ *організаційну* — планування власної роботи; збирання та аналіз інформації з питань, що належать до повноважень комітету, організація слухань з цих питань; підготовка питань на розгляд Верховної Ради України; розгляд звернень та інше;

▪ *контрольну*:

1) аналіз практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб з питань, віднесених до предмета відання комітетів, підготовка та подання відповідних висновків і рекомендацій на розгляд Верховної Ради України;

2) контроль за виконанням Державного бюджету України в частині, що належить до предмета їх відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому законом;

3) організація та підготовка парламентських слухань за дорученням Верховної Ради України;

4) організація та підготовка слухань у комітетах.

Такі обсяги операційної діяльності не дають комітетам зокрема й Верховній Раді України загалом змоги зосередитися на повноцінній реалізації своїх контрольних повноважень. Звісно, йдеться зовсім не про відмову від перевірки діяльності уряду чи належного виконання бюджету, а про якісні підходи до моніторингу вже ухваленого та чинного законодавства. Перед законодавчим органом та його комітетами постає складне завдання — збалансувати співвідношення діяльності з вироблення державної політики та

роботи з належного спостереження за її реалізацією відповідно до початкового задуму.

Правовою основою для вдосконалення цього процесу може слугувати «розширене» тлумачення пункту 7 частини 1 статті 16 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» (*«Комітети при здійсненні законопроектної функції зобов'язані здійснювати аналіз практики застосування законодавчих актів, віднесених до предмета відання комітету, готувати пропозиції щодо їх систематизації, кодифікації»*) та статті 24 (*«Аналіз комітетами практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів їх відання»*) Розділу 3 «Права і обов'язки комітетів Верховної Ради України при здійсненні контрольної функції» цього закону.

Утім, визначені згаданими положеннями повноваження реалізуються у формі перевірки дій органів державної влади, відповідальних за реалізацію ухваленого закону, зокрема в контексті розробки необхідних підзаконних актів.

Тимчасові спеціальні комісії та тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України

Порядок формування та функціонування ТСПК та ТСЛК визначені в Главі 17 Регламенту Верховної Ради України та у профільному законі.

Верховна Рада може прийняти рішення про утворення тимчасової спеціальної комісії для:

- підготовки і попереднього розгляду питань,
- для підготовки і доопрацювання проєктів законів та інших актів Верховної Ради України на правах головного комітету, якщо предмет правового регулювання таких проєктів не належить до предметів відання комітетів.

Тимчасова спеціальна комісія утворюється з числа народних депутатів, які дали на це згоду. Кількісний склад тимчасової спеціальної комісії формується з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій (депутатських груп).

Пропозиції щодо кількісного та персонального складу тимчасової спеціальної комісії подаються депутатськими фракціями (депутатськими групами) у п'ятиденний строк з дня направлення до них звернення ініціатора (ініціаторів) утворення тимчасової спеціальної комісії. У складі тимчасової спеціальної комісії може бути представлено не менш як по одному народному депутату від кожної депутатської фракції (депутатської групи). Якщо депутатська фракція (депутатська група) не запропонувала у встановлений строк представників для роботи в тимчасовій спеціальній комісії, то комісія створюється без участі представників цієї депутатської фракції (депутатської групи).

Про утворення тимчасової спеціальної комісії Верховна Рада України приймає постанову, в якій визначає:

- назву тимчасової спеціальної комісії;
- мету, завдання і коло питань, для підготовки і попереднього розгляду

яких утворюється тимчасова спеціальна комісія;

- кількісний і персональний склад тимчасової спеціальної комісії,

голову тимчасової спеціальної комісії та заступника голови;

- термін діяльності тимчасової спеціальної комісії (на заздалегідь

визначений час або на час виконання відповідної роботи);

- термін звіту тимчасової спеціальної комісії про виконану роботу,

який не перевищує шести місяців з дня її утворення;

- заходи щодо кадрового, матеріально-технічного, інформаційного, організаційного забезпечення роботи тимчасової спеціальної комісії.

На посаду голови тимчасової спеціальної комісії не може бути обраний голова комітету. Народний депутат за погодженням з відповідною депутатською фракцією (депутатською групою) може бути одночасно членом одного комітету і тимчасової спеціальної комісії.

Секретар тимчасової спеціальної комісії обирається на першому засіданні тимчасової спеціальної комісії з числа її членів. Голова тимчасової спеціальної комісії, заступник голови та секретар комісії не можуть бути членами однієї депутатської фракції (депутатської групи).

Строк повноважень тимчасової спеціальної комісії не може перевищувати одного року з дня її утворення.

Тимчасова спеціальна комісія утворюється на визначений Верховною Радою України термін. У визначений термін, але не пізніше як через шість місяців з дня її утворення, тимчасова спеціальна комісія подає до Верховної Ради України звіт про виконану роботу, а також підготовлені народними депутатами України – членами цієї комісії відповідні проекти актів Верховної Ради України та інші матеріали, які надаються народним депутатам України. Після обговорення результатів роботи тимчасової спеціальної комісії у відповідних комітетах та на пленарному засіданні Верховна Рада України приймає рішення щодо завершення роботи такої комісії або доручає їй продовжити роботу і визначає для цього термін її діяльності.

Повноваження ТспК припиняються у випадку:

- прийняття Верховною Радою України закону, постанови або іншого акта, для підготовки якого створювалася ця тимчасова спеціальна комісія;

- припинення повноважень Верховної Ради України, якою утворено цю тимчасову спеціальну комісію.
-

ТСлК - Утворення тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України

Верховна Рада відповідно до частини четвертої статті 89 Конституції України може утворювати тимчасові слідчі комісії. Питання про утворення тимчасової слідчої комісії включається до порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України без голосування.

Порядок утворення, вимоги до персонального складу тимчасової слідчої комісії визначаються в порядку, передбаченому для утворення тимчасової спеціальної комісії, крім особливостей, встановлених цією статтею.

Народний депутат України за погодженням із відповідною депутатською фракцією (депутатською групою) може бути обраний членом лише однієї тимчасової слідчої комісії.

Законом також встановлені вимоги щодо уникнення конфлікту інтересів при формуванні персонального складу.

Секретар тимчасової слідчої комісії обирається на першому засіданні тимчасової слідчої комісії із числа її членів шляхом таємного або відкритого голосування більшістю народних депутатів України від складу тимчасової слідчої комісії, затвердженого Верховною Радою України.

Секретар тимчасової слідчої комісії більшістю народних депутатів від її складу може бути переобраний на засіданні тимчасової слідчої комісії, а голова

та заступник голови тимчасової слідчої комісії – на пленарному засіданні Верховної Ради України більшістю голосів народних депутатів України від її конституційного складу.

У разі ненадання тимчасовою слідчою комісією звіту Верховній Раді України у визначений нею термін повноваження такої комісії вважаються припиненими з наступного дня після дня закінчення терміну подання тимчасовою слідчою комісією звіту, про що оголошується Головою Верховної Ради України на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Висновки роботи тимчасової слідчої комісії Верховної Ради

Результати розслідування тимчасова слідча комісія викладає в звіті, який повинен містити висновки і пропозиції про:

- факти й обставини, які стали підставами для проведення розслідування;
- відомості чи обставини, встановлені тимчасовою слідчою комісією, і докази, якими це підтверджується;
- відомості чи обставини, що не підтвердилися;
- факти й обставини, які не були перевірені, і причини цього.

У пропозиціях тимчасової слідчої комісії зазначається, яким чином мають бути використані висновки тимчасової слідчої комісії в разі прийняття Верховною Радою України рішення щодо них. Пропозиції тимчасової слідчої комісії викладаються у проєкті постанови чи іншого акта Верховної Ради України і вносяться на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України – членами тимчасової слідчої комісії.

За результатами розгляду висновків і пропозицій тимчасової слідчої комісії Верховна Рада України може прийняти такі рішення:

- взяти до відома висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії;
- припинити повноваження тимчасової слідчої комісії;
- продовжити роботу тимчасової слідчої комісії на визначений

Верховною Радою строк, але не більше одного року з дня її утворення (граничний строк повноважень тимчасової слідчої комісії так само як і тимчасової спеціальної комісії становить один рік).

При розгляді висновків і пропозицій тимчасової слідчої комісії Верховна Рада в разі необхідності вирішує питання щодо:

- направлення матеріалів тимчасової слідчої комісії Генеральному прокурору для їх вивчення та відповідного реагування;
- направлення висновків тимчасової слідчої комісії Президенту України, Прем'єр-міністру України;
- направлення висновків тимчасової слідчої комісії для реагування відповідному державному органу, органу місцевого самоврядування чи посадовій особі згідно із законом;
- публікації висновків тимчасової слідчої комісії в газеті "Голос України".

Висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії не є вирішальними для органів, які здійснюють кримінальне провадження.

Повноваження тимчасової слідчої комісії припиняються:

- одночасно з прийняттям Верховною Радою України остаточного рішення щодо результатів роботи цієї комісії;

- у разі ненадання тимчасовою слідчою комісією звіту Верховній Раді України у визначений нею термін;
- у разі припинення повноважень Верховної Ради України відповідного скликання, якою утворено тимчасову слідчу комісію.

Верховна Рада заслуховує звіт про діяльність тимчасової слідчої комісії в будь-який час не пізніше встановленого терміну для її діяльності або на вимогу тимчасової слідчої комісії раніше цього терміну, але не більше двох разів за весь термін її діяльності.

Вимоги щодо оформлення результатів розслідування (закріплено в статті 83 Регламенту):

- факти й обставини, які стали підставами для проведення розслідування;
- відомості чи обставини, встановлені тимчасовою слідчою комісією, і докази, якими це підтверджується;
- відомості чи обставини, що не підтвердилися;
- факти й обставини, які не були перевірені, і причини цього.

За результатами розгляду висновків і пропозицій тимчасової слідчої комісії Верховна Рада України може прийняти такі рішення:

- взяти до відома висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії;
- припинити повноваження тимчасової слідчої комісії;
- продовжити роботу тимчасової слідчої комісії, але на строк не більше одного року з дня її утворення.

Дії тимчасових слідчих комісій, які супроводжують опрацювання питання в рамках процедури імпідменту.

Стаття 168 визначає засади утворення спеціальної тимчасової слідчої комісії для перевірки наявності обставин, що є підставою для усунення Президента України з поста в порядку процедури, передбаченої статтею 111



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



Конституції (в порядку імпідменту). До особливостей формування цієї комісії слід віднести те, що до її складу можуть входити не лише народні депутати України (які призначаються до складу комісії з урахуванням принципу пропорційного представництва фракцій), але і спеціальний прокурор та три спеціальних слідчих. При цьому і спеціальний прокурор, і спеціальні слідчі, як випливає з частини другої цієї статті, можуть обиратись з числа народних депутатів України.

Тема 2.2. Уповноважений (-на) Верховної Ради України з прав людини

Стаття 55 Конституції України проголошує право кожного звертатися до Уповноваженого (-ої) Верховної Ради України з прав людини за захистом своїх прав. Уповноважений (-на) Верховної Ради України з прав людини є невід’ємним елементом конституційної системи захисту прав і свобод людини і громадянина, яка включає в себе в першу чергу систему судів України, Уповноваженого (-ої) Верховної Ради України з прав людини та міжнародні судові та інші органи, членом або учасницею яких є Україна.

Відповідно до Конституції України Уповноваженому (-ній) Верховної Ради України з прав людини також надано **право на конституційне подання** – акт реагування, що направляється до Конституційного Суду України для вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційності) закону України або іншого правового акта Верховної Ради України, акта Президента України, Кабінету Міністрів України, правового акта Автономної Республіки Крим, а також офіційного тлумачення Конституції України.

Уповноважений (-на) Верховної Ради України з прав людини наділений (-на) додатковими гарантіями незалежності, серед яких – заборона втручання у діяльність Уповноваженого (-ої) Верховної Ради України з прав людини з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об’єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності і їх посадових осіб, у тому числі заборона вимагати від Уповноваженого (-ої) Верховної Ради України з прав людини пояснень по суті справ, що знаходились або знаходяться у його провадженні.

Уповноважений (-на) Верховної Ради України з прав людини проводить провадження на підставі:

- звернень громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників;
- за зверненнями народних депутатів України або за власною ініціативою.

При цьому законом встановлено, що такі звернення повинні подаватись Уповноваженому (-ній) Верховної Ради України з прав людини протягом року з моменту виявлення порушень прав та свобод людини і громадянина.

Для виконання передбачених законом функцій Уповноважений (-на) Верховної Ради України з прав людини наділений (-на) широким комплексом прав, а саме:

- невідкладного прийому Президентом України, Головою Верховної Ради, Прем'єр-міністром, Головами Конституційного, Верховного та вищих спеціалізованих судів України, Генеральним прокурором України, керівниками інших державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовими та службовими особами;

- безперешкодно відвідувати будь-які органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, в тому числі місця тримання затриманих, установи пенітенціарної системи, психіатричні лікарні, опитувати осіб, які там перебувають, та отримувати інформацію щодо умов їх тримання;

- запрошувати посадових та службових осіб, громадян України, іноземців, осіб без громадянства для отримання від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються по справі;

- знайомитися з документами, у тому числі таємними, в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, установах, організаціях, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах;

- бути присутнім на засіданнях судів усіх інстанцій, у тому числі на закритих судових засіданнях, за умови згоди суб'єкта права, в інтересах якого судовий розгляд оголошується закритим, особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі у випадках і порядку, встановлених законом, а також звертатися до суду із заявами про захист прав і свобод людини і громадянина, які за станом здоров'я або з інших причин не можуть цього зробити самостійно.

Щорічні доповіді

Протягом першого кварталу кожного року Уповноважений (-на) Верховної Ради України з прав людини представляє Верховній Раді України щорічну доповідь про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та їх посадовими і службовими особами, які порушували своїми діями (бездіяльністю) права і свободи людини і громадянина, та про виявлені недоліки в законодавстві щодо захисту прав і свобод людини і громадянина.

Щорічна доповідь повинна містити посилання на випадки порушень прав і свобод людини і громадянина, щодо яких Уповноважений (-на) Верховної Ради України з прав людини уживав (-ла) необхідних заходів, на результати перевірок, що здійснювалися протягом року, висновки та рекомендації, спрямовані на поліпшення стану забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Так, у щорічній доповіді Уповноваженого (-ної) Верховної Ради України з прав людини у 2019 році вказано⁸, що до Офісу Омбудсмана надійшло понад 47 тисяч звернень від осіб щодо порушення їхніх прав.

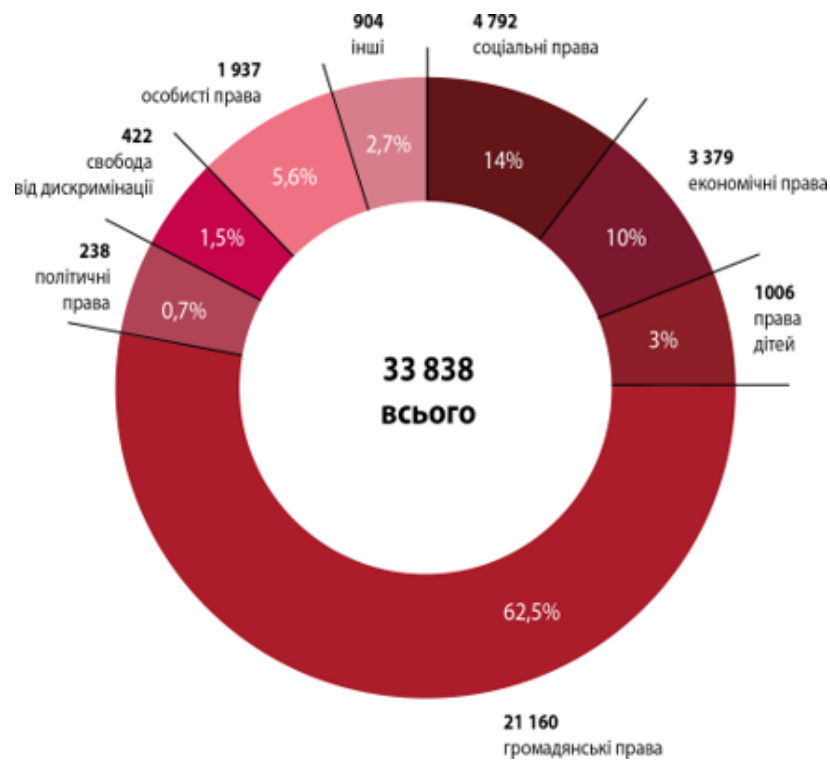


Кількість осіб,
які звернулись

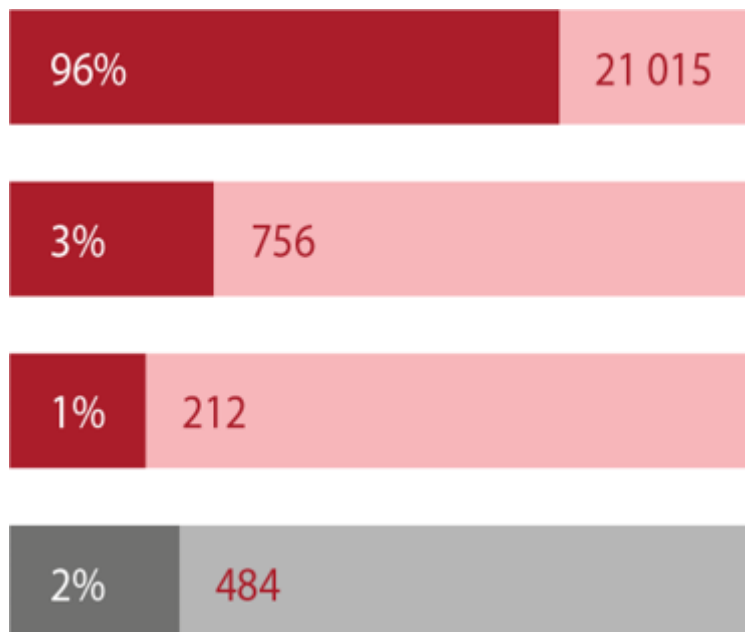
Суб'єкти звернень

З усієї кількості звернень 63% стосувалися порушення громадянських прав, а 24% – соціальних та економічних прав. Крім того, відповідні порушення також було встановлено за результатами 2300 моніторингових візитів і перевірок.

8 http://www.ombudsman.gov.ua/files/marina/zvit_za_2019.pdf



За результатами розгляду 96% звернень: поновлено право, вирішено позитивно, задоволено, надано роз'яснення; 3% звернень знаходиться на контролі; 1% звернень направлено до компетентних органів; щодо 2% звернень відкрито провадження.



У разі необхідності Уповноважений (-на) Верховної Ради України з прав людини може представити Верховній Раді України спеціальну доповідь (довіді) з окремих питань додержання в Україні прав і свобод людини і громадянина.

За щорічною та спеціальною (спеціальними) доповідями Уповноваженого (-ої) Верховної Ради України з прав людини Верховна Рада України **приймає постанову**.

Щорічні та спеціальні доповіді разом з прийнятою постановою Верховної Ради України публікуються в офіційних виданнях Верховної Ради України.

Надзвичайно важливо гарантувати можливість Омбудсмена представляти на пленарних засіданнях Верховної Ради України річні (та, у разі необхідності, спеціальні) звіти, забезпечувати обговорення та подальший контроль за виконанням таких звітів у відповідності до положень Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».⁹

Взаємодія комітетів з Уповноваженим (-ою) Верховної Ради України з прав людини.

Члени комітету мають право на звернення до Уповноваженого (-ої) Верховної Ради України з прав людини на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини і громадянина з питань, віднесених до предмета відання комітету, органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами.

⁹ <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН

Комітети мають право проводити аналіз щорічної та спеціальної доповідей у Верховній Раді України Уповноваженого (-ої) Верховної Ради України з прав людини та вносити пропозиції до проєкту постанови Верховної Ради України за цими доповідями.

Комітети співпрацюють з Уповноваженим (-ою) Верховної Ради України з прав людини і надають йому відповідну допомогу в разі його (її) звернення в порядку, встановленому законом.

В усіх каденціях парламенту створювався комітет, до предмету відання якого були віднесені питання прав людини. У парламенті IX скликання створений Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин (далі – Комітет ПЛ), до предмету відання якого віднесено, зокрема, додержання прав і свобод людини і громадянина; запровадження європейських стандартів захисту прав і основоположних свобод людини в національне законодавство; діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; співробітництво з Радою Європи (РЄ), Організацією з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) у сфері додержання (захисту) прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин; співробітництво з Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців, Міжнародною організацією з міграції, Радою ООН з прав людини відповідно до статутних завдань зазначених організацій, що збігаються з компетенцією Комітету.¹⁰

На думку авторів рекомендацій питання деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій було б доречно виокремити в окремий комітет,

¹⁰ Предмети відання Комітету з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин. URL: http://kompravlud.rada.gov.ua/news/Pro_komitet/pred_vidan/72608.html



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



даючи змогу дещо розподілити навантаження на народних депутатів України та секретаріат цього Комітету.

Втім, урахувуючи існуючу конструкцію, внесення змін до предметів відання комітету, шляхом віднесення до них «моніторингу виконання Кабінетом Міністрів України міжнародних договорів у сфері прав людини за участю інших комітетів Верховної Ради України та Уповноваженого (-ої) Верховної Ради України з прав людини» є діючою рекомендацією експертів у цій галузі.

Отже, досі доцільним є планування взаємодії парламенту й Уповноваженого (-ої) Верховної Ради України з прав людини. Ця робота може здійснюватися, насамперед, шляхом визначення спільних стратегічних цілей та напрямів діяльності. Пропозиції щодо них можуть формуватися Уповноваженим (-ою) Верховної Ради України з прав людини на основі висновків і рекомендацій, викладених у його (її) Щорічній доповіді про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні.¹¹

¹¹ https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/Rada%20for%20Europe/EU4RADA_parliamentary_oversight_2019_ukr.pdf

Тема 2.3 Рахункова палата. Контроль за виконанням бюджету

Контроль за виконанням Державного бюджету України здійснює Верховна Рада України як безпосередньо, так і через Рахункову палату.

Рахункова палата – спеціальний контролюючий конституційний державний колегіальний орган, який ще до 23 грудня 1997 року був органом Верховної Ради України. Рахункова палата підзвітна Верховній Раді України і постійно інформує її про свою діяльність.

Роль Рахункової палати часто недооцінюють, хоча у відповідності до її звіту за 2019 рік, палата встановила порушень на майже 50 млрд гривень, а загальний обсяг перевірених коштів покривав практично 72% Державного бюджету України.¹²

Верховна Рада України призначає і звільняє Голову та членів Рахункової палати за результатами конкурсу, що оголошується за півроку до закінчення їх повноважень, або у 14-ти денний термін, якщо припинення повноважень було раптовим. Комітет з питань бюджету попередньо обговорює кандидатів щодо їх відповідності вимогам.

Завданнями Рахункової палати є:

- організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України;
- витрачанням бюджетних коштів, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів, обсягами, структурою та їх цільовим призначенням;
- здійснення контролю за утворенням і погашенням внутрішнього та зовнішнього боргу України, визначення ефективності та доцільності видатків державних коштів, валютних та кредитно-фінансових ресурсів;

12 <https://rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=876>

- контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля;

- контроль за додержанням законності щодо надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Державному бюджеті України;

- контроль за законністю та своєчасністю рухів коштів Державного бюджету України та коштів позабюджетних фондів в установах Національного банку України та уповноважених банках та ін.

До повноважень Рахункової палати належить:

- здійснювати експертно-аналітичні та інші види діяльності, що забезпечують контроль за використанням коштів загальнодержавних цільових фондів, коштів позабюджетних фондів, за цільовим використанням фінансово-кредитних і валютних ресурсів під час здійснення загальнодержавних програм;

- проводити фінансові перевірки, ревізії в Апараті Верховної Ради України, органах виконавчої влади, Національному банку України, Фонді державного майна України, інших підзвітних Верховній Раді України органах, а також на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності в межах, установлених законодавством;

- одержувати від керівників установ та організацій, що перевіряються, всю необхідну документацію та іншу інформацію про фінансово-господарську діяльність та ін.¹³

Водночас зростає рівень взаємодії з Рахунковою палатою України. Виходячи зі звіту Комітету з питань бюджету за період третьої сесії 9-го скликання Верховної Ради України, Комітет ефективно співпрацював з Рахунковою палатою, використовуючи її матеріали при проведенні оцінки показників державного та місцевих бюджетів. Загалом від Комітету направлено

¹³ Адміністративне право: навчальний посібник / В. В. Середа, З. Р. Кісіль, Р.-В. В. Кісіль. – Львів: ЛьвДУВС, 2014. – 520 с. Джерело: https://www.businesslaw.org.ua/wp-content/Adm_pravo_lviv.pdf

відповідні звернення до Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних органів, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо вжиття заходів з усунення виявлених Рахунковою палатою недоліків і порушень (станом на 15.07.2020 р. – 47 листів). При цьому у Комітеті в рамках підкомітету з питань державного фінансового контролю та діяльності Рахункової палати протягом третьої сесії розглядалися матеріали Рахункової палати про результати окремих аудитів ефективності використання бюджетних коштів (10 аудитів).¹⁴

Регламентна взаємодія Верховної Ради України, у тому числі її комітетів й комісій, з Рахунковою палатою.

У Верховній Раді:

- Члени Рахункової палати призначаються на посаду відкритим голосуванням більшістю голосів народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України; Голова Рахункової палати призначається за поданням Голови Верховної Ради України;

- Голова Рахункової палати має гарантоване право на виступ у Верховній Раді України при розгляді звіту за виконанням Державного бюджету України;

- Рахункова палата отримує доручення Верховної Ради України про проведення фінансової перевірки виконання кошторису Верховної Ради України

¹⁴ <http://budget.rada.gov.ua/fsview/76337.html>

у поточному році одночасну з рішенням про відкликання з посади Голови Верховної Ради України;

- Голова Верховної Ради України подає звіт про свою роботу одночасно зі звітом Рахункової палати та надає їх народним депутатам України не пізніше ніж за 2 дні до розгляду питання;

- До 1 жовтня, що передує плановому Рахункова палата подає до Верховної Ради України висновок про результати експертизи проєкту закону про Державний бюджет України;

- За ініціативою не менш однієї депутатської фракції (депутатської групи) Верховна Рада України може прийняти процедурне рішення про здійснення Рахунковою палатою позапланового заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту);

- при прийнятті рішення про призначення та звільнення посадових осіб, Верховна Рада України може надати представнику Рахункової палати 10 хвилин на представлення інформації щодо цього питання.

Комітети у відносинах з Рахунковою палатою:

- розглядають узагальнені відомості, одержані відповідно до Закону України "Про Рахункову палату";

- розробляють на підставі доповідей та інформацій (повідомлень) Рахункової палати пропозиції щодо удосконалення законодавчих актів України, готують висновки з питань, передбачених Законом України "Про Рахункову палату".

•при розгляді у Верховній Раді України питання про відповідальність Кабінету Міністрів України, Рахункова палата готує висновки за результатами відповіді Кабінету Міністрів України на запитання комітетів.

Однак цей рівень стосується здебільшого профільного комітету. Іншим комітетам Верховної Ради України рекомендується при розгляді питання, що пов'язані із бюджетними запитами лінійних міністерств теж врахувати показники звітів Рахункової палати.

На завершення, спостерігаються позитивні інституційні зміни у підходах Рахункової палати до реалізації власних функцій. Зокрема, Рахункова палата затвердила 5-річну стратегію розвитку та завершила у середині жовтня перший в історії аудит використання Верховною Радою України державних коштів.¹⁵ Дані факти свідчать про готовність Верховної Ради України до проведення самооцінки, що безперечно є кроком спрямованим на удосконалення всіх функцій парламенту, у тому числі і контрольної.

Вищі аудиторські установи

Вища аудиторська установа також може допомогти парламенту контролювати виконавчу владу. Організацію очолює державний аудитор (наприклад, генеральний аудитор), або колегіальний орган (Аудиторська палата є найпоширенішим назвою для такого типу органів у континентальній Європі). У деяких країнах Африки цю функцію виконує рахункова палата Верховного суду. Офіс, як правило, не залежить від парламенту, але в чотирьох країнах це орган парламенту або орган, підпорядкований парламенту, наприклад, у Польщі.

Вищий аудиторський орган проводить два типи аудиту - фінансовий аудит та аудит, що відповідає вартості грошей. Фінансовий аудит показує, чи

15 <https://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=973>

витрачались державні гроші відповідно до правил фінансового обліку та затвердженого бюджету. Основним завданням вищої аудиторської установи є перевірка обліку витрат, що ведеться урядом, та підтвердження того, що не було серйозних викривлень. Вища аудиторська установа також зобов'язана підтвердити, що операції на рахунках здійснювалися в межах річного бюджету, затвердженого парламентом. Якщо вища аудиторська установа виявляє суттєві помилки в заявах або порушеннях, вона видає кваліфікований висновок, в якому висловлюється загальне схвалення державного рахунку, за винятком порушень та вказується на істотні помилки. Вища аудиторська установа може включити результати розслідування порушень у свій звіт парламенту.

Аудит "співвідношення ціни та якості"

Аудит співвідношення ціни та якості показує, чи були витрачені державні гроші економічно, ефективно та ефективно.

Правило трьох «Е» (Economy, Efficiency, Effectives) за співвідношенням ціни та якості

Економіка (витрати менше)

Економіка вимірює витрати на споживання відносно вартості продукції та вказує, чи була сплачена правильна ціна за необхідні товари та послуги. Застосування стандартів економіки може допомогти у виявленні випадків корупції.

Продуктивність (продумані витрати)

Продуктивність демонструє позитивний взаємозв'язок між товарами та послугами, виробленими програмою чи видом діяльності, та ресурсами, що використовуються для їх виробництва.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Ефективність (мудрі витрати)

Ефективність - це ступінь досягнення програмами запланованих цілей або очікуваних результатів. Товари чи послуги можуть надаватися економічно та ефективно, але якщо вони не надаються.

МОДУЛЬ 3

ФОРМИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ (НАГЛЯДУ)

Якщо у попередньому модулі ми ознайомилися із тими хто здійснює чи задіяний у реалізації парламентського контролю, то третій модуль курсу присвячений для Вашого ознайомлення з основними формами та інструментами здійснення парламентського контролю.

Науково обґрунтованих правил, які б визначали конструктивність чи шкідливість інструментів здійснення парламентського нагляду не існує. Кожна країна та парламент мають власні традиції та практику здійснення нагляду. Тим не менше, депутати повинні усвідомлювати, що заходи зі здійснення парламентського нагляду покликані покращити систему державного урядування.

Невід'ємною частиною будь якого парламенту демократичної держави є процедура інтерпеляції, тобто специфічній формі контролю, які дозволяє народним обранцям надавати запитання представникам уряду. В Україні це реалізовано через так звану «годину запитань до Уряду» і депутатські запити.

Година запитань до уряду є загальнопоширеною парламентською практикою публічного заслуховування та критики Прем'єр-міністра та інших членів уряду. Парламенти зарубіжних країн дають по декілька годин двічі на тиждень і більше; до зали парламенту запрошується весь склад Кабінету Міністрів, незважаючи на наперед поставлені питання по конкретним темам.

У модулі досить значну увагу приділено організації та особливостям проведення парламентських слухань у Верховній Раді України, що проводяться з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання. Аналогічно прискіпливо модуль розкриває особливості організації слухань у комітетах Верховної Ради України.

Наостанок вам пропонується ознайомитися із таким інструментом контролю, як запити і звернення народних депутатів. Це специфічна форма контролю, з якою Ви, будь то працівник Апарату Верховної Ради України, помічник народного депутата України чи сам народний обранець, обов'язково стикатиметесь у роботі. Модуль допоможе засвоїти відмінності між запитами та зверненнями, розкриє поради щодо підготовки запитів та звернень у відповідності до рекомендацій Європейської комісії.

Виходячи з наведеного третій модуль включає такі уроки:

- «Година запитань до Уряду»;
- Парламентські та комітетські слухання;
- Запити та звернення народних депутатів.

В кінці модулю Вам буде запропоновано пройти тестове завдання, яке дозволить оцінити рівень засвоєння матеріалу.

Тема 3.1. «Година запитань до Уряду»

«Година запитань до Уряду» є загальнопоширеною парламентською практикою публічного заслуховування та критики Прем'єр-міністра та інших членів уряду. Парламенти зарубіжних країн дають по декілька годин двічі на тиждень і більше на «Годину запитань до Уряду». До зали парламенту запрошується весь склад Кабінету Міністрів, незважаючи на наперед поставлені питання по конкретним темам.

Час для запитань, регулярний період у порядку денному парламентів, який відводиться для усних запитань до уряду та відповідей останнього, дозволяє як парламенту, так і громадськості отримувати своєчасну інформацію. За допомогою цих сесій парламентарі, які не є членами уряду, можуть перевірити спроможність уряду вирішувати питання, що становлять національний інтерес. У багатьох парламентах час на запитання є медіа-центром порядку денного парламенту, і сесія повторно передається повністю або частково.

Переважна більшість парламентів (67 із 88 респондентів опитування, що проведене у 2007 році) виділяють час на усні запитання до уряду, незалежно від законодавчої діяльності. Ця цифра не включає парламенти, які дозволяють запитувати відповіді на звернення під час відкриття сесії парламенту.

Конституції восьми з цих країн визначають частоту періодів запитань. В інших 25 країнах члени законодавчої гілки влади мають конституційне право допитувати членів виконавчої влади, хоча частота та формат періоду запитань у цих країн різняться. Десять із цих 67 парламентів не мають часу на регулярні запитання.

Частота запитань коливається від одного разу на місяць у Мадагаскарі та Тунісі до кожного робочого дня. У 47 парламентах час на запитання принаймні

один раз на тиждень, коли засідає парламент. Там, де це часто, є дві різні схеми планування. У 12 парламентах це щоденна функція. У інших 35 час на запитання, якщо такий є, включається в тижневий або двотижневий графік. Останній формат відповідає практиці України.

Регулярний час запитань рідко зустрічається серед країн з президентською системою. Обидві палати Філіппінського конгресу можуть вимагати, щоб члени виконавчої влади з'явилися перед Конгресом у будь-який четвер, щоб відповісти на запитання.

Традиційно для години запитань до Уряду готуються письмові запитання. Письмові запитання у сучасному парламенті є основним інструментом парламентського нагляду. Письмові запитання - це на практиці прямі обміни інформацією між членом парламенту та міністром, які є загальнодоступними.

Письмові запитання дозволяють депутату збирати інформацію від уряду, яка, як правило, недоступна в інших місцях і яка може бути використана, наприклад, для побудови потужної, поінформованої справи для оскарження або зміни урядової політики. На відміну від цього, регулярні усні опитування міністрів у палаті надають парламенту можливість продемонструвати свою актуальність, отримати відповіді від міністрів та не відставати від циклу новин у спосіб, що демонструє його відповідність населенню.

За допомогою усних запитань народні депутати можуть висловлювати політичні зауваження та отримувати негайну відповідь. Такі нововведення, як нагальні питання, на які, як правило, міністр повинен відповісти усно у день подання, збільшують спритність та актуальність процедури.

Можливість депутатів звертатися з питаннями до уряду та формальна вимога у багатьох країнах щодо відповіді уряду у визначений термін є однією з особливостей, яка вирізняє парламентський нагляд, від контролю з боку інших органів.

Незважаючи на те, що уряд може відчувати на собі примус політичного тиску відповідати на питання, що піднімаються у ЗМІ, для нього немає офіційного зобов'язання це робити. Інша ситуація спостерігається в парламенті, де уряд може бути санкціонований (покараний), якщо він не відповідає законодавчій вимозі відповісти.

Для усних запитань багато парламентів відводять певний час на пленарному засіданні, щоб депутати задавали питання уряду та його міністрам. У деяких парламентах регламент також дозволяє депутатам переглядати своє усне запитання іншим, більш детальним запитанням, яке зазвичай називають «додатковим».

Це може супроводжуватися дебатами (або періодом інтерпеляції). Особливо там, де пленарні засідання транслуються в прямому ефірі для широких верств населення, усні запитання можуть бути конфронтаційними та суперечливими. Опозиції, як правило, заявляють, що уряди не відповідають на поставлені запитання, а уряди стверджують, що опозиція задає політично вмотивовані питання, намагаючись «зруйнувати уряд». У цьому бурхливому контексті відповіді не завжди задовольняють народного депутата.

