



WESTMINSTER
FOUNDATION FOR
DEMOCRACY



AGENCY FOR
LEGISLATIVE INITIATIVES

**КОНЦЕПЦІЯ ЗМІН ДО ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ УКРАЇНИ ЩОДО
ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВЕРХОВНОЇ
РАДИ УКРАЇНИ**

(„БІЛА КНИГА” УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ)

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

*Спільний проєкт Лабораторії законодавчих ініціатив та
Вестмінстерської Фундації за Демократію*

ПЕРЕДМОВА

Впродовж 10 років своєї діяльності Лабораторія законодавчих ініціатив в межах співпраці з вітчизняними та закордонними партнерами підготувала низку досліджень з проблем становлення і розвитку вітчизняного парламентаризму. Серед цих досліджень, зокрема: „Український парламентаризм у світлі Конституції: аналіз основних проблем” (2001 р.), „Конституційна реформа: пошук балансу влади” (2003 р.), „Стосунки між законодавчою та виконавчою гілками влади у парламентських республіках” (2004 р.), „Світова практика та український досвід використання механізму парламентських слухань та слухань у комітетах як інструменту контрольної функції парламенту” (2005 р.), „Статус Рахункової палати в Україні: українське законодавство, зарубіжний досвід та шляхи удосконалення” (2005 р.), „Контрольні функції парламенту: український та зарубіжний досвід” (2006 р.), „Статус члена парламенту: зарубіжний досвід та пропозиції для України” (2006 р.), „Участь громадськості у законодавчому процесі” (2006 р.) „Статус опозиції: вітчизняний та зарубіжний досвід, рекомендації” (2006 р.), „Депутатські привілеї: зарубіжний досвід і пропозиції для України” (2007 р.), „Зв’язок депутатів та партій з виборцями: український і зарубіжний досвід” (2008 р.), „Слідчі функції парламенту: національний і зарубіжний досвід та напрями удосконалення” (2008 р.), „Імунітети виборних посадових осіб: шляхи удосконалення правового регулювання” (2009 р.), „Інститут вето: зарубіжний досвід, національне законодавство і практика, пропозиції” (2009 р.) тощо.

Експертами Лабораторії законодавчих ініціатив також було досліджено ряд питань, які напряму не пов’язані з функціонуванням Верховної Ради України, однак значною мірою впливають на ефективність діяльності законодавчого органу, наприклад – фінансування політичних партій¹, правове регулювання виборів², механізми запобігання та врегулювання конфлікту інтересів³. Окремі з цих напрацювань знайшли відображення у законопроектах, підготовлених Лабораторією законодавчих ініціатив, зокрема, у проекті Закону „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні” (прийнятого парламентом та підписаного Президентом як закон 27.11.2003 р.⁴), проекті Закону „Про вибори до Верховної

¹ Див., наприклад: *Фінансування політичних партій та виборчих кампаній в Україні: пропозиції щодо подальшого реформування*; <http://parlament.org.ua/docs/uploads/doc/UPAC-Funding-of-political-parties.pdf>; *Європейський досвід фінансування партій і виборчих кампаній*; <http://parlament.org.ua/upload/docs/Text.pdf>; *Концепція змін до законів України щодо підвищення прозорості фінансування політичних партій та виборчих кампаній в Україні*; <http://parlament.org.ua/upload/docs/Concept.pdf>

² Див., наприклад: *Якість виборів як основа зміцнення демократії* // Часопис ПАРЛАМЕНТ. – 2009. - № 3. – С. 3- 64; http://www.parliament.org.ua/docs/files/9/1255957870_ans.pdf; *Вибори в Європейському Союзі* / За ред. Ковриженка Д.С.; Лабораторія законодавчих ініціатив. – К.: ФАДА, ЛТД, 2006. – 156 с.; http://www.parliament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar_id=1403&ch_id=8&as=2; *Референдуми в Європейському Союзі* / О.Д.Чебаненко, О.Ю.Гришук, Н.В.Колодяжна, А.М.Євгенєва; За ред. Д.С. Ковриженка. – К.: ФАДА, ЛТД, 2007. – 186 с.; http://www.parliament.org.ua/docs/files/8/1198676930_ans.pdf

³ Див., наприклад: *Конфлікт інтересів виборних осіб та корупція: національне законодавство, європейська практика, пропозиції*; http://parlament.org.ua/docs/uploads/doc/UPAC_Conflict_of_Interest_eng.pdf; *Висновок щодо проекту Закону України „Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів” (№ 4420-1)*; <http://parlament.org.ua/upload/docs/4420-1.pdf>; *Висновок щодо проекту Закону „Про заходи державного фінансового контролю публічної служби” (№ 4472)*; <http://parlament.org.ua/upload/docs/4472.pdf>

⁴ Закон України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні” № 1349-IV від 27 листопада 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 15. – ст. 218.

**Концепція змін до законодавчих актів України
щодо підвищення ефективності функціонування Верховної Ради України**

Ради України” (реєстр. № 3366 від 15.01.2009 р.⁵, який пройшов експертизу Венеціанської комісії⁶) тощо.

Дослідження проблемних аспектів діяльності національного парламенту дозволило узагальнити основні чинники, які знижують ефективність здійснення Верховною Радою своїх законодавчих та контрольних повноважень, послаблюють зв'язок депутатів з партіями і призводять до „відірваності” парламенту від потреб та інтересів суспільства. Результати такого узагальнення лягли в основу „Зеленої книги” українського парламентаризму (2008 р.). На базі „Зеленої книги” у 2009 році було напрацьовано низку рекомендацій щодