



Westminster Foundation for Democracy



Парламентський контроль: проблеми та шляхи підвищення ефективності

*Підготовлено експертами Лабораторії законодавчих ініціатив
в рамках проекту
«Підвищення ефективності українського парламентаризму»
(«Developing Recommendations for the Improvement of Ukrainian
Parliamentarism»)*

КИЇВ – 2009

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
Удосконалення контрольних процедур, що здійснюються безпосередньо парламентом.....	3
Удосконалення регулювання діяльності парламентських комітетів.....	6
Підвищення ефективності роботи тимчасових слідчих комісій.....	7
Підвищення ефективності контрольної діяльності народних депутатів України.....	9
Підвищення ефективності парламентського контролю за дотриманням прав і свобод людини та громадянина.....	10
Посилення ролі Рахункової палати як незалежного органу аудиту публічних фінансів.....	14
Етапи законодавчих змін.....	17
Стислий виклад рекомендацій.....	18

ВСТУП

Верховна Рада України здійснює свої контрольні повноваження як безпосередньо (шляхом заслуховування звітів Кабінету Міністрів України, проведення „години запитань”, парламентських слухань), так і через свої органи (комітети, тимчасові слідчі комісії), окремих народних депутатів, а також органи зі спеціальною компетенцією (Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Рахункову палату).

Протягом останніх років відбулись суттєві позитивні зміни у напрямі удосконалення правової основи функціонування парламенту та його органів. Зокрема, - зміни до Конституції суттєво розширили кадрові та контрольні повноваження законодавчого органу; Верховною Радою України було прийнято новий Регламент, нову редакцію Закону „Про комітети Верховної Ради України”, Закон „Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України”. Все це, створює належний „фундамент” для підвищення ефективності реалізації законодавчим органом своїх контрольних повноважень.

У той же час, можливості подальшого підвищення ефективності парламентського контролю певною мірою звужуються недоліками чинного законодавства у відповідній сфері. Саме визначенню таких основних недоліків, а також можливих шляхів їх усунення, і присвячено цей документ.

Існуючі проблеми правового регулювання контрольних функцій парламенту досліджено у 6 окремих розділах, виділених за критерієм суб'єктів реалізації відповідних функцій.

Напрацьовані пропозиції стосовно вирішення конкретних проблем правового регулювання парламентського контролю не є остаточними – згідно із задумом авторів цього документа вони мають бути винесені для подальшого громадського обговорення, доопрацювання та відображення остаточного варіанту пропозицій у конкретних законодавчих актах. При підготовці зазначених пропозицій враховано практичний досвід функціонування Верховної Ради України, вимоги міжнародних документів, а також зарубіжні підходи до вирішення окреслених у документі проблем.

Удосконалення контрольних процедур, що здійснюються безпосередньо парламентом

Опис проблеми

Конституція та Регламент Верховної Ради України визначають декілька форм контрольної діяльності, яка здійснюється безпосередньо парламентом: 1) розгляд звітів і доповідей Кабінету Міністрів (стаття 228 Регламенту), 2) проведення „години запитань до Уряду” (стаття 229 Регламенту); 3) проведення парламентських слухань (статті 233 – 236 Регламенту). Одним з найбільш важливих результатів здійснення парламентом контрольних повноважень є порушення питання про відповідальність уряду (порядок підготовки та розгляду цього питання визначено ст.ст. 231 – 232 Регламенту). Правове регулювання контрольних повноважень парламенту як органу має низку недоліків:

1. Недоліки в конституційному регулюванні відносин, пов'язаних з внесенням, розглядом та прийняттям парламентом рішення щодо Програми діяльності Уряду. Згідно із статтею 114 Конституції діяльність Кабінету Міністрів має цільовий характер – метою його діяльності є насамперед виконання Програми діяльності уряду, схваленої Верховною Радою, а не лише здійснення поточних управлінських функцій. Однак Основний Закон не дає будь-якої відповіді на питання про те, чи є подання такої Програми на розгляд парламенту правом чи обов'язком Кабінету Міністрів України, якими є наслідки несхвалення цієї Програми, на який строк вона має затверджуватись, чи може парламент скасувати власне рішення про її схвалення. На більшість цих питань відповіді не дає і Закон „Про Кабінет Міністрів України” (стаття 11). Між тим, така

неврегульованість має неабияке значення, хоча б з урахуванням того, що предметом щорічних звітів Кабінету Міністрів України перед парламентом є хід та результати виконання Програми діяльності уряду (стаття 228 Регламенту). У статті 87 Конституції закріплено положення, згідно з яким протягом року після дня схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів парламент не може розглядати питання про його відповідальність. З одного боку, ця норма захищає новосформований уряд від політичного тиску, а з іншого – фактично унеможливорює ефективний контроль за його діяльністю, оскільки будь-які порушення вимог Регламенту щодо підзвітності уряду перед парламентом не тягнуть жодних юридичних наслідків.

2. *Недостатній рівень конкретизації взаємодії з органами, підконтрольними парламенту, які не входять до складу Кабінету Міністрів.* Низкою законів України на окремі органи і установи покладено обов'язок щорічного звітування перед парламентом або ж закріплено підзвітність цих органів та установ перед парламентом. До таких органів відносяться, зокрема, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна, Служба безпеки України, Національний банк України, Генеральна прокуратура, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку тощо. У той же час парламент не має дієвих важелів для забезпечення виконання цими органами обов'язків щодо підзвітності.
3. *Недоліки 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 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 „година запитань” має чітко визначену тематику, Кабінет Міністрів має бути присутнім на „годині запитань” 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). Ці недоліки регулювання знижують контрольний потенціал „години запитань”.
4. *Недоліки у регулюванні 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 зрученню тематики слухань та ефективному використанню часу. Саме тому існування цієї форми контролю видається досить сумнівним. Крім того, правове регулювання порядку ініціювання та проведення парламентських слухань потребує удосконалення:
 - предмети парламентських і комітетських слухань є подібними;
 - 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 не конкретизуються, що применшує ефективність цієї форми контролю.

Шляхи вирішення проблеми

1. *До Конституції України слід внести зміни, які передбачатимуть:*
 - визначення строку, на який схвалюється Програма діяльності Кабінету Міністрів України (вона, на нашу думку, має схвалюватись на весь період діяльності уряду, - це сприятиме довгостроковому плануванню роботи уряду та запобігатиме уникненню ним відповідальності);
 - визначення строку внесення Програми діяльності уряду на розгляд парламенту (або у визначений строк до затвердження персонального складу Кабінету Міністрів, або у визначений строк після призначення 2/3 від складу Кабінету Міністрів);
 - визначення строку прийняття парламентом рішення щодо Програми діяльності Кабінету Міністрів після її внесення на розгляд парламенту;
 - наслідки несхвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (можливими є два варіанти: 1) припинення повноважень уряду; 2) якщо у встановлений строк парламент не прийняв рішення щодо Програми, остання вважається схваленою);
 - визначення загальних вимог до Програми діяльності уряду – програма повинна визначати заплановані заходи, а також початок і завершення реалізації кожного з них (щоправда, відповідні положення можуть бути закріплені не в Конституції, а в Законі „Про Кабінет Міністрів України” та Регламенті Верховної Ради);
 - уточнення положень статті 87 Конституції, відповідно до якої питання про відповідальність уряду не може розглядатись протягом року з дня схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (можливими є два варіанти: 1) виключення зазначеного положення з Конституції; 2) зменшення встановленого строку, наприклад, - до 6 місяців).
2. *Визначення правових наслідків неподання звітів органами, підзвітними перед парламентом.* У відповідних законах слід передбачити, що неподання у встановлений строк звіту про діяльність органу (СБУ, ФДМУ тощо) є підставою для дострокового припинення повноважень керівника відповідного органу. Можливим є й інший шлях вирішення проблеми, більш притаманний для країн з англосаксонською правовою системою – запровадження юридичної відповідальності за т.зв. „неповагу до парламенту”.
3. *Удосконалення положень Регламенту в частині регулювання „години запитань до Уряду”.* При цьому зміни до Регламенту можуть передбачати: а) обов’язкову реєстрацію всіх запитань до Уряду в Апараті Верховної Ради України у визначений строк до дня проведення „години запитань”; б) проведення „години запитань” на більш регулярній основі, принаймні – 2 рази на тиждень, або і кожного дня; в) залучення до участі у „годині запитань” керівників центральних органів виконавчої влади, до компетенції яких віднесено такі питання (а не всього складу уряду; при цьому визначати конкретних представників на засіданні парламенту має уряд); г) скасування тематичної спрямованості „години запитань” – тематика „години запитань” має визначатись змістом запитань, на які представники урядової адміністрації мають давати відповіді.
4. *Перенесення слухань з парламенту на рівень комітетів.* На нашу думку, доцільності в подальшому існуванні процедури парламентських слухань немає. Більш дієвим інструментом здійснення парламентського контролю, а також дослідження питань, що становлять суспільний інтерес і потребують законодавчого врегулювання є слухання у комітетах.

Удосконалення регулювання діяльності парламентських комітетів

Опис проблеми

З метою підвищення дієвості контрольної діяльності комітетів необхідно вирішити ряд проблем, серед яких:

- *Відсутність науково обґрунтованих критеріїв розмежування компетенції комітетів та визначення їхньої оптимальної кількості.* На сьогодні до складу деяких комітетів входять менше 11 членів (4 комітети), в той час як склад низки інших комітетів перевищує встановлені самою Верховною Радою обмеження¹ (таких комітетів 8²). Функціональний розподіл предметів відання комітетів уможливорює віднесення аналогічних питань до компетенції різних комітетів. Окремі комітети виділені штучно (що підтверджується кількістю їх членів та обсягом функціонального навантаження) – вони цілком можуть існувати як підкомітети у складі інших комітетів. Прямим наслідком цього є „розпорошування” контрольних повноважень комітетів, збільшення тривалості законодавчого процесу, ускладнення контролю за „галузевими” міністерствами.
- *Недостатній рівень публічності роботи комітетів.* У багатьох зарубіжних країнах (наприклад, у Польщі, Російській Федерації) всі парламентські комітети мають власні веб-сторінки. В Україні ж така практика відсутня. Чинним законодавством не передбачене обов'язкове оприлюднення планів роботи комітетів, звітів про їхню діяльність, порядку денного запланованих засідань, результатів голосувань на відкритих засіданнях комітетів, протоколів відкритих засідань.
- *Недосконалість правового регулювання процедури комітетських слухань.* Важливим засобом реалізації комітетами своїх контрольних повноважень є ініціювання та проведення комітетських слухань. Положення Закону в частині процедури проведення слухань у комітетах є недосконалими: а) повідомлення про дату і місце проведення слухань та питання, що виносяться на обговорення, надсилається лише учасникам слухань (а не розміщується заздалегідь у відкритому доступі); б) загальні критерії „відбору” учасників слухань, загальні вимоги до регламенту слухань Законом не визначено; в) Законом не передбачені обов'язкове попереднє поширення матеріалів до слухань серед їх учасників, які не є депутатами (матеріали видаються відповідним учасникам у день слухань), оприлюднення матеріалів слухань, стенограм виступів учасників.

Шляхи вирішення проблеми

З метою підвищення ефективності здійснення парламентськими комітетами своїх контрольних повноважень доцільно:

1. *Провести функціональне обстеження системи комітетів в цілому, оптимізувати їхню кількість та розподіл функціонального навантаження між ними (на основі обґрунтованих критеріїв).*
2. *Внести до Закону зміни, спрямовані на посилення прозорості функціонування комітетів, удосконалення порядку проведення слухань у комітетах:*
 - передбачити створення всіма комітетами власних веб-сторінок як складової частини веб-порталу Верховної Ради України;

¹ Згідно з п. 3 Постанови Верховної Ради України № 4-VI від 4.12.2007 року „Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України” до складу кожного з комітетів Верховної Ради України шостого скликання на момент утворення може входити не менше 9 і не більше 20 народних депутатів України, крім Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, до складу якого можуть входити до 30 народних депутатів України.

² Інформацію наведено відповідно до даних, розміщених на веб-сторінці Верховної Ради: http://gska2.rada.gov.ua/pls/site/p_komitis

- передбачити обов'язкове занесення до протоколів засідань комітетів результатів поіменних голосувань (у зв'язку з чим слід внести зміни до статті 44 Закону);
- передбачити оприлюднення на веб-сторінках комітетів у визначений Законом строк: планів роботи відповідних комітетів протягом чергової парламентської сесії; планів-графіків роботи над законопроектами та проектами актів парламенту; інформації про дату, час, місце проведення відкритих засідань комітетів та слухань у комітетах; річних звітів про діяльність комітетів; протоколів відкритих засідань та результатів голосувань з питань порядку денного відкритих засідань; матеріалів та стенограм слухань у комітетах, а також рішень, прийнятих за результатами слухань;
- передбачити створення при всіх комітетах громадських рад з метою визначення найбільш актуальних проблем правового регулювання суспільних відносин, інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності комітетів; визначити загальні принципи формування таких рад та граничну кількість їх членів;
- запровадити процедури громадських консультацій щодо проектів законів, які мають значний вплив на певну сферу суспільних відносин – як шляхом проведення комітетських слухань, так і шляхом визначення строку подання зацікавленими суб'єктами пропозицій до проектів відповідних актів, закріплення обов'язковості оприлюднення таких пропозицій у випадках, якщо вони не містять інформації з обмеженим доступом (практика проведення громадських консультацій є типовою для багатьох демократичних країн).

Підвищення ефективності роботи тимчасових слідчих комісій

Опис проблеми

У багатьох зарубіжних країнах парламентські розслідування здійснюються через слідчі комісії. В Україні статус таких комісій визначається Законом „Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України”, а також Регламентом Верховної Ради. Основні проблеми регулювання діяльності слідчих комісій, вплив яких може негативно позначитись на ефективності функціонування цих комісій, полягають у наступному:

- *Нечіткість мандату тимчасових слідчих комісій.* Відповідно до статті 89 Конституції слідчі комісії створюються для проведення розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес. При цьому Основний Закон не визначає меж повноважень таких комісій, хоча цілком очевидно, що вони не можуть бути ширшими за межі контрольних повноважень самого парламенту. Не дає чіткої відповіді на питання про межі повноважень комісій і Закон; більше того, - з нього прямо випливає, що контрольна компетенція слідчих комісій поширюється практично на всі питання, що становлять суспільний інтерес. Про це свідчить, зокрема, зміст статті 4 Закону, яка фактично поширює контрольну компетенцію комісій на підприємства, установи і організації, об'єднання громадян (ці суб'єкти є невідконтрольними парламенту, а відтак – невідконтрольними слідчим комісіям), а також встановлює досить вузький перелік випадків, за яких слідчі комісії не можуть утворюватись (слідчі комісії не утворюються з питань, віднесених до компетенції інших слідчих комісій, питань здійснення правосуддя, встановлення наявності чи відсутності вини особи у вчиненні злочину).
- *Недосконалість засад формування тимчасових слідчих комісій.* Згідно із статтею 4 Закону комісії формуються за принципом пропорційності представництва фракцій в їх складі. Це створює умови для домінування у складі комісій представників парламентської більшості, що може негативно вплинути на ступінь їх неупередженості.

- *Недостатній рівень публічності роботи тимчасових слідчих комісій.* Оскільки тимчасові слідчі комісії утворюються для проведення розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес, їх діяльність за загальним правилом має бути відкритою, крім випадків, коли предметом розгляду на засіданнях є інформація з обмеженим правом доступу. Саме такий підхід, до речі, і закріплено у частині четвертій статті 6 Закону. У той же час, відповідно до статті 8 цього ж Закону, матеріали розслідувань, висновки і пропозиції комісій оприлюднюються лише у випадку прийняття парламентом відповідного рішення, а надання інформації з питань діяльності комісій допускається лише у випадку прийняття відповідного рішення самою комісією. Закон також не передбачає оприлюднення протоколів та стенограм відкритих засідань комісій.
- *Закріплення за тимчасовими слідчими комісіями надмірно широких прав.* Окремі положення Закону закріплюють за комісіями повноваження органів виконавчої влади, що суперечить Конституції України: наприклад, право вилучати документи (стаття 12, частина друга статті 18 Закону³), право прийняття рішень про застосування приводу особи на засідання комісії (частина четверта статті 19 Закону) тощо.
- *Невизначеність порядку провадження у справах, що розглядаються тимчасовими слідчими комісіями.* В Законі основна увага приділена регламентації прав комісій та їх членів, а також обов'язків третіх осіб, що має на меті створення належних умов для діяльності комісій. За порушення окремих з цих обов'язків (наприклад, за дачу завідомо неправдивих показань, відмову свідка від давання показань) Кримінальним кодексом України (статті 384 та 385 КК) встановлено кримінальну відповідальність. Однак при цьому Закон чітко не визначає ні учасників провадження, ні їхніх прав і обов'язків у провадженні, на стадій провадження та тривалості цих стадій. Наприклад, відповіді на питання про те, чи може запрошена на засідання особа відмовитись від давання показань щодо себе, скористатись допомогою захисника (адвоката), Закон не дає.

Шляхи вирішення проблеми

Підвищення ефективності контрольної діяльності тимчасових слідчих комісій потребує удосконалення окремих норм Закону „Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України”. На наш погляд, є доцільним:

1. *Визначення меж компетенції тимчасових слідчих комісій.* Оскільки повноваження комісій є похідними від повноважень самого парламенту, предмет парламентських розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес, має обмежуватись межами компетенції парламенту. На законодавчому рівні, зокрема, має обмежуватись можливість проведення розслідувань з питань, віднесених до компетенції підприємств, установ і організацій (оскільки останні не є підконтрольними парламенту), органів, наділених незалежністю від впливу з боку або всіх гілок влади (суди, прокуратура, саморегулювні організації тощо), або незалежністю від парламенту (наприклад, місцеві державні адміністрації).
2. *Зміна порядку формування комісій.* З метою забезпечення неупередженості діяльності комісій у Законі доцільно передбачити, що їх склад формується порівну з представників парламентської коаліції та тих фракцій, які не входять до складу коаліції. Розподіл посад в межах цих часток може здійснюватись на основі принципу представництва фракції у складі відповідно коаліції та фракцій, що не входять до коаліції.
3. *Підвищення публічності роботи комісій.* Доцільно передбачити, що у випадку проведення комісією відкритого засідання, протокол та стенограма такого засідання

³ Закріплення аналогічного права за Рахунковою палатою було визнано таким, що не відповідає конституції. Див.: Рішення Конституційного Суду України № 7-зп від 23 грудня 1997 року у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про Рахункову палату Верховної Ради України” (справа про Рахункову палату) // Офіційний вісник України. – 1998. - № 1. – Стор. 151.

розміщується на веб-сторінці Верховної Ради України та публікуються в загальнодержавних друкованих ЗМІ. Оприлюднення матеріалів діяльності комісій у повному обсязі має здійснюватись на підставі відповідного парламентського рішення. У Законі також може бути передбачена обов'язковість оприлюднення висновків і пропозицій комісій в частині, що не містить інформації з обмеженим правом доступу.

4. *Уточнення змісту прав комісій.* Комісії повинні реалізовувати права щодо вилучення документів, приводу осіб на засідання тощо не самостійно, а на підставі рішень суду або іншого правоохоронного органу, до компетенції якого віднесено вирішення таких питань.
5. *Уточнення порядку провадження у справах.* Закон має визначити перелік учасників провадження, їх права та обов'язки у провадженні, основні стадії розслідування та тривалість таких стадій.

Підвищення ефективності контрольної діяльності народних депутатів України

Опис проблеми

Народні депутати України реалізують свої контрольні повноваження через запити, звернення та запитання. Основні проблеми у законодавчому регулюванні відповідних форм контролю полягають у наступному:

- Закон „Про статут народного депутата України” не проводить чіткого розмежування між предметом запитів та звернень. Основні відмінності між цими формами контролю полягають у порядку їх реалізації та строках розгляду (запит 15 днів, звернення – 10 днів). У той же час, законодавством низки зарубіжних країн таке розмежування проведено. Зокрема, предметом запитів, як правило, є найбільш важливі питання діяльності урядової адміністрації (наприклад, в Італії – цілі та мотиви дій уряду, в Польщі – питання принципового характеру, Португалії – питання урядової політики), в той час як предметом звернень (усних та письмових запитань – решта питань, пов'язаних з поточною діяльністю органів виконавчої влади).
- На відміну від багатьох інших країн, національне законодавство не обмежує коло питань, які можуть бути предметом запитів і звернень. У багатьох країнах запити не можуть стосуватись інформації з обмеженим правом доступу, особистого життя суб'єкта, якому адресовано запит (якщо ним є посадова особа). У Франції запити не повинні містити обвинувачень адресатів запитів у вчиненні протиправних дій, а у Великобританії – запитань у сфері обороноздатності держави⁴.
- Закон „Про статус народного депутата України” та Регламент Верховної Ради України не передбачають офіційного оприлюднення текстів запитів та відповідей на них в офіційному друкованому виданні парламенту. Практика таких оприлюднень загалом є типовою для демократичних країн.
- На відміну від багатьох зарубіжних країн, національне законодавство не передбачає обов'язкової реєстрації усних та письмових запитань до членів Кабінету Міністрів України, та надсилання відповідних запитань Уряду для отримання належних відповідей під час „години запитань до Уряду” (відповідно до статті 229 Регламенту Верховної Ради України опозиційна депутатська фракція може, але не зобов'язана, письмово повідомити членів Кабінету Міністрів про запитання, які їм буде поставлено). Тим самим не забезпечується належна відповідь члена уряду на такі запитання.

Шляхи вирішення проблеми

⁴ Контрольні функції парламенту: український та зарубіжний досвід. Частина 2. Інформаційно-аналітичне дослідження. – К., 2006. – С. 89-102. - http://www.parliament.org.ua/docs/files/8/1157628390_ans.pdf

Для підвищення ефективності реалізації народними депутатами своїх контрольних повноважень доцільно внести зміни до Закону „Про статус народного депутата України” та до Регламенту Верховної Ради України. Відповідні зміни можуть передбачати:

1. *Проведення більш чіткого розмежування між запитами і зверненнями депутатів.* Доцільно звузити предмет запитів до політичних питань, що мають важливе загальнодержавне значення. У Законі також мають бути визначені загальні вимоги до форми та змісту запитів; при цьому зміст питань, які порушуються в запитах, не повинен виходити за межі конституційної компетенції Верховної Ради України. Предметом звернень можуть бути всі інші питання, вирішення яких віднесено до компетенції органу, якому адресовано звернення. Доцільно передбачити дві форми звернень – письмові запитання (такі запитання статтею 16 Закону „Про статус народного депутата України” визначено як „депутатські звернення”) та усні запитання.
2. *Запровадження обліку запитів і запитань, забезпечення оприлюднення у „Відомостях Верховної Ради України” повного змісту запитів і відповідей на них.*
3. *Закріплення в Регламенті Верховної Ради України (стаття 228 Регламенту) обов’язкового попереднього надсилання письмових та усних запитань не менш як за 2 дні до дня „години запитань уряду”. Такий підхід дозволить народним депутатам зосередитись під час „години запитань до Уряду” на заслуховуванні і обговоренні відповідей на заздалегідь поставлені запитання Уряду, а також уточнюючих запитаннях для конкретизації отриманих відповідей.*

Підвищення ефективності парламентського контролю за дотриманням прав і свобод людини та громадянина

Опис проблеми

Згідно із статтею 101 Конституції України парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі - Уповноважений). Положення цієї статті розвинуто у Законі „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” (далі - Закон) від 23 грудня 2007 року. Основні проблеми регулювання діяльності Уповноваженого, які прямо впливають на ефективність здійснення ним своєї конституційної функції, полягають у наступному:

- *Необмеженість строку граничного перебування Уповноваженого на посаді.* На відміну від багатьох інших країн (зокрема, Литви, Латвії, Польщі, Чехії та ряду інших країн⁵, в яких омбудсман може обиратись на посаду не більш, ніж на 1-2 строки підряд) Закон не обмежує граничну кількість „переобрань” Уповноваженого. Діючий національний омбудсман обіймає свою посаду вже втретє⁶. Відсутність зазначених обмежень є одним із чинників, що не сприяє достатній ефективності функціонування інституту омбудсмана, адже у разі відсутності інших кандидатур і обмежень строку перебування Уповноваженого на посаді, парламент не має іншого вибору, як призначити на посаду ту ж саму особу, навіть якщо її попередня діяльність на посаді не була достатньо ефективною.
- *Відсутність гарантій запобігання „політизації” посади Уповноваженого.* Вимоги щодо несумісності посади Уповноваженого визначено статтею 8 Закону. Остання, однак, не визначає порядку встановлення фактів порушень відповідних вимог. Зі змісту статей 8 та 9 Закону також випливає, що єдиним органом, який має право достроково припинити повноваження омбудсмана є парламент. Зазначені інструменти посилення незалежності

⁵ Зелена книга українського парламентаризму. Інформаційно-аналітичне дослідження / Лабораторія законодавчих ініціатив, Програма сприяння парламенту України Університету Індіани, США. – С. 54-59. - http://www.parliament.org.ua/docs/files/8/1198772824_ans.pdf

⁶ Див. Постанови Верховної Ради України від 14.04.1998 р. № 214/98-ВР, від 19.06.2003 р. № 959-IV, від 8.2.2007 р. № 621-V

Уповноваженого (що в контексті загальноєвропейської практики заслуговують на позитивну оцінку) на практиці призвели до того, що омбудсман у 2006 році грубо порушив вимоги щодо несумісності, отримавши представницький мандат і продовжуючи при цьому зберігати посаду Уповноваженого, що не потягло для нього будь-яких юридичних наслідків.

- *Недостатня прозорість діяльності Уповноваженого.* Закон не визначає будь-яких механізмів забезпечення прозорості діяльності Уповноваженого, окрім опублікування в офіційних виданнях Верховної Ради України щорічних та спеціальних доповідей Уповноваженого (стаття 18 Закону). Як наслідок – протягом тривалого часу навіть Положення про Секретаріат Уповноваженого та Положення про представників Уповноваженого були „засекречені” – їх оприлюднення на офіційній веб-сторінці омбудсмана відбулось лише на після винесення Вищим адміністративним судом України Ухвали від 5 квітня 2006 року⁷. На офіційній веб-сторінці омбудсмана розміщено низку його виступів та інтерв'ю, листів подяки Уповноваженому, однак відсутня інформація про конкретні результати роботи, у тому числі – за результатами розгляду звернень громадян, результатів реагування на такі звернення тощо (відповідна інформація може відображатись у доповідях лише у разі, якщо Уповноважений вважатиме це за доцільне); щодо використання бюджетних коштів, структури Секретаріату тощо. Відсутня на сайті також інформація про порядок звернення до омбудсмана, що суттєво спростило б процедуру його взаємодії з громадянами. За весь десятилітній період діяльності омбудсмана на його веб-сторінці було оприлюднено лише 4 доповіді, в той час як за ст. 18 Закону таких доповідей мало б бути 10.
- *Нечіткий мандат Уповноваженого.* У низці зарубіжних країн сфера компетенції омбудсмана окреслена чітко. Наприклад, в Литві контроль омбудсманів не поширюється на Президента, членів Сейму, Уряд, суди, колегіальні органи місцевої влади, у Швеції – на членів парламенту, уряд та міністрів, національний банк, представницькі органи місцевого самоврядування. В Україні Закон не встановлює будь-яких обмежень сфери компетенції Уповноваженого (більше того, з аналізу положень Закону випливає, що межі контрольних повноважень омбудсмана є значно ширшими за межі повноважень самого парламенту), що призводить до виконання невластивих для омбудсмана завдань. Наприклад, у 2006 році омбудсман опікувався „інтересами України та правами екіпажу українського судна „Перекопський”, затриманого в Аргентинській Республіці”⁸, забезпеченням пропуску вантажів з Придністров'я до України⁹, незаконним перетином державного кордону кораблем НАТО ВМС США¹⁰.
- *Рамковий характер регулювання провадження у справах.* Закон не визначає підстав відкриття Уповноваженим провадження у справах, направлення звернень „за належністю” до інших органів¹¹, відмови у розгляді звернень, внесення до Конституційного Суду конституційних подань та звернень (Уповноважений за період

⁷ Див. Ухвалу Вищого адміністративного суду України від 5.4.2006 р. щодо визнання бездіяльності неправомірною та зобов'язання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини надати Положення про Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Положення про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. - <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0026760-06&p=1233519205901308>

⁸ http://www.ombudsman.kiev.ua/list_prezudenta.htm

⁹ Див., наприклад, Подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Прем'єр-міністру України Ю.І.Сханурову про загрозу порушення прав і свобод громадян України, які проживають у Придністров'ї”. - http://www.ombudsman.kiev.ua/p_06_1-5.htm#1

¹⁰ Див., наприклад, Подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Генеральному прокурору України О.І.Медведьку щодо порушення кримінальної справи стосовно осіб, які дозволили всупереч Конституції і законам України допуск збройних сил НАТО на територію України 27 травня 2006 року.-

http://www.ombudsman.kiev.ua/p_06_1-5.htm#Генеральному_прокурору_України_Олександр_Іванович_Медведьку __

¹¹ На практиці це призводить до того, що скарги осіб, засуджених до відбування покарання у вигляді позбавлення волі, направляються Уповноваженим „за належністю” в Державний департамент з питань виконання покарань „для вжиття заходів”. Більш детально див. Євген Захаров. Громадська оцінка державної політики у сфері прав людини. Короткий аналіз діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. - <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1187590757>

своєї діяльності правом на звернення до Конституційного Суду скористувався всього 9 разів¹²), процедуру і строки провадження у справах.