Досвід Йорданії

У Йорданії, якщо народний депутат не задоволений відповіддю на письмове запитання, він може повторно підняти його разом із міністром на пленарному засіданні. Якщо народний депутат все ще не задоволений, він може перетворити питання на інтерпеляцію. Якщо міністр не відповість задовільно протягом місяця, після інтерпеляції може відбутися вотум недовіри міністру. Під час одного пленарного засідання, 15 грудня 2015 року, аж п'ять народних депутатів перетворили свої запитання на інтерпеляції, отримавши відповіді, які вони визнали неадекватними. За період з 2013 по 2016 рік члени Палати

представників задали 32 194 запитання та ініціювали 77 інтерпеляцій та 35 запитів на публічні обговорення. Вважається, що засіб здійснення постійного тиску на уряд відіграв важливу роль у впровадженні низки реформ, включаючи Національний план енергетичної стратегії країни.

“У нас є два шляхи поставити під сумнів уряд. Перша форма - Ви говорите уряду, що вам щось не подобається в їх діяльності, і ви хочете отримати відповідь. І так, звичайно, ми отримуємо відповіді. Підзаконні акти парламенту та конституція вимагають від них відповіді. Але здебільшого відповіді не близькі до істини. Найсильнішим інструментом, яким я користувався вже 35 разів, є інтерпеляція. За цим процесом я маю повноваження сказати, що не впевнений у відповідях, і закликаю зняти довіру. Це сталося два місяці тому через питання підвищення цін на воду, оскільки це було зроблено в таємниці та без обізнаності громадськості, і пояснення цьому було неправдивим " Рула Аль-Фарра, член Палати представників, Йорданія.

Досвід Австралії

Парламентські запитання є важливим засобом, що використовується парламентаріями для забезпечення відповідальності уряду перед парламентом за свою політику та дії, а через Парламент – перед народом. Члени обох палат використовують запитання, щоб задати міністру питання, що викликають занепокоєння, пов’язані з урядовою політикою та діяльністю у його портфолію. За допомогою парламентських питань члени намагаються отримати інформацію. Члени, які не підтримують уряд, часто формують свої запитання таким чином, що передбачає критику державної політики та дій.

Запитання повинні відповідати Регламенту кожної з палат Парламенту. Спікер у Законодавчих зборах та президент у Законодавчій раді **можуть заборонити або відредагувати питання**, яке розглядається в розрізі з

постійними розпорядженнями палати. Запитання, що задаються міністром, повинні бути короткими, не містити довгих преамбул (вступ) і повинні стосуватися портфеля міністра чи сфери відповідальності.

Парламентські питання поділяються на дві групи -

- питання без попередження та
- питання з попередженням.

Питання без попередження (час запитань)

Час запитань – одна з найжвавіших частин дня засідання парламенту. Як правило, усі члени Парламенту присутні в цей час, коли піднімаються поточні проблеми. З цієї причини час запитань привертає увагу ЗМІ, а телевізійні уривки регулярно використовуються у телепрограмах. З огляду на те, що засоби масової інформації та громадськість зосереджуються на часі запитань, результати діяльності уряду та опозиції перебувають під особливим контролем під час цієї частини розгляду питання.

Питання без повідомлення задаються усно під час запитань у кожній палаті кожного дня засідання парламенту. Зазвичай на відповіді на ці запитання відповідає відповідний міністр (або міністр, який представляє міністра в іншій палаті), хоча міністри можуть задавати такі запитання, що вимагають широкої інформації та деталей, для повідомлення.

Час запитань – **це визначена частина кожного дня**. У Законодавчих зборах міністрам задають питання приблизно протягом 40 хвилин, починаючи з 14:00. У Законодавчій раді час на запитання триває приблизно 30 хвилин, починаючи з 16.30.

Відповідь міністра повинна відповідати заданому питанню і не повинна вводити в оману парламент. Якщо відповідь міністра затягується, головуєчий може втрутитися, щоб забезпечити швидке завершення відповіді.

Деякі питання без попередження члени уряду задають з відома міністра. Ці запитання дозволяють міністрам висловити точку зору уряду або висвітлити досягнення уряду. Їх зазвичай називають запитаннями "Дороті Діксер". Цей термін походить від американської журналістки XX століття, яка ставила собі запитання від "читачів", щоб дозволити їй публікувати підготовлені відповіді у своїй газетній колонці.

На практиці між палатами парламенту існують певні розбіжності під час запитань. Спікер Законодавчої Асамблеї може дозволити додаткове запитання, якщо воно суто стосується оригіналу. У Законодавчій раді питання «Дороті Діксер» задають рідко, і більшість питань розподіляється серед членів, які не підтримують уряд.

Час для запитань, разом із розглядом усіх справ палат, транслюється через сторінку «Дивись і слухай» (аналогічно із трансляцією на парламентському телеканалі «РАДА»).

Питання з попередженням

Питання з попередженням подаються у письмовій формі, на них міністр відповідає пізніше. Такі типи запитань часто використовуються, коли потрібна детальна відповідь, і нереально очікувати, що міністр відповість на запитання вичерпно протягом часу без попереднього повідомлення. Коли питання ставиться членом однієї палати до повідомлення міністру, який є членом іншої палати, питання направляється представнику міністра для відповіді.

Питання з попередженням надходять до секретаря відповідної палати та редагуються відповідно до вказівок головуєчого перед тим, як надіслати їх електронною поштою до відповідного офісу міністра. Відповідь міністра повертається в електронному вигляді до парламенту для поширення члену, який

задав питання, та для публікації в Гансард (з англ. Hansard - традиційна назва стенограми парламентських дебатів).

Існує також практика **термінових (нагальних запитань)**

В цьому випадку правила щодо попереднього повідомлення дещо послаблені відносно нагальних питань. Ці питання, які, як правило, пов'язані з важливою новинною подією, можуть бути передані доповідачу / голові палати (це називається наданням "приватного повідомлення"), і спікер має право на розсуд надати дозвіл на запитання. В ідеалі, усні запитання повинні відповідати на всі сфери політики. У Великобританії та країнах, що успадкували її парламентську традицію, міністри з'являються під час запитань у ротації, так що кожен міністр з'являється перед парламентом, щоб відповідати на питання приблизно раз на місяць.

Запитання, поставлені перед керівником виконавчої влади, можуть представляти особливу цінність, оскільки вони дозволяють депутатам запитувати інформацію та роз'яснення загальної політики уряду. У Замбії, де президент є головою виконавчої влади, питання направляються до віце-президента, який завжди є членом парламенту. Частота цих сеансів варіюється від двох разів на тиждень (в Ірландії) до "раз на кожен період" (в Естонії). Деякі парламенти наполягають на тому, щоб керівник виконавчої гілки влади відвідував усі часи запитань. Наприклад, у Болгарії прем'єр-міністр є першим членом уряду, який відповідає на запитання протягом тижня.

Організація проведення "години запитань до Уряду" в Україні.

Щотижня, відведеного для пленарних засідань Верховної Ради, у п'ятницю з 10 до 11 години проводиться "година запитань до Уряду".

Під час проведення "години запитань до Уряду" у засіданні Верховної Ради України бере участь Кабінет Міністрів України в повному складі, крім тих його членів, які не можуть бути присутніми з поважних причин.

Під час проведення "години запитань до Уряду" можуть порушуватися лише питання з визначеної теми. Пропозиції щодо визначення теми "години запитань до Уряду" щотижня, відведеного для пленарних засідань Верховної Ради, вносять Погоджувальній раді депутатські фракції (депутатські групи).

"Година запитань до Уряду" включає:

- запитання до членів Кабінету Міністрів України від депутатських фракцій (депутатських груп) та відповіді на них - до 30 хвилин;
- запитання народних депутатів до членів Кабінету Міністрів України та відповіді на них - до 30 хвилин.
- запитання до членів Кабінету Міністрів України ставляться усно або в електронній формі та формулюються коротко і чітко.

Депутатська фракція (депутатська група) може заздалегідь повідомити членів Кабінету Міністрів України про запитання, які їм буде поставлено. Запитання від депутатських фракцій (депутатських груп) подаються до Апарату Верховної Ради України не пізніше 14 години вівторка, що передуює дню

проведення "години запитань до Уряду". Якщо на такий вівторок припадає святковий або інший неробочий день, запитання від депутатських фракцій (депутатських груп) подаються до 14 години першого наступного робочого дня.

Апарат Верховної Ради України надсилає до Кабінету Міністрів України подані депутатськими фракціями (депутатськими групами) запитання членам Кабінету Міністрів України до 18 години останнього робочого дня подання запитань.

Особливості у регулюванні "години запитань до Уряду".

У ряді країн (Великобританія, Ірландія тощо) запитанням до уряду відводиться або один день на тиждень, або ж по одній годині протягом декількох днів на тиждень. Такий підхід сприяє тісній взаємодії парламенту з урядом, а відтак – підвищує ефективність парламентського контролю.

Натомість згідно із статтею 229 Регламенту Верховної Ради України годині запитань до уряду відводиться лише одна година на тиждень. У багатьох країнах ця форма контролю полягає у заслуховуванні відповідей уряду на попередньо (за 2-5 днів) надіслані письмові запитання, або уточнюючих відповідей до додаткових усних запитань. Коло цих запитань і визначає тематику дня (години) уряду, а також перелік членів уряду, які мають бути присутніми на парламентському засіданні. Водночас згідно з Регламентом Верховної Ради України "година запитань до Уряду" має чітко визначену тематику, Кабінет Міністрів України має бути присутнім на "годині запитань до Уряду" у повному складі, а попереднє письмове повідомлення уряду про зміст запитання, на яке він має дати відповідь, є правом, а не обов'язком ініціаторів запитання (про що свідчить зміст частини шостої статті 229 Регламенту



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Верховної Ради України). Ці недоліки регулювання знижують контрольний потенціал „години запитань”¹⁶

Справедливо зазначити, що законодавство та регламент повинні забезпечувати доступ до інформації та стимулювати співпрацю з міністрами, незалежно від динаміки взаємодії між парламентом та урядом. Наприклад, парламент Сенегалу проводить лише щомісячне двогодинне засідання "Поточні питання до уряду". Регламент вимагає, щоб усі члени уряду були присутніми, щоб відповісти на запитання, яких вони не бачили заздалегідь.

16 Парламентський контроль: проблеми та шляхи підвищення ефективності. 2009 рік. Джерело: <https://parlament.org.ua/upload/docs/Parliamentaryoversightfunctions.pdf>

Тема 3.2. Парламентські та комітетські слухання

Парламентські слухання у Верховній Раді України проводяться з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання. Вони проводяться в сесійний період, як правило, не більше одного разу на місяць у дні тижня, що відводиться для роботи в комітетах, депутатських фракціях (депутатських групах).

Порядок ініціювання, організації та проведення парламентських слухань визначені у Главі 39 Регламенту Верховної Ради України.

Зокрема, діє наступний алгоритм:

- **Пропозиція** щодо проведення парламентських слухань може бути внесена на основі рішення, прийнятого комітетом з відповідного питання, у вигляді проєкту постанови Верховної Ради України, в якому **має визначатися тема парламентських слухань та дата їх проведення**. Для обговорення на парламентських слуханнях може бути запропоновано **лише одне тематичне питання**;

- Питання про проведення парламентських слухань **включається до порядку денного сесії Верховної Ради України без голосування**;

- **Рішення про тему, день та час проведення парламентських слухань** приймається Верховною Радою України **не пізніше як за 30 днів до їх проведення**. У постанові Верховної Ради України про проведення парламентських слухань також **зазначається комітет чи комітети, які здійснюють підготовку до проведення парламентських слухань**, органи державної влади, які мають подати до Верховної Ради України необхідні інформаційно-аналітичні матеріали та підготувати доповідь з питання, що розглядається на парламентських слуханнях, порядок їх висвітлення у засобах масової інформації.

•Рішення Верховної Ради України про проведення парламентських слухань публікується в газеті «Голос України» у 10-денний строк після дня його прийняття.



Для участі в парламентських слуханнях у Верховній Раді України запрошуються представники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій, інших об'єднань громадян, наукових установ, представники громадськості, автор (ініціатор) електронної петиції, які виявили бажання взяти в них участь і подали не пізніш як за п'ять днів відповідну заявку до комітету, що проводить підготовку до слухань.