- *Рамковий характер регулювання внутрішньої організації діяльності Уповноваженого.* Відповідно до статей 10 та 11 Закону, омбудсман самостійно визначає структуру Секретаріату Уповноваженого, розподіляє обов'язки та вирішує інші питання організації роботи Секретаріату, визначає організацію діяльності та межі повноважень представників Уповноваженого, вирішує питання щодо їх кількості. Такий підхід призводить до концентрації повноважень саме на рівні Уповноваженого, а не його заступників, керівників структурних підрозділів та представників.
- *Невизначеність статусу Уповноваженого у кримінальному, адміністративному та цивільному процесах.* Згідно із статтею 60 Кодексу адміністративного судочинства України (далі - КАС), у випадках, встановлених законом, Уповноважений може звертатись до адміністративного суду із позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах. Аналогічні за змістом положення закріплено у статті 45 ЦПК України. При цьому закон не визначає випадків, за яких Уповноважений може звертатись до суду та брати участь у відповідних справах, не конкретизує процесуальні права Уповноваженого. Можливість участі Уповноваженого у кримінальному процесі (на будь-якій його стадії) взагалі не передбачена.
- *Неефективність механізмів забезпечення дієвості подань Уповноваженого.* Згідно із статтею 15 Закону, підконтрольні Уповноваженому суб'єкти зобов'язані вжити заходів щодо усунення виявлених порушень у місячний строк з дня внесення подання Уповноваженого. Статтею 188-19 Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлена відповідальність за невиконання законних вимог Уповноваженого; проте дія статті поширюється лише на фізичних осіб (відтак колегіальні органи за невиконання вимог Уповноваженого взагалі не можуть бути притягнені до відповідальності). Крім того, законність вимог має встановлюватись судом, що робить реалізацію положень цієї статті практично неможливим.

Шляхи вирішення проблеми

Підвищення ефективності парламентського контролю у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина потребує внесення ґрунтовних змін до Закону „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” та деяких інших законодавчих актів. Відповідні зміни можуть передбачати:

1. *Обмеження граничних строків перебування Уповноваженого на посаді.* У Законі доцільно закріпити положення, у відповідності з яким одна й та ж сама особа не може обіймати посаду Уповноваженого більш ніж два строки підряд.
2. *Посилення гарантій неупередженості та позапартійності Уповноваженого.* У Законі слід визначити суб'єкта встановлення фактів, наявність яких може бути підставою для дострокового припинення повноважень омбудсмана. Таким суб'єктом може бути суд. На підставі відповідного рішення суду Верховна Рада України має приймати (зобов'язана прийняти) рішення про дострокове припинення повноважень омбудсмана.
3. *Посилення прозорості діяльності Уповноваженого.* Закон має передбачати (визначати):

¹² Див. Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/2000 від 18.10.2000 р. у справі про свободу утворення профспілок, № 6-рп/2001 від 23.05.2001 р. у справі щодо конституційності статті 248-3 ЦПК України, № 13-рп/2001 від 10.10.2001 р. у справі про заощадження громадян, № 17-рп/2003 від 23.10.2003 р. у справі про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, № 20-рп/2008 від 8.10.2008 р. у справі про страхові виплати, № 3-рп/2009 від 3.02.2009 р. у справі про різницю у віці між усиновлювачем і дитиною, Ухвали Конституційного Суду України: № 3-уп/2003 від 10.09.2003 р. про припинення провадження у справі про обчислення строку тримання під вартою, № 24-у/2004 від 31.03.2004 р. про відмову у відкритті провадження у справі щодо конституційності Постанови Верховної Ради України „Про Основні напрями бюджетної політики на 2004 рік” у частині схвалення пункту 5 Пропозицій Верховної Ради України до Основних напрямів бюджетної політики на 2004 рік, № 7-уп/2004 від 22.06.2004 р. про припинення провадження у справі щодо конституційності Указу Президента України „Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян та нормалізації життєдіяльності м. Мукачевого Закарпатської області”.

- покладення на Уповноваженого обов'язку надавати інформацію у встановлений законодавством строк за інформаційними запитами будь-яких осіб, що не стосуються суті конкретних справ, що перебувають у провадженні Уповноваженого (такі інформаційні запити не повинні розглядатись як втручання у діяльність омбудсмана);
 - загальні вимоги до щорічної доповіді Уповноваженого: посилення на випадки порушень прав людини, визначення сфер, в яких відповідні порушення мають найбільш масовий характер, органів влади, порушення прав людини якими є найбільш масовими, кількість та зміст отриманих звернень громадян, результати реагування на звернення за способами реагування, вжиті органами влади заходи за актами реагування, інформацію про обсяг і напрями витрачання Уповноваженим коштів кошторису, пропозиції щодо змін у законодавстві у сфері прав людини, узагальнення результатів реагування органів влади на інформацію, подану у щорічній доповіді за попередній звітний рік тощо;
 - обов'язковість оприлюднення всіх щорічних та спеціальних доповідей Уповноваженого в офіційних друкованих виданнях (наприклад, в „Голосі України”) та на власній веб-сторінці Уповноваженого;
 - обов'язковість оприлюднення на веб-сторінці Уповноваженого внутрішніх актів омбудсмана, звіту про використання Уповноваженим коштів кошторису, інформації про структурні підрозділи Секретаріату та їх функціональну компетенцію, роз'яснення в доступній формі порядку звернення до Уповноваженого з можливістю заповнення відповідної форми звернення в режимі он-лайн;
 - створення при Уповноваженому (на сьогодні це є правом, а не обов'язком Уповноваженого) в обов'язковому порядку громадсько-консультативної ради та визначення в Законі принципів її формування та взаємодії з Уповноваженим;
 - запровадження щорічного фінансового аудиту Уповноваженого Рахунковою палатою, оприлюднення результатів такого аудиту на веб-сторінках Рахункової Плати та омбудсмана;
 - визначення періодичності видання Вісників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (яких за десять років діяльності Уповноваженого було видано лише 5).
4. *Уточнення меж повноважень Уповноваженого.* При визначенні меж компетенції Уповноваженого слід враховувати, що: а) контрольна компетенція Уповноваженого не повинна бути ширшою за контрольну компетенцію Верховної Ради; б) Уповноважений не повинен мати адміністративно-розпорядчих повноважень, якими наділяються органи виконавчої влади; в) діяльність Уповноваженого не повинна стосуватись питань політичної доцільності або формування державної політики (такий підхід є поширеним у багатьох країнах). Доцільно також уточнити права омбудсмана та привести у відповідність Конституції окремі положення статті 13 Закону, яка визначає такі права. Так, закріплення за Уповноваженим права невідкладного прийому Президентом суперечить Конституції¹³. У статті 13 Закону слід уточнити мету присутності омбудсмана на засіданнях відповідних органів влади (така присутність видається доцільною, якщо на засіданнях розглядаються питання, віднесені до компетенції Уповноваженого).
5. *Деталізацію порядку провадження у справах.* Закон має визначати: вичерпний перелік підстав для відмови у розгляді звернення громадянина, а також для направлення такого звернення за належністю до іншого органу, строки та етапи провадження, порядок здійснення провадження (заслуховування заявника, суб'єкта оскарження, дослідження доказів і т.д.), вимоги до змісту подань Уповноваженого, випадки, за наявності яких Уповноважений зобов'язаний звернутись до Конституційного Суду з конституційним поданням або зверненням. Потребує також розширення перелік суб'єктів (стаття 16 Закону), від яких Уповноваженому може надходити інформація щодо порушень прав людини.