Комітет, який здійснює підготовку до проведення парламентських слухань, формує список запрошених осіб на парламентські слухання, порядок проведення парламентських слухань та черговість виступів їх учасників. Список запрошених осіб та порядок проведення парламентських слухань



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



вносяться для погодження з Головою Верховної Ради України не пізніш як за три дні до їх проведення.

Не пізніш як за п'ять днів до проведення парламентських слухань **Кабінет Міністрів України**, інші органи державної влади, органи місцевого самоврядування та комітети відповідно до предметів їх відання **надають народним депутатам аналітичні та довідкові матеріали** з питань, що розглядатимуться на парламентських слуханнях. Інші учасники парламентських слухань отримують відповідні матеріали під час реєстрації.

Парламентські слухання, як правило, **проводяться в залі засідань Верховної Ради України**. Парламентські слухання відкриває і веде Голова Верховної Ради України, Перший заступник або заступник Голови Верховної Ради України.

Під час парламентських слухань заслуховуються доповіді з обговорюваної теми, відповіді на запитання та проводиться обговорення. Для доповіді відводиться до 20 хвилин, для відповідей доповідача на запитання (в усній чи паперовій формі) - до 15 хвилин. У разі необхідності після доповіді та відповідей на запитання заслуховується співдоповідь представника комітету, відповідального за підготовку проведення парламентських слухань, тривалістю до 15 хвилин, після чого співдоповідач протягом 10 хвилин відповідає на запитання.

Після заслуховування доповіді та співдоповіді, відповідей на запитання проводиться загальне обговорення, на яке відводиться до двох годин. Виступаючим в обговоренні для виступу надається до п'яти хвилин. У разі необхідності головуючим на засіданні може бути прийнято рішення про продовження обговорення.

Після завершення обговорення питання **головуючий підбиває підсумки парламентських слухань**.

Парламентські слухання стенографуються в установленому порядку. Стенограма парламентських слухань розміщується на офіційному веб-сайті Верховної Ради України та видається окремим додатком до стенографічного бюлетеня пленарних засідань Верховної Ради України.

Парламентські слухання **проводяться гласно і відкрито з прямою радіотрансляцією**, а в разі необхідності і телетрансляцією.

За результатами парламентських слухань Верховна Рада України на пленарному засіданні приймає постанову Верховної Ради України, якою схвалює відповідні **рекомендації**.

Окрім суто технічної підготовки проведення слухань, **робота по їх організації в секретаріаті профільного комітету виконується у такому обсязі:**

- підготовка аналітичної записки, в якій визначається предмет, мета, порядок проведення, доповідачі, коло питань, розгляд яких передбачається;
- надання допомоги народним депутатам України у залученні незалежних експертів, юристів, інших фахівців та координація їх спільної роботи;
- уточнення списку доповідачів, представників громадськості та їх запрошення;
- інформування щодо проведення слухань народних депутатів України – членів інших комітетів, які можуть виявляти до них інтерес;
- проведення на етапі підготовки робочих нарад.

Що потрібно враховувати при підготовці парламентських слухань?

Загалом така форма контрольної діяльності парламенту як «парламентські слухання» не набула поширення у зарубіжних країнах – зазвичай контроль у формі слухань здійснюється комітетами, а не парламентом, що сприяє звуженню тематики слухань та ефективному використанню часу.

Саме тому існування цієї форми контролю видається досить сумнівним для експертного середовища, а тому при підготовці слухань потрібно враховувати наступну критику:

- часто предмети парламентських і комітетських слухань є подібними і потрібно перевіряти слухання попередніх років;
- коло учасників слухань є надмірно широким – до участі у слуханнях запрошуються всі, хто подали відповідні заявки до профільного комітету за 5 днів до дня проведення слухань;
- загальна тривалість слухань є короткою – близько 3 годин, з яких близько години відводиться для виступів доповідача, співдоповідача, запитань до них і відповідей на запитання;
- критерії визначення тематики слухань законодавчо не визначено, що призводить до обговорення широких за змістом питань;
- вимоги до рекомендацій слухань, порядок моніторингу їх виконання у Регламенті Верховної Ради України не конкретизуються, що применшує ефективність цієї форми контролю.

Також досить часто при організації та підготовці парламентських слухань комітети забувають, що пропозиції про проведення парламентських слухань з питань, які вже були предметом обговорення Верховної Ради України поточного скликання, можуть бути внесені **не раніше ніж через рік** після проведення попередніх парламентських слухань з відповідної теми.

Аналогічне застереження викликає невиконання приписів Регламенту Верховної Ради України щодо того, що тема повинна бути лише одна. Часто народні депутати хочуть ініціювати слухання з досить полярного предмету обговорення, навіть в рамках предметів відання одного комітету.

Наостанок, оскільки продуктом парламентських слухань є рекомендації, що схвалюються постановою, варто включати до неї sunset provision моніторингового характеру. Наприклад передбачити завдання для комітета, що

організовував слухання скликати комітетські слухання з цього питання через рік після парламентських з метою моніторингу результатів.

Слухання в комітетах



Комітети мають право ініціювати пропозиції про проведення слухань, або включивши у власний план роботи або за дорученням Верховної Ради України. Слухання проводяться лише в сесійний період у дні тижня, що відводяться для роботи в комітетах та лише з метою:

- обговорення проєктів найбільш важливих законодавчих актів,
- з'ясування ефективності реалізації прийнятих законів та інших актів Верховної Ради України з питань, віднесених до предметів їх відання,
- отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядаються комітетом, їх детального вивчення та обговорення,
- а також залучення широких кіл громадськості до участі у визначенні політики держави, розбудови демократичного суспільства.

Комітети мають право використовувати інформацію, отриману під час слухань, при прийнятті рішень, наданні висновків, рекомендацій комітетом з питань, віднесених до предмета відання комітету, та розповсюджувати її серед народних депутатів України.

Комітети приймають рішення про тему, день та час проведення слухань, як правило, **не пізніше ніж за тридцять днів** до їх проведення.

У рішенні комітету про проведення слухання:

- визначаються особи, відповідальні за організацію підготовки та проведення слухань,
- доповідачі з питань, що розглядатимуться,
- порядок їх висвітлення в засобах масової інформації.

Комітети повідомляють учасників слухань про дату слухань, місце їх проведення та питання, що вносяться на обговорення, **не пізніш як за тиждень** до початку їх проведення.

Слухання в комітетах можуть проводитися за взаємною згодою комітетів на їх спільному засіданні, якщо питання, що пропонується для слухання, стосується предмета відання кількох комітетів.

Комітети, що проводять слухання, визначають приміщення для їх проведення, список запрошених осіб, регламент та черговість виступів учасників слухань.

Комітети, що проводять слухання, **не пізніше ніж за три дні** до їх проведення, надають членам комітету аналітичні та довідкові матеріали з питань, що розглядатимуться. Інші учасники слухань у комітеті, як правило, отримують відповідні матеріали під час реєстрації.

Комітети, що проводять слухання, мають право прийняти рішення про їх проведення в закритому режимі, якщо інформація, яка буде використана при проведенні слухань, містить державну чи іншу охоронювану законом таємницю.

Комітети, у разі необхідності, запрошують на слухання Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, міністрів України, керівників державних органів, органів місцевого самоврядування, представників об'єднань громадян, а також окремих громадян.

На письмове попереднє запрошення комітету зазначені посадові особи зобов'язані прибути на слухання та дати роз'яснення щодо питань, які розглядаються комітетом.

Під час проведення слухань кожен член комітету має право ставити запитання доповідачам та одержувати на них відповіді.

Слухання не можуть бути припинені, поки всі бажаючі члени комітету не скористаються правом на виступ.

Слухання проводяться, як правило, у межах одного робочого дня. Комітет може прийняти рішення про продовження слухань.

Пропозиції про проведення слухань з питань, які вже були предметом обговорення на слуханнях в комітеті, можуть бути внесені **не раніше ніж через півроку** після проведення попередніх слухань.

У рекомендаціях та висновках комітету за результатами контрольної діяльності повинна бути мотивувальна та резолютивна частини.

Мотивувальна частина складається з такої інформації:

- 1) за чиїм дорученням або ініціативою було розглянуто питання;
- 2) суб'єкти права законодавчої ініціативи, реєстраційний номер, дата внесення законопроекту - при розгляді проєктів актів Верховної Ради України;
- 3) наявність висновків державних органів, органів місцевого самоврядування, експертних висновків, висновків інших комітетів Верховної Ради України тощо;

4) перелік інших документів, що вплинули на результати розгляду питання;

5) обґрунтування і мотиви прийнятого рішення, висновку, рекомендації.

Резолютивна частина рішень, висновків, рекомендацій має містити:

1) за результатами розгляду проєктів законів та інших актів - позицію комітету щодо включення до порядку денного пленарного засідання та щодо подальшого прийняття рішення Верховною Радою України стосовно проєкту закону чи іншого акта відповідно до вимог Регламенту Верховної Ради України;

2) за результатами розгляду питання стосовно осіб, обрання, призначення, надання згоди на призначення чи звільнення з посад яких здійснюється Верховною Радою України, - позицію комітету по кожній кандидатурі на цю посаду.

У рекомендаціях комітетів щодо контролю за діяльністю державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб зазначаються:

1) положення законодавчих актів України, які були порушені або неналежно виконані відповідним органом чи посадовою, службовою особою, із зазначенням фактів, які це підтверджують;

2) сформульована позитивна чи негативна оцінка роботи державного органу, органу місцевого самоврядування чи посадової, службової особи;

3) заходи, які необхідно здійснити для усунення виявлених комітетом порушень законодавчих актів, пропозиції щодо притягнення винних осіб до відповідальності за зазначені порушення.

Процедура ініціювання слухань у комітетах є достатньо легкою, на відміну від парламентських слухань. Рішення комітету провести слухання у європейських країнах може бути прийняте простою більшістю членів комітету. У Німеччині, починаючи з 1969 року, ініціювати такі слухання може 25 % членів комітету. У Люксембурзі, починаючи з 1990 року, щонайменше п'ять членів парламенту можуть ініціювати проведення комітетських слухань з проблем, що відносить до предметів їх відання. Лише в окремих країнах потрібно отримувати дозвіл голови палати чи палати в цілому. У Бельгії потрібно повідомити президію, а у Люксембурзі керівники повинні отримати згоду президента парламенту та конференції керівників комітету.

У Франції за 5 років було проведено 1130 слухань у комітетах, майже 500 з них за присутності членів уряду. У Іспанії за 5 років було проведено 2 592 комітетських слухань з 3 257 запланованих.

Тема 3.3. Запити та звернення народних депутатів України

Запити та звернення – інструменти парламентського контролю, який стає все більш популярним із кожним наступним скликанням Верховної Ради України. Варто відзначити, що досить багато попередніх рекомендацій щодо систематизації та оприлюднення депутатських запитів було виконано. На спеціальній веб-сторінці Верховної Ради України формується перелік усіх запитів народних депутатів України, а після надходження та опрацювання оригіналу відповіді – розміщується його цифрова копія.

Запити, набагато складніші за формою їх прийняття, потребують озвучення в залі пленарних засідань і навіть так їх лише за 4-ту сесію Верховної Ради України 9-го скликання зареєстровано більше сотні. Звернення ж набагато менш вимогливі у своєму оформленні, не потребують реєстрації, а отже знаходять у просторі в такій кількості, яку важко оцінити.

Тим не менше, є випадки коли органи державної влади отримують звернення з того ж предмету, що і депутатський запит. Це негативний фактор, що вказує на перемогу політичної доцільності в угоду потребам електоральній групі. Програш тут отримує систематичний і злагоджений підхід Верховної Ради України до виконання контрольних (наглядових) повноважень.

Запит – це вимога народного депутата України чи групи депутатів отримати офіційну відповідь на свої запитання. Кожен запит розглядається на засіданні Верховної Ради України й належним чином фіксується.

Натомість депутатське звернення – це письмова пропозиція народного депутата України надати офіційне роз'яснення чи викласти позицію щодо порушених депутатом питань. Звернення не розглядається на засіданні Верховної Ради України, а відразу надсилається адресату. На відміну від запиту,

на який обов'язково має надійти відповідь протягом 15 днів, звернення може бути й проігнороване, особливо, якщо воно не стосується депутатської діяльності.



Мають депутатські запити та звернення й свої обмеження: народний депутат України не має права звертатися з вимогами чи пропозиціями до судів щодо конкретних справ, а також до Служби безпеки України щодо перевірки будь-якої інформації про окремих громадян чи до прокуратури із вказівками в конкретних кримінальних справах.

У процесі здійснення контрольного процесу, відповідно до глави 37 Регламенту Верховної Ради України, можна виділити такі стадії подання депутатських запитів:

- На підставі одержаних з різних джерел даних (звернення виборців, засоби масової інформації тощо) народний депутат України визначає орган влади або посадову особу, яким адресовано запит, і готує його текст.

- Автор вносить запит до Верховної Ради України відповідно до визначеної процедури.

- Автор аналізує отриману відповідь і, в разі незадоволення нею, вносить пропозицію щодо її обговорення на пленарному засіданні.

- У разі прийняття Верховною Радою України рішення про підтримку ініціативи щодо обговорення це питання без голосування включається до порядку денного сесії, народний депутат України подає текст одержаної відповіді і проект відповідної постанови Верховної Ради України.

- У присутності осіб, до яких було направлено депутатський запит, проводиться обговорення й за його результатами приймається постанова Верховної Ради України.

Відповідно до частини 1 статті 16 Закону України «Про статус народного депутата України» депутатське звернення – це викладена в письмовій формі пропозиція народного депутата, звернена до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції. Адресати звернення зобов'язані розглянути його протягом 10 днів з моменту одержання та дати письмову відповідь. Конституційний Суд України встановив ті ж самі обмеження щодо змісту звернень, що і для депутатських запитів.

Згідно з рекомендаціями Доповіді та дорожньої карти щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради у Регламенті Верховної Ради України слід встановити уніфіковані вимоги до форми запитів і запитань; провести відмінність між письмовими та усними запитаннями народних депутатів України, врегулювати процедуру їхньої реєстрації (складання реєстру запитів та запитань); доведення до відома адресатів; визначити коло випадків, в яких відповідь на запит/запитання може бути усною (безпосередньо на пленарному засіданні, в присутності народного депутата), а в яких – письмовою; конкретизувати процедуру обговорення відповідей на запити, визначити рішення, які можуть прийматись за

результатами відповіді на запити і запитання тощо. Досить поширеною у багатьох зарубіжних країнах є практика офіційного оприлюднення депутатських запитів і запитань та відповідей на них.¹⁷

В цьому сенсі дана рекомендація частково виконана в частині реєстрації та оприлюднення депутатських запитів. Щодо уніфікованої форми запитів та запитань, то це питання дещо комплексніше. На думку багатьох експертів з парламентаризму варто уникати єдиних чи уніфікованих форм звітів щоб не обмежувати свободу розсуду народних обранців.

Більше того, відкритий «реєстр» депутатських запитів і відповідей на них створює ефективний плацдарм для зрощення правової (парламентської) культури підготовки і розгляду запитів. Усі охочі мають доступ до документів, що підготовлені їх старшими чи більш авторитетними колегами.

Більшість парламентів, що за рік задають менше 100 письмових запитань (запитів народних депутатів), належать до малих острівних держав, що розвиваються (де інші способи збору контрольної (наглядової) інформації можуть використовуватися частіше, але не всі). Тим часом Туніс заявив, що у 2015 році було подано лише сім письмових запитань (з яких на шість відповіли). Значна різниця в кількості запитаних запитань спостерігається в кожному регіоні.

Регіональна вибірка парламентів вказує на масштаби цього різноманіття:

Африка - Сьєрра-Леоне - 5

Африка - Кенія - 133

Африка - Замбія - 847

Азія - Японія - 464

Азія - Малайзія - 6075

¹⁷ Лабораторія законодавчих ініціатив Програма сприяння парламенту України Університету Індіани США - Зелена книга українського парламентаризму. Джерело: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2019/03/Green_book.pdf

Азія - Індія - 13512

Європа - Хорватія - 316

Європа - Норвегія - 1486 рік

Європа - Данія - 14610

Латинська Америка - Суринам - 6

Латинська Америка - Уругвай - 450

Латинська Америка - Чилі – 8637

Велика кількість письмових запитань вимагає до уряду вимагає виділенню значних ресурсів уряду для відповіді на запитання. Тому міжнародна практика часто натякає, що кількість запитань значною мірою впливає на якість відповіді. Лише країни розвиненої демократії можуть дозволити собі високоефективні апарати законодавчих та виконавчих органів, що здатні опрацювати таку кількість запитів.

Для прикладу – кількість письмових запитів, поданих урядам у 2015 році.

10 найбільших показників:

Європа – Великобританія - 30782

Європа - Франція - 24180

Океанія - Нова Зеландія - 16180

Європа - Іспанія - 15342

Європа - Данія - 14610

Азія - Індія - 13512

Латинська Америка - Чилі - 8637

Азія - Пакистан - 6657

Європа - Польща - 6370

Європа - Греція - 6345

Загальним викликом, пов'язаним з письмовими запитаннями, є своєчасність. Хоча усні запитання вимагають і отримують негайну (хоча і не



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



завжди задовільну) відповідь, на письмові запитання часто дають відповіді після деякої затримки. Це незважаючи на той факт, що більшість парламентів встановлюють кінцевий термін, коли уряди повинні відповідати на письмові запитання.

Згідно з останніми дослідженнями наразі 83 відсотки усіх парламентів світу мають встановлені терміни для надання відповіді.

Хоча багато парламентів повідомляли, що на всі питання уряд відповідає своєчасно, інші зазначали, що існують значні розбіжності. Наприклад, Національна асамблея Пакистану повідомила, що у 2015 році було отримано відповіді на 6657 письмових запитань, але лише 1987 (30 відсотків) відповідей було отримано в установлений термін. Тим часом грецький парламент повідомив, що у 2015 році було отримано відповіді на 6542 письмові запитання, з яких 4642 (71 відсоток) були вкладені в законом встановлений термін.

Коли уряд ігнорує такі терміни, це підриває авторитет та ефективність парламенту у здійсненні нагляду. Як результат, деякі парламенти реформували свої Регламенти для ефективного реагування на запізненням з відповідями на письмові запитання.

Наприклад, у Канаді відповідь міністра або її відсутність може бути передана до постійного комітету з питань парламентського контролю, а в Нідерландах відповідь може бути призначена як пріоритетне питання під час години запитань до уряду. Члени парламенту можуть також повідомити Парламент про те, що хочуть виступити з цією темою пізніше (наприклад, у час, зарезервований в кінці дня засідання парламенту) для обговорення питання невчасної відповіді.

У ряді парламентів призначаються дебати, коли члени не задоволені відповіддю міністра на письмове запитання (або його своєчасністю). Ця процедура добре відображає суть широко відомої «інтерпеляції».



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



У Швейцарії під час заслуховування відповіді на запит до Уряду, член парламенту може поставити у відповідному бюлетені галочку про «незадоволеність» відповіддю. У цьому випадку спікер прийматиме рішення розпочати дебати з цього приводу під час пленарного засідання.

МОДУЛЬ 4

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

Четвертий модуль курсу має назву «Оцінка ефективності застосування законодавства» і присвячений надзвичайно важливому комплексу інструментів та заходів парламентського контролю, якою є оцінка ефективності застосування законодавства.

Ефективність законодавства є одним із визначальних показників спроможності держави здійснювати вплив на суспільні відносини правовими методами. Саме ефективність законодавства дає змогу встановити, якою мірою реалізується закладений у законодавчих актах потенціал і наскільки він відповідає актуальним потребам людини, суспільства й держави.

Наукове забезпечення законотворчого процесу повинно супроводжуватись системним переглядом вже існуючих та прийняттям нових правових норм, які б відповідали реаліям сьогодення, сприяли подоланню негативних суспільних явищ, супроводжувались створенням ефективного механізму правового регулювання.

Тому, із поступовим зміцненням ролі уряду в законотворчій діяльності, парламенти демократичних країни змогли зосередитися на здійсненні моніторингу та оцінюванні ефективності застосування вже чинного законодавства.

Наразі вони здобули інструментарій для реалістичнішого оцінювання відповідності акту законодавства суспільним потребам та можливості з'ясовувати, наскільки застосування закону відповідає первісному задуму. Негативні результати оцінки ефективності застосування законодавства тягнуть за собою, залежно від ступеня виявленої проблеми, відповідні політичні рішення — від внесення змін до закону до відставки уряду.

В Україні є всі передумови для запровадження оцінки ефективності застосування законодавства на рівні офіційної процедури, що передбачає комплекс заходів, реалізовуваних спільно Верховною Радою України та органами виконавчої влади. Наразі оцінка впливу актів законодавства, як складова оцінки ефективності застосування законодавства, здійснюється фактично на етапі аналізу регуляторного впливу для підзаконних нормативних актів. Це завдання, в визначених межах, виконують конкретні органи виконавчої гілки влади з методологічним супроводом Державної регуляторної служби України.

Утім, на рівні законодавчого органу впроваджено лише практику застосування законодавства як одну з функцій комітетів Верховної Ради України. Здебільшого вона обмежується аналізом правової відповідності, тобто пошуком відповіді на запитання: чи виконали органи, відповідальні за реалізацію того чи іншого закону, пункти прикінцевих положень про необхідність розробки необхідного обсягу підзаконних актів та чи було це виконано в строк, визначений «материнським» законом.

Водночас діяльність Верховної Ради України з реального оцінювання впливу закону на заінтересованих осіб та / або відповідну сферу правовідносин обмежується реалізацією саме законотворчої та організаційної, а не контрольної функції комітету і здебільшого залежить від особистої ініціативності народних депутатів України — членів комітету. За результатами цих неформальних дій, що поки не мають достатнього методологічного обґрунтування, не видаються звіти належного статусу і якості, тож результати оцінки ефективності застосування законодавства не можна винести на розгляд Верховної Ради України як підсумок окремих тривалих і складних процедур. Однак учасники відповідних процесів розуміють, що саме Верховна Рада України має відігравати головну роль в оцінюванні відповідності результатів тривалого

застосування тих чи тих законів очікуванням законодавця, і для виконання цієї ролі парламенту потрібне належне нормативне, організаційне та методологічне підкріплення.

Країни ЄС, інші країни Західної Європи та країни розвинутої демократії виробили власні підходи до реалізації цієї складної процедури. Вони відрізняються за рівнем залучення уряду до збирання інформації, порядком формування експертних груп, правовим статусом комітетів, що здійснюють оцінку, тощо.

Для розуміння в деталях про ініціювання, підготовку, здійснення та оформлення результатів оцінки ефективності застосування законодавства пропонуємо розпочати проходження даного модуля.

Для розуміння в деталях процесів ініціювання, підготовки, здійснення та оформлення результатів оцінки ефективності застосування законодавства пропонуємо розпочати проходження даного модуля.

Виходячи з наведеного четвертий модуль включає такі уроки:

- Планування оцінки ефективності застосування законодавства;
- Здійснення (проведення) оцінки ефективності застосування законодавства;
- Оформлення рішень за результатами оцінки, моніторинг виконання та самооцінка.

В кінці модулю Вам буде запропоновано пройти тестове завдання, яке дозволить оцінити рівень засвоєння матеріалу.

Тема 4.1. Планування оцінки ефективності застосування законодавства



Оскільки парламенти вкладають значну частину своїх людських і фінансових ресурсів у процес ухвалення законодавства, то нерідко можуть випускати з уваги аспект огляду його застосування. Здійснення оцінки — складне питання, що залежить від мобілізації ресурсів і залучення різних учасників, від координації та співпраці між усіма залученими сторонами.

На імплементацію законодавства впливають чимало чинників: суттєві зміни в самих сферах регулювання, відволікання ресурсів, відхилення від цілей закону, опір з боку заінтересованих сторін та зміни в правових рамках. Реалізацію законодавства і державної політики також можна підірвати асиметрією влади, ізоляцією, захопленням держави чи клієнтелізмом.

Попри це, в парламентах є чотири підстави надати пріоритет моніторингу та оцінці ефективності застосування законодавства:

- забезпечення демократичного врядування та дотримання законодавства відповідно до принципів законності й правової визначеності;
- усунення чи зменшення негативних наслідків нового законодавства задля того, щоб суспільство сприйняло його одразу й охоче;
- перенесення акценту на імплементацію та реалізацію цілей політики;
- виявлення і поширення передового досвіду з метою самовдосконалення й навчання на успіхах і невдачах у процесі цієї роботи.