¹³ Див. Рішення Конституційного Суду України № 7-рп/2003 від 10.04.2003 р. у справі про гарантії діяльності народного депутата України // Офіційний вісник України. – 2003. - № 17. – Стор. 131. – Ст. 789.

6. *Визначення засад внутрішньої організації діяльності Уповноваженого.* У Законі доцільно передбачити:
 - створення представництв Уповноваженого у 27 регіонах;
 - запровадження предметної спеціалізації заступників Уповноваженого (права дитини, права військовослужбовців, права меншин, рівні можливості чоловіків і жінок тощо) та розмежування безпосередньо в Законі функціональних обов'язків заступників;
 - підстави призначення на посади та звільнення з посад заступників Уповноваженого, керівників структурних підрозділів та представників Уповноваженого;
 - передачу частини повноважень центрального апарату Уповноваженого на місцевий рівень.
7. *Визначення ролі Уповноваженого у кримінальному, адміністративному та цивільному процесі.* У цьому контексті статус Уповноваженого може визначатись двояко: або як самостійного учасника процесу – у справах про скасування актів, які обмежують права і свободи людини та громадянина, або лише як представника сторони (у справах про порушення конституційних прав конкретних осіб). В залежності від цього статусу має визначатись і обсяг прав омбудсмана у відповідному процесі.
8. *Підвищення дієвості актів реагування Уповноваженого.* Вимоги до форми подань Уповноваженого доцільно визначити безпосередньо в Законі. Резолютивна частина подань повинна мати характер рекомендацій, оскільки Уповноважений не є органом виконавчої влади, і не може видавати обов'язкових до виконання приписів (вимог). Рекомендації повинні бути адресовані лише тому органу, до компетенції якого віднесено вирішення питань, відображених у рекомендаціях. За результатами розгляду подання відповідний орган або посадова особа зобов'язані повідомити Уповноваженого про результати розгляду кожної з рекомендацій, наведених у поданні, з обґрунтуванням неможливості виконання рекомендації. Строк реагування на подання Уповноваженого варто збільшити з 30 до 90 і більше днів (граничні строки реагування на подання мають чітко визначатись Законом), оскільки, наприклад, усунення причин і умов, що зумовили порушення, може потребувати суттєвих змін в процесі управління і прийняття рішень, скасування низки актів відповідного органу тощо. Відповідальність за надання Уповноваженому завідомо неправдивої інформації, порушення строків надання такої інформації доцільно встановити не в статті 188-19 КУпАП, а безпосередньо в Законі – це дозволить притягати до юридичної відповідальності не лише фізичних, але і юридичних осіб.

Посилення ролі Рахункової палати як незалежного органу аудиту публічних фінансів

Опис проблеми

Статус Рахункової палати в основному визначається статтею 98 Конституції та Законом „Про Рахункову палату” від 11.07.1996 року. Значна частина положень цього Закону суперечила Конституції 1996 року і була скасована Конституційним Судом України¹⁴. За конституційними змінами 2004 року Палата отримала право контролювати не лише використання, але і надходження коштів до Державного бюджету України. Однак нові конституційні положення не були відображені в Законі „Про Рахункову палату”. Якість правового регулювання діяльності Рахункової палати суттєво поступається якості регулювання інших органів державного фінансового контролю, зокрема – контрольно-ревізійної служби. Так, до Закону „Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” у

¹⁴ Рішення Конституційного Суду України № 7-зп від 23 грудня 1997 року у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про Рахункову палату Верховної Ради України” (справа про Рахункову палату) // Офіційний вісник України. – 1998. - № 1. – Стор. 151.

2005 році¹⁵ було внесено низку доповнень, спрямованих на удосконалення ефективності роботи державної контрольно-ревізійної служби (запровадження аудиту, інспектування, упорядкування форм контрольної діяльності тощо). Ці зміни слід було внести і до Закону „Про Рахункову палату”, однак парламентом цього зроблено не було. Акти, які визначають статус Рахункової палати, містять і низку інших недоліків, зокрема:

- *Конституція та Закон „Про Рахункову палату” не встановлюють достатніх гарантій операційної, функціональної та фінансової незалежності Рахункової палати, що не відповідає принципу незалежності вищих органів фінансового контролю (ВОФК), закріпленому у Лімській декларації керівних принципів аудиту¹⁶, а також Мексиканській декларації щодо незалежності ВОФК¹⁷. По-перше, у статті 1 Закону прямо фіксується підпорядкованість Палати парламенту, а у статті 32 Закону – право законодавчого органу спрямовувати діяльність Палати, що суперечить статті 8 Лімської декларації. По-друге, Палата не має достатнього рівня операційної незалежності, зокрема при плануванні роботи: відповідно до статті 15 Закону „Про Рахункову палату” до плану роботи Палати обов’язково включається виконання звернень не менше 150 народних депутатів; крім того Палата повинна проводити позапланові контрольні заходи за протокольними дорученнями та постановами Верховної Ради, зверненнями комітетів, що суперечить статті 8 Лімської декларації. По-третє, підстави дострокового припинення повноважень Голови Рахункової палати не визначені Конституцією України (що суперечить статті 6 Лімської декларації), внаслідок чого створюється можливість припинення повноважень Голови Рахункової палати за власним розсудом парламенту, а не на підставі Закону „Про Рахункову палату”¹⁸. По-четверте, стаття 38 Закону „Про Рахункову палату” не гарантує фінансування Рахункової палати у повному обсязі¹⁹ (у цьому контексті варто відзначити, що стаття 7 Лімської декларації рекомендує надавати ВОФК право *безпосереднього* звернення до парламенту для виділення необхідних фінансових ресурсів).*
- *Обсяг контрольних повноважень Рахункової палати не відповідає Лімській декларації. Відповідно до частини третьої статті 18 Лімської декларації предметом аудиту ВОФК повинні бути всі публічні фінансові операції, незалежно від того, чи відображені вони в Державному бюджеті, чи ні. У той же час, згідно із статтею 98 Конституції мандат Палати обмежується надходженням та використанням коштів лише Державного бюджету. Таким чином, мандат Палати не поширюється на надходження і використання публічних коштів, що не відображуються у Державному бюджеті України, у тому числі – на управління підприємствами, що перебувають у державній власності. Без відповіді залишається і питання про те, до якого саме рівня Палата має право перевіряти використання бюджетних коштів. Тому на практиці її контрольні повноваження поширюються лише на розпорядників першого рівня.*
- *У Законі відсутнє визначення поняття аудиту та видів аудиту, на яких має зосереджуватись Рахункова палата. В результаті основні акценти у діяльності Палати зміщуються у бік аудиту законності використання коштів Державного бюджету, а також „неаудиторських” функцій – проведення експертиз та аналізу. Аудити правильності*

¹⁵ Закон України № 3202-IV від 15 грудня 2005 року „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання фінансовим правопорушенням, забезпечення ефективного використання бюджетних коштів, державного і комунального майна” // Відомості Верховної Ради України. – 2006. - № 14. – Стор. 557. – Ст. 117.

¹⁶ The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts. - <http://www.intosai.org/blueline/upload/limadeklaren.pdf>

¹⁷ Mexico Declaration on SAI Independence. - <http://www.intosai.org/blueline/upload/issai10mexikodekle.pdf>

¹⁸ За весь період діяльності Рахункової палати не було жодного випадку дострокового припинення повноважень Голови Палати, однак ризики ініціювання парламентом цього питання під впливом політичної кон’юнктури (зокрема – у зв’язку з включенням посади Голови Палати у „пакети” для політичного розподілу між фракціями більшості або опозиції залишаються досить високими).

¹⁹ Хоча наразі проблем з достатністю фінансування Рахункової палати немає, на необхідності додаткового посилення фінансової незалежності Рахункової палати наголошують іноземні експерти: „...законодавчі положення гарантують виділення РПУ окремого рядку в бюджеті, але пропозиція щодо бюджетних асигнувань для РПУ готується Міністерством фінансів і підлягає затвердженню Верховною Радою. РПУ слід розглянути можливість наближення до стану, де фінансова незалежність буде міцнішою, згідно з Лімською декларацією”. Більш детально див. Україна. Оцінка системи врядування. Березень 2006 р. – SIGMA: Підтримка удосконалення у врядуванні та управлінні (спільна ініціатива ОЕСР та Європейського Союзу, фінансована, головним чином, ЄС). - С. 127. - <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/47/1/37127338.pdf>

(атестація фінансів розпорядників бюджетних коштів та надання висновків щодо фінансових звітів розпорядників) та ефективності (перевірка надійності систем внутрішнього фінансового контролю) Рахунковою палатою практично не проводяться²⁰ (прикладів проведення таких аудитів відносно небагато). Це призводить до часткового дублювання Рахунковою палатою функцій інших органів фінансового контролю, які так само зосереджуються на аудитах законності.

- Закон „Про Рахункову палату” (стаття 21) не конкретизує засад взаємодії Палати з органами державного фінансового контролю, які забезпечують формування доходної частини Державного бюджету та здійснюють контроль за використанням коштів Державного бюджету.
- Стаття 28 Закону „Про Рахункову палату” передбачає концентрацію повноважень Рахункової палати на рівні Колегії Палати.
- На сьогодні створено 8 територіальних управлінь Рахункової палати²¹. Статус цих управлінь, засади їх взаємодії з центральним апаратом у Законі не визначено.

Шляхи вирішення проблеми

Підвищення ефективності функціонування Рахункової палати потребує внесення змін до Конституції України та Закону „Про Рахункову палату”. Відповідні зміни мають передбачати:

1. Уточнення конституційного статусу Рахункової палати та сфери її конституційної компетенції. Доцільно, щоб змінами до Конституції України передбачалось наступне:
 - за Рахунковою палатою має закріплюватись статус незалежного органу фінансового аудиту публічних фінансів, а не органу, що діє від імені парламенту – такий статус Палати відповідатиме вимогам Лімської декларації;
 - до конституційної компетенції Рахункової палати має відноситись здійснення контролю не лише за надходженням і використанням коштів Державного бюджету України, але і за публічними фінансами в цілому;
 - взаємодія Рахункової палати з парламентом має обмежуватись лише правом парламенту призначати на посади та звільняти з посади Голову Палати у визначених Конституцією випадках; підконтрольністю та підзвітністю Палати перед парламентом (це передбачає позбавлення парламенту та депутатів права давати Палаті прямі доручення, вимагати проведення позапланових перевірок тощо – парламент, комітети та народні депутати мають вносити відповідні пропозиції на етапі планування діяльності Палати на відповідний рік);
 - Конституція повинна визначати вичерпний перелік підстав дострокового припинення повноважень Голови Палати, що стане додатковим механізмом посилення операційної незалежності Палати;
 - статус Рахункової палати доцільно визначити не в окремій статті Розділу IV Конституції, а в окремому Розділі Основного Закону (за аналогією з прокуратурою), що має підкреслити статус Палати як незалежного органу.
2. Посилення фінансової незалежності Рахункової палати. Фінансування Палати доцільно здійснювати у тому ж порядку, в якому здійснюється фінансування Уповноваженого з прав людини (Уповноважений розробляє, подає на затвердження Верховної Ради України та виконує кошторис своїх витрат). У разі запровадження такого підходу у процесі визначення обсягу фінансування Палати буде усунуто посередника в особі Міністерства фінансів України, яке входить до системи органів виконавчої влади.

²⁰ Україна. Оцінка системи врядування. Березень 2006 р. – SIGMA: Підтримка удосконалення у врядуванні та управлінні (спільна ініціатива ОЕСР та Європейського Союзу, фінансована, головним чином, ЄС). - С. 125. - <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/47/1/37127338.pdf>

²¹ Див.: http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=854252&cat_id=301

3. Уточнення завдань Рахункової палати. У Законі доцільно підкреслити спрямованість діяльності Палати на проведення аудиту ефективності, законності, правильності у сфері управління публічними коштами. „Неаудиторські” функції Палати – проведення аналізу та експертиз мають визначатись як складова основного завдання Палати, або як її окрема функція, другорядна щодо основного завдання (проведення аудитів). Закон також має містити визначення аудиту публічних фінансів.
4. Уточнення переліку підконтрольних об’єктів. У Законі „Про Рахункову палату” слід дати чітку відповідь на питання про те, діяльність яких саме суб’єктів має право перевіряти Рахункова палата. На наш погляд, Палата має перевіряти діяльність всіх суб’єктів, в яких є частка державної власності або які використовують публічні кошти, незалежно від того, чи є вони розпорядниками бюджетних коштів першого або нижчих рівнів.
5. Уточнення засад взаємодії Палати з іншими органами фінансового контролю. Перш за все, між державними органами фінансового контролю не повинно існувати відносин, побудованих за принципом субординації – Рахункова палата не повинна очолювати систему органів фінансового контролю, як пропонується деякими фахівцями. У той же час, Закон повинен містити положення, які б дозволяли Палаті компенсувати обмеженість власних ресурсів – обов’язок відповідних органів надавати фахівців для проведення аудиторських перевірок, інформувати Палату про плани контрольних заходів, надавати у визначений строк необхідну інформацію тощо. Врегулювання відповідних відносин може здійснюватись або шляхом прийняття змін до законів, які регламентують діяльність Палати та відповідних органів фінансового контролю, або ж шляхом прийняття окремого Закону про державний фінансовий контроль, який уніфікує процедури контрольної діяльності всіх органів фінансового контролю.
6. Зменшення функціонального навантаження на Колегію Палати та визначення статусу територіальних управлінь Палати. Повноваження Колегії слід звужити, передбачивши делегування ряду її нинішніх повноважень на нижчий рівень. Доцільно, щоб Колегія зосереджувалась на плануванні, координації, узагальненні результатів контролю, методичному забезпеченні аудиту, підвищенні кваліфікації аудиторів, моніторингу виконання рекомендацій Палати. Решта повноважень може бути передана на рівень структурних підрозділів, а безпосереднє проведення аудиту – на рівень територіальних управлінь Палати.
7. Конкретизація засад взаємодії Палати з об’єктами контролю. Доцільно, щоб права та обов’язки аудиторів, права та обов’язки представників відповідних об’єктів контролю, процедура оскарження рішень, дій та бездіяльності під час проведення аудитів, були визначені Законом „Про Рахункову палату”, а не підзаконними актами Палати. Рекомендації Палати не повинні бути обов’язковими для виконання, однак обов’язковість їх розгляду та інформування Палати у визначений строк про результати такого розгляду має бути закріплена законодавчо.