Найефективніша гарантія здійснення оцінки ефективності застосування законодавства — забезпечення обов'язкових вимог до такої оцінки ще до ухвалення нормативно-правових актів парламентом. Існують різні способи встановлення таких вимог або наділення тих чи тих суб'єктів відповідним мандатом ще до ухвалення закону, наприклад:

- можна запропонувати членам уряду взяти на себе зобов'язання (міністерське зобов'язання) здійснити «огляд» законодавства, вказавши його предмет і строки;

- члени парламенту можуть вносити поправки під час ухвалення законопроекту, пропонуючи доповнити акт пунктом про його обов'язкову оцінку. Положення «про перегляд» вимагають, щоб дію акта або частини акта оцінили через певний (бажано конкретно встановлений) проміжок часу. Положення про перегляд може бути корисним інструментом, оскільки воно закріплене в законі, тож має силу закону. Такий пункт може передбачати загальний огляд або вимагати перегляду конкретних статей акту, містити терміни здійснення оцінки та її виконавців;

- до проекту можна внести положення про припинення дії акта після конкретної дати, що також передбачає реалізацію певних заходів перед його продовженням (sunset provision¹⁸). Відповідно до такого застереження акт чи його частина автоматично припиняють свою дію після закінчення певного

¹⁸ Sunset provision (від англ. sunset — захід сонця) — у державній політиці це положення в статуті, регламенті чи іншому законодавчому акті, яке передбачає, що закон припиняє свою дію після конкретної дати, якщо не буде вжито подальших законодавчих заходів щодо поширення продовження його дії.

терміну, якщо не виконано інший критерій, наприклад не проведено своєчасну оцінку ефективності законодавства, за результатами якої ухвалено рішення про продовження дії акту.



Часто пункт про перегляд акту відображає політичний компроміс, певну спеціальну умову, на яку уряд має погодитися заради проходження законопроєкту в парламенті. Бажано, щоб парламенти за можливості та в разі потреби інтегрували положення про контроль за застосуванням законодавства у нормативно-правовий акт ще на етапі вивчення його проєкту.

У Великій Британії існує практика угод (меморандумів) між парламентом і урядом про оцінку з боку парламенту, яка передбачає, що уряд направляє до парламенту звіти про реалізацію законів за 3–5 років після їх ухвалення. Такі меморандуми готуються для кожної окремої оцінки ефективності застосування законодавства, адже в них окреслюються конкретні критерії, обсяг, якість і терміни для збору необхідної інформації.

Обов'язкові вимоги щодо здійснення оцінки ефективності застосування законодавства не завжди можливі чи бажані. Альтернатива — ухвалити рішення про здійснення оцінки ефективності застосування законодавчого акту після набрання ним чинності. Існують різні індикатори для ex-post контролю, і основну відповідальність за його ініціювання несе парламент. Він повинен мати можливість за своїм рішенням оцінювати ефективність застосування будь-якого законодавства.

Хоча уряд може відіграти важливу роль на початку процесу оцінки, вивчаючи щойно ухвалене законодавство, яке необхідно переглянути, відповідний парламентський комітет може будь-коли ухвалити рішення про перегляд акта або окремих його положень. Індикаторами необхідності перегляду акта для парламенту можуть слугувати:

- запити громадян або організацій щодо перегляд законодавчого акта;
- повідомлення засобів масової інформації або петиції, що вказують на необхідність подальшого законодавчого контролю;
- коментарі представників судової гілки влади про прогалини чи суперечності в законодавчому акті, що є підставою для його перегляду;
- результати аналізу питання постійною парламентською комісією.

Надзвичайно важлива можливість ініціювання парламентом оцінки ефективності застосування законодавства на підставі порушених громадянами питань щодо точності, застосовності, реалізації та своєчасності конкретних законів.

Якщо перший варіант передбачає проведення перевірки до ухвалення законодавства, то другий — проведення оцінки ефективності застосування законодавства за відсутності будь-яких попередніх зобов'язань, тобто на основі індикаторів, які враховуються вже після прийняття акта до розгляду. Ці два варіанти взаємодоповнювальні й слугують для парламенту зручним

інструментарієм у контексті здійснення систематичного контролю законодавства. Розробляючи політику законодавчого контролю, варто передбачати застосування обох підходів.

Якщо не встановлено обов'язкової вимоги щодо оцінки застосування законодавства, парламенту рекомендовано визначити індикатори для подальшого контролю законодавства й надалі ініціювати ухвалення конкретних законів на основі, зокрема, запитів і відгуків громадян.

Планування

1.1. Вибір закону чи законів, що підлягають оцінці, визначення загальних строків проведення оцінки та відповідальних за супровід осіб:

1.1.1. Вибір закону, частини закону чи комплексу законів за **заздалегідь визначеними критеріями**

1.1.2. Визначення загальних строків здійснення оцінки;

1.1.3 Визначення консультантів(а) (працівників/ць Апарату Верховної Ради України, секретаріату комітету, відповідального підрозділу органу державної влади), відповідальних(ного) за супровід здійснення усіх етапів оцінки

1.2. Визначення цілей оцінки

1.2.1. Здійснення попереднього правового аналізу:

- Проаналізувати, чи ухвалено у встановлений строк всі нормативно-правові акти, необхідні для імплементації закону;
- виявити правові перешкоди для застосування закону;
- визначити, чи не були положення закону предметом конституційного подання (відповідно до ст. 51 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

1.2.2. Для здійснення оцінки впливу (impact assessment) — з'ясування відповідей на такі питання:

- чи досягнув закон цілей, задля яких його було ухвалено;
- наскільки ефективним можна вважати це досягнення цілей (співвідношення витрат і вигод);
- в чому полягають основні наслідки (правові, соціальні, економічні тощо) закону (наприклад, вплив на принципи недискримінації та гендерної рівності);
- які непередбачені наслідки та впливи закону виявлено;
- чи залишається закон актуальним;
- наскільки оцінка впливу співвідноситься з прогнозом впливу (якщо таке прогнозування здійснювали).

1.3. Визначення відповідних заінтересованих сторін і формату консультацій

1.3.1. Ідентифікація відповідних заінтересованих сторін (чи їх представників)

Коло заінтересованих сторін визначається на етапі, коли орган, що проводить оцінку, робить припущення щодо впливів, які спричинить / спричинило ухвалення акту.

Такими заінтересованими сторонами є:

- ініціатор проведення оцінки ефективності застосування закону (у випадку, якщо орган, який проводить оцінку, здійснює її на офіційний запит, зокрема шляхом подання відповідної петиції¹⁹);
- ключовий «носій» проблеми, що виникла у зв'язку із застосуванням або через застосування закону;
- сторона, на яку відповідно до закону, щодо якого здійснюється оцінка, покладені права та / або обов'язки;
- органи державної влади та місцевого самоврядування, відповідальні за реалізацію положень закону, щодо яких здійснюється оцінка ефективності застосування (за результатами консультацій вони не зазначаються як заінтересовані сторони);

¹⁹ Такий механізм активно застосовується в Бельгії. В Україні законодавчо не врегульовано такий інструмент ініціювання, водночас петиції часто використовують виборці для звернення до народних депутатів від їхніх та інших округів. Ті, чергу своєю чергою, порушують питання на рівні свого комітету та ініціюють оцінку ефективності законодавства самостійно. Такий самий підхід застосовується для оцінки прогнозів впливу

- сторони, які самостійно заявили про вплив закону, щодо якого здійснюється оцінка ефективності застосування (зокрема через засоби масової інформації).

Заінтересовані сторони можуть мати представників — суб'єктів, що представляють чи захищають інтереси сторони (асоціації, федерації чи конфедерації, інші види об'єднань, органи державної влади та інші публічні інституції). Представник не є самостійним носієм інтересу, тому його можна зазначати лише додатково (наприклад, у дужках) поряд із найменуванням заінтересованої сторони.

1.3.2. Загальні вимоги до визначення заінтересованих сторін:

- у матеріалах за підсумками консультацій та, відповідно, у звіті про здійснення оцінки ефективності застосування законодавства необхідно вказати не менш ніж 2 (дві) заінтересовані сторони (сторону, яка отримала найбільше переваг від реалізації акту, та сторону, на яку припадає найбільше негативних наслідків);

- заінтересовані сторони варто описувати максимально конкретно відповідно до предмета оцінки (наприклад, не «робітники», а «робітники титанової галузі»; не «вчителі», а «вчителі старших класів спеціалізованих навчальних закладів»);

- для глибшого осягнення масштабів впливу щодо кожної заінтересованої сторони необхідно також вказати кількісну характеристику (якщо не вдається встановити точну цифру, тоді хоча б порядок цифр: десятки, сотні, тисячі тощо).

За можливості варто зазначати відповідне джерело інформації.

1.3.3. Визначення формату консультацій (опціонально):

- підготовка опитувальника чи анкети;
- проведення консультацій (публічних, онлайн);
- конференції, семінари;
- робочі групи та фокус-групи;

- інтерв'ю.

• Також варто завчасно визначитися з рівнем публічності консультацій та інформаційних матеріалів, що використовуються під час здійснення оцінки ефективності застосування законодавства.

Ці рекомендації сформовано на основі Методик європейських держав, що застосовують систему оцінки ефективності застосування законодавства, та Методичних рекомендацій щодо підготовки прогнозу впливу реалізації акту на інтереси заінтересованих сторін.

1.4. Визначення інформаційних потреб для здійснення оцінки

1.4.1. Визначення інформації, необхідної для здійснення оцінки:

- ефективність та основні наслідки дії закону;
- ступінь дотримання положень закону;
- основні причини недотримання;
- інша інформація.

1.4.2. Використання публічних (офіційних) і приватних джерел інформації.

Збір інформації, пов'язаної з оцінкою впливу після застосування законодавства, має бути реалістичним та економічно ефективним, без встановлення надмірних цілей щодо обсягу даних і перебільшених витрат.

1.5. Визначення часових рамок та графіка проведення оцінки

1.5.1. Ретроспективна правова Оцінка в межах 45 днів (див. визначення п.

1.2.1. цієї таблиці).

1.5.2. Термін здійснення оцінки ефективності застосування закону має становити від 3 до 6 місяців.

Усі строки орієнтовні, ініціатори оцінки мають враховувати спроможність секретаріату, залучення зовнішніх експертів, масштаби перевірки та час, необхідний для відповідного широкого обговорення.

Строки проведення оцінки визначаються за кожним із етапів.

Тема 4.2 Здійснення (проведення) оцінки ефективності застосування законодавства

Консультавання із заінтересованими сторонами

1.1. Проведення консультацій із представниками заінтересованих сторін щодо попередньо прогнозованих ефектів (позитивних і негативних) для їхніх інтересів. За результатами уточнення попередніх припущень про ефективність застосування певного акту необхідно здійснити добір ключових впливів для відображення у звіті про здійснення оцінки.

Предметом консультацій із представниками заінтересованих сторін під час прогнозування впливу є:

- наявність впливу на них у результаті імплементації акту, щодо якого здійснюється оцінка, та пояснення такого впливу (на який інтерес здійснювався вплив);
- характер цього впливу (позитивний / негативний, безпосередній / опосередкований; матеріальний / символічний);
- кількісні характеристики наслідків (за можливості);
- оцінка динаміки наслідків у часі (в перспективі 1 та 3 років);
- інші заінтересовані сторони, що зазнали впливу ефективного чи неефективного застосування закону.

Консультація може бути «відкритою» (призначається для кожного, хто зацікавлений взяти в ній участь) або «обмеженою» (спрямована на потреби заінтересованих сторін, визначених комітетом на основі відповідних інтересів). Останні можуть включати осіб чи групи, зацікавлені в регуляторному втручанні (тобто реципієнтів), або осіб, які через свою діяльність, кваліфікацію чи досвід мають інформацію, яка вважається корисною для аналізу втручання. Рішення вдатися до відкритих чи обмежених

консультацій, по черзі чи одночасно, залежить від предмета й реципієнтів втручання, а також від необхідності одержання інформації щодо процесу оцінювання.

За результатами консультацій можна ухвалити рішення про їх продовження, про що повідомляється на вебсайті органу, який здійснює оцінку.