Етапи законодавчих змін

Заходи	Перспективи реалізації	Нормативно-правові акти, які потребують змін (прийняття)
1. Уточнення конституційних положень щодо схвалення Програми діяльності Уряду, наслідків її несхвалення	Середньо- та довгострокова перспектива, не раніше проведення виборів Президента у 2010 р.	1. Конституція України 2. Закон „Про Кабінет Міністрів України” 3. Регламент Верховної Ради України
2. Визначення правових наслідків неподання звітів органами, підзвітними перед парламентом.	Короткострокова та середньострокова перспективи	<ul style="list-style-type: none"> • Закон „Про Антимонопольний комітет України” • Закон „Про приватизацію державного майна” • Закон „Про телекомунікації” • Закон „Про Службу безпеки України”

Заходи	Перспективи реалізації	Нормативно-правові акти, які потребують змін (прийняття)
		<ul style="list-style-type: none"> • Закон „Про Національний банк України” • Закон „Про прокуратуру” • Закон „Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні” • Регламент Верховної Ради України
3. Удосконалення регулювання „години запитань до Уряду”	Короткострокова та середньострокова перспективи	<ul style="list-style-type: none"> • Регламент Верховної Ради України
4. Заміна „парламентських слухань” слуханнями у комітетах, удосконалення регулювання порядку проведення слухань у комітетах	Короткострокова та середньострокова перспективи	<ul style="list-style-type: none"> • Закон „Про комітети Верховної Ради України” • Регламент Верховної Ради України
5. Функціональне обстеження системи комітетів	Довгострокова перспектива (2011 – 2012 рр.)	-----
6. Підвищення прозорості функціонування комітетів	Короткострокова та середньострокова перспективи	<ul style="list-style-type: none"> • Закон „Про комітети Верховної Ради України”
7. Удосконалення регулювання діяльності тимчасових слідчих комісій	Короткострокова та середньострокова перспективи	<ul style="list-style-type: none"> • Закон „Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України” • Регламент Верховної Ради України
8. Удосконалення законодавства, що визначає порядок здійснення парламентського контролю через народних депутатів України	Короткострокова та середньострокова перспективи	<ul style="list-style-type: none"> • Закон „Про статус народного депутата України” • Регламент Верховної Ради України
9. Удосконалення парламентського контролю за дотриманням прав і свобод людини та громадянина	Короткострокова та середньострокова перспективи	<ul style="list-style-type: none"> • Закон „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” • Кодекс України про адміністративні правопорушення • Кодекс адміністративного судочинства України • Цивільний процесуальний кодекс України • Кримінально-процесуальний кодекс України
10. Внесення змін до Конституції щодо приведення статусу Рахункової палати у відповідність до Лімської декларації керівних принципів аудиту	Середньо- та довгострокова перспектива, не раніше проведення виборів Президента у 2010 р.	<ul style="list-style-type: none"> • Конституція України • Закон „Про Рахункову палату”
11. Удосконалення законодавства, що регулює діяльність Рахункової палати	Коротко- та середньострокова перспективи (на підставі положень чинної редакції статті 98 Конституції) Середньо- та довгострокова перспектива – після внесення змін до Конституції	<ul style="list-style-type: none"> • Закон „Про Рахункову палату” • Бюджетний кодекс
12. Удосконалення регулювання взаємодії	Короткострокова та середньострокова	<ul style="list-style-type: none"> • Закон „Про Рахункову палату” • Бюджетний кодекс

Заходи	Перспективи реалізації	Нормативно-правові акти, які потребують змін (прийняття)
Рахункової палати з іншими органами фінансового контролю	перспективи	<ul style="list-style-type: none"> • Закон „Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” • Закон „Про державну податкову службу в Україні” • Закон „Про державний фінансовий контроль” (новий; має визначати засади взаємодії всіх органів фінансового контролю, уніфікувати контрольні процедури)

Стислий виклад рекомендацій

1. До Конституції України доцільно внести зміни, які чітко визначатимуть строк, на який схвалюється Програма діяльності Кабінету Міністрів України, строк внесення Програми діяльності новосформованого уряду на розгляд парламенту, правові наслідки несхвалення такої Програми.
2. У законах, які закріплюють підзвітність певних органів перед парламентом, доцільно визначити правові наслідки неподання такими органами до парламенту щорічних звітів про свою діяльність.
3. Слід удосконалити правове регулювання проведення „години запитань до Уряду” у Верховній Раді, замінити парламентські слухання слуханнями у комітетах.
4. Підвищення ефективності контрольної діяльності парламентських комітетів потребує: проведення функціонального обстеження системи комітетів, раціонального перерозподілу функціонального навантаження між ними, оптимізації кількості комітетів; підвищення ступеня публічності їхньої діяльності; удосконалення правового регулювання комітетських слухань.
5. Удосконалення діяльності тимчасових слідчих комісій має передбачати: визначення чітких меж контрольних повноважень цих комісій, запровадження паритетного (50% членів – парламентська коаліція, 50% членів – парламентська меншість) принципу формування складу комісій, запровадження механізмів підвищення публічності роботи комісій, удосконалення регулювання процедури проведення розслідувань (визначення статусу, прав і обов’язків учасників провадження, етапів провадження та їх тривалості тощо).
6. У Законі „Про статус народного депутата України” та Регламенті Верховної Ради України слід провести чітке розмежування між предметом запитів і звернень, визначити коло питань, які не можуть порушуватись у запитах, передбачити запровадження обліку запитів і звернень, а також опублікування змісту запитів, звернень та відповідей на них.
7. Підвищення ефективності парламентського контролю за дотриманням прав і свобод людини і громадянина потребує внесення змін до Закону „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”, а також процесуального законодавства. Такі зміни мають передбачати: обмеження граничного строку перебування однієї і тієї ж самої особи на посаді Уповноваженого, посилення гарантій неупередженості діяльності Уповноваженого, запровадження механізмів забезпечення прозорості його діяльності, конкретизацію порядку провадження у справах, визначення загальних засад внутрішньої організації діяльності Уповноваженого (створення представництв в усіх регіонах, запровадження посад „спеціалізованих” заступників Уповноваженого, делегування функцій центрального апарату Уповноваженого на місцевий рівень тощо), підвищення дієвості актів

реагування омбудсмана, визначення його ролі у кримінальному, адміністративному та цивільному процесі.

8. Підвищення ефективності парламентського контролю у сфері публічних фінансів вимагає внесення змін до Конституції України, спрямованих на розширення компетенції Рахункової палати та посилення її операційної та функціональної незалежності. Доцільно також внести ряд змін до Закону „Про Рахункову палату” та законодавчих актів, які регламентують державний фінансовий контроль в цілому. Такі зміни мають передбачати: визначення меж контрольної компетенції Палати, уточнення її завдань, зокрема – у напрямі переорієнтації роботи Палати на проведення аудитів ефективності та правильності, конкретизацію засад взаємодії між Палатою та іншими органами державного фінансового контролю, перерозподіл повноважень між центральним апаратом палати та її територіальними управліннями, функціональне розвантаження Колегії Палати.