1.2. Опрацювання та поширення результатів консультацій

1.2.1. Обробка результатів консультацій

Комітет може розділити дані про результати консультацій за категоріями заінтересованих сторін, виділяючи для кожної категорії основні критичні аспекти та докази (з оцінкою їх надійності та сталості).

1.2.2. Поширення результатів консультацій

Оприлюднення результатів на вебсторінці парламенту.

1.3. Здійснення оцінки законодавчого акту (актів)

1.3.1. Вибудовування або, за необхідності, реконструювання логіки втручання закону, що підлягає оцінці:

послідовність «цілі — інструменти — очікувані результати».

Інформація та дані, що дають змогу вибудувати / реконструювати Логіку втручання (і Теорію змін), можна отримати з попереднього аналізу впливу на регуляторну базу. Звіт про такий аналіз у принципі має містити відповідну інформацію щодо поточної ситуації (на момент формування політики), цілей запропонованого законодавчого акту та перевірки очікуваних наслідків.

Комітет має розглянути законодавство у взаємодії з будь-яким документом, що визначає його цілі, та сформулювати власні контрольні показники, на основі яких можна оцінити результати застосування законодавчого акту.

Якщо логіка втручання не потрібна або її не можна вибудувати / реконструювати, оцінці має передувати як мінімум уточнення основних

планових завдань. І слід враховувати: якщо не визначено еталони для порівняння, за якими законодавство перевірятиметься після впровадження, PLS унеможлиблюється або надзвичайно ускладнюється.

1.3.2. Оцінка законодавчого акту (актів) за конкретними критеріями

У більшості оцінок (впливу) застосування законодавства використовують щонайменше п'ять критеріїв:

- актуальність;
- результативність;
- ефективність;
- альтернативність;
- узгодженість [ОЕСР].

В окремих випадках застосовують такі критерії:

- вплив на малі та середні підприємства;
- адміністративне навантаження та вплив на конкуренцію;
- вплив на основні права, гендерну рівність, меншини, уразливі групи

тощо;

- відсутність упередженості щодо територій, поколінь або конкретних соціальних груп;
- взаємне доповнення та координація з іншими програмними заходами;
- потенціал для просування наукових досліджень та інновацій;
- сталість розроблюваних змін.

1.3.3. Складання висновків та рекомендацій щодо законодавчого акту (актів), що є предметом Оцінки

Висновки, отримані в результаті Оцінки, не мають базуватися виключно на думках заінтересованих сторін, які завжди слід піддавати перевірці — аналізувати і за можливості порівнювати зі статистичними даними або інформацією з інших об'єктивних джерел.

Рекомендації зазвичай мають визначити, що слід зробити із законодавчим актом — зберегти, змінити чи скасувати:



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



- а) збереження закону — в разі, коли цілі досягнуто, переваги закону перевищують витрати, а закон залишається актуальним;*
- б) заміщення закону — якщо за результатами оцінки встановлено, що потрібні суттєві зміни змісту та / або сфери дії закону;*
- с) внесення змін до закону — коли необхідні незначні зміни структури чи конкретних положень закону, інституційного / управлінського підходу або бюджетного фінансування;*
- д) скасування закону — якщо цілі не досягнуто, або закон не вирішив проблему, або немає причинно-наслідкового зв'язку між втручанням та результатами закону.*

Тема 4.3. Оформлення рішень за результатами оцінки, моніторинг виконання та самооцінка

Складання та поширення підсумкового звіту щодо Оцінки

Орієнтовна структура звіту:

I. Вступ

1.1. Цілі оцінки

1.2. Обсяг оцінки

1.3. Процес оцінки

II. Вхідна інформація

2.1. Загальний опис оцінюваного закону

2.2. Цілі оцінюваного закону

2.3. Аналіз впливу регуляторної політики (RIA)

2.4. Показники моніторингу та аналізу

III. Оцінка

3.1. Дієвість

3.2. Ефективність

3.3. Узгодженість

3.4. Відповідність

3.5. Інші критерії

IV. Висновки

V. Рекомендації

Звіт про оцінку ефективності застосування законодавства має публікуватися на офіційному вебсайті парламенту. Комітет може також за власним рішенням опублікувати звіт у друкованому вигляді для подальшого розповсюдження.

За наявності фінансових ресурсів комітет може ініціювати друк звіту та його розповсюдження серед усіх заінтересованих сторін, яких залучали до оцінки, зокрема надати його представникам ЗМІ.

3.1. Обговорення звіту про Оцінку на пленарному засіданні (чи засіданні комітету за наявності повноважень)

Розробка на основі звіту рекомендацій, які мають містити:

- (1) положення законодавства, що були порушені або застосовані неналежним чином (при цьому слід наводити відповідні факти);
- (2) позитивна або негативна оцінка відповідного державного агентства, органу місцевого самоврядування або посадової особи;
- (3) заходи для усунення порушень та забезпечення відповідальності порушників.

3.2. Направлення звіту урядові та запит на письмовий контроль

Майбутня Методика Верховної Ради України може передбачити надання комітетам повноважень щодо направлення звітів за результатами оцінки до органу виконавчої влади із запитом на надання в письмовій формі в зазначений термін відповіді щодо подальших заходів, яких планує вжити уряд. Задля мотивування уряду до надання відповіді можна передбачити вимогу щодо оприлюднення звіту за результатами оцінки ефективності застосування законодавства та урядової реакції на вебсайті парламенту. Наразі це питання політичного консенсусу

3.3. Моніторинг виконання звіту Урядом

3.4. Здійснення самооцінки

Задля сприяння організаційному навчанню та забезпечення постійного покращення звітів за результатами оцінки ефективності застосування законодавства й можливості їх використання у процесі ухвалення рішень до Методики слід включити вимогу до кожного комітету здійснювати «самооцінку» щодо оцінок, проведених протягом певного строку (наприклад, двох років). За допомогою цього інструменту комітет визначатиме основні сильні й слабкі сторони задля подальшого поширення інформації про найефективніші рішення та належного коригування недоліків. Орієнтовний список запитань для самооцінки можна вмістити в додатку до майбутньої Методики Верховної Ради України.

Список корисних джерел

1. Вступ до європейського парламентського права / заг. ред. В. О. Зайчука. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 476 с.
2. Адміністративне право: навчальний посібник / В. В. Серeda, З. Р. Кісіль, Р.-В. В. Кісіль. – Львів: ЛьвДУВС, 2014. – 520 с. Джерело: https://www.businesslaw.org.ua/wp-content/Adm_pravo_lviv.pdf
3. Гладкова Т. Л. Законотворчий процес в Європейському Союзі : монографія. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2012. 244 с.
4. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Підготовлено з оцінки потреб під головуванням П. Кокса, Президента Європейського Парламенту у 2002-2004 роках. Брюсель, 2016. 89 с . URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf> (дата звернення: 01.06.2020).
5. Журавський В. Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретико-правовий аспект : монографія. Київ, 2001. 248 с.
6. Журавський В. С., Журавський Л. В. Конституційна реформа в Україні: контент наукових підходів (пропозиції щодо внесення змін до Конституції України). Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 32 с.
7. Законодавча діяльність Верховної Ради України: стратегія планування в умовах європейської інтеграції. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 25 с.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



8. Законодавче забезпечення депутатської діяльності: міжнародно-правові стандарти та зарубіжний досвід. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 124 с.

9. Законодавчі напрями розвитку держави і суспільства (аналітичні підсумки діяльності Верховної Ради України VIII скликання) / за заг. ред. О. Л. Копиленка, Є. Р. Бершеди, О. М. Клименко ; Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2019. 574 с.

10. Законознавство : навчальний посібник / О. Л. Копиленко та ін. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2012. 206 с. (Серія «Українська школа законотворчості»).

11. Законопроекування: сучасні реалії та тенденції розвитку : монографія / О. Л. Копиленко та ін. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2014. 232 с.

12. Інститут законодавства Верховної Ради України: новий вимір дослідницької служби парламенту / упоряд. : О. Л. Копиленко, Є. Р. Бершеда ; Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2019. 113 с.

13. Каверін В. В. Адміністративне право України. Київ : Либідь, 2008. 465 с.

14. Кельман М. С., Мурашин О. Г., Хома Н. М. Загальна теорія держави та права : підручник. Львів : Новий світ – 2000, 2003. 584 с.

15. Колодій А. М. Принципи права України : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 208 с.

16. Конституційний контур парламенту : Посібник для народних депутатів України / В. М. Шаповал. — К.: Друкарський дім Олега Федорова, 2019. — 118 с.

Джерело :

https://www.radaprogram.org/sites/default/files/publications/maket-2_a5_v1.2cover.pdf



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



17. Концептуальне законотворення: теоретична модель та практична доцільність / за заг. ред. О. Л. Копиленка. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2018. 200 с.

18. Копиленко О. Л., Богачова О. В. Законотворчість і законодавство : хрестоматія. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2011. 904 с.

19. Лабораторія законодавчих ініціатив Програма сприяння парламенту України Університету Індіани США - Зелена книга українського парламентаризму. Джерело : https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2019/03/Green_book.pdf

20. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://rada.gov.ua>

21. Офіційний сайт Президента України. URL: <http://www.president.gov.ua>

22. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. URL: <http://www.kmu.gov.ua>

23. Парламентаризм: реєстр термінів і понять: друге видання / О. Л. Копиленко та ін. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2014. 498 с.

24. Парламентаризм та законотворення: вибрані лекції / упорядники: О. Л. Копиленко, Є. Р. Бершеда, Ю. О. Волошин, І. М. Мищак. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. 498 с.

25. Положення про Апарат Верховної Ради України : затверджене розпорядженням Голови Верховної Ради України № 769 від 25 серпня 2011 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-pr> (дата звернення: 01.06.2020).

26. Путівник по законодавству України / заг. ред.: О. Л. Копиленко, Р. О. Стефанчук ; кер. авт. кол.: О. Л. Копиленко, Є. Р. Бершеда, О. М. Клименко ;



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



Інститут законодавства Верховної Ради України. 2-ге видання, доповн. і переробл. К., 2020. 915 с.

27. Ришелюк А. М. Законотворчість в Україні : навчальний посібник. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 334 с.

28. Словник-довідник правових, політологічних, соціологічних та економічних термінів : навчальний посібник / уклад.: І. П. Байрак, В. К. Збарський, О. В. Грабовський, В. І. Курило, Л. І. Курило. Київ : Міленіум, 2008. 296 с.

29. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Угода від 27 червня 2014 року. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984_011

30. Хмелько І. Апарат парламенту: порівняльне дослідження. URL: <http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/analit/aparat.htm>.

31. Шаповал В., Журавльова Г. Феномен парламенту. Спроба наукового тлумачення дефініції. Віче. 2000. № 2. С. 12–17.

32. Шаповал В. М. Основи теорії парламентаризму : монографія. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 136 с.

33. Шемшученко Ю. Теоретико-методологічні проблеми сучасного конституціоналізму та державного управління в Україні. Право України. 2009. № 11. С. 19–25.

34. Щербак Н. Організація роботи парламентів та секретаріатів парламентів: порівняльний аналіз. Проблеми розвитку публічного управління в Україні : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю до 100-річчя запровадження державної служби України (Львів, 12-13 квітня 2018 року) / за ред. В. Загорського, А. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. С. 331–335.

35. Braibant G. Le droit administratif français. 6ème éd. Paris : Dalloz, 2002. 640 p.
36. Cabrillac R. Dictionnaire du vocabulaire juridique. Paris : Juris-Classeur, 2002. 393 p.
37. Cohendet M.-A. Droit constitutionnel. 2^{ème} édition. Paris : Montchrestien, 2002. 348 p.
38. Cornu G. Vocabulaire juridique. 4ème éd. Paris : Quadrige, 2003. 240 p.
39. Fontaine M., Cavalerie R., Hassenforder J.-A. Dictionnaire de droit. 3^{ème} éd. Paris : PUF, 2004. 588 p.
40. Georges P., Siat G. Droit public. 14^{ème} éd. Paris : Sirey, 2003. 379 p.
41. Guillien R. Lexique des termes juridiques. Paris : Dalloz, 2003. 616 p.
42. Global Parliamentary Report 2017—Parliamentary oversight: Parliament's power to hold government to account / <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2017-10/global-parliamentary-report-2017-parliamentary-oversight-parliaments-power-hold-government-account>
43. Tools for parliamentary oversight. A comparative study of 88 national parliaments. Written and edited by. Hironori Yamamoto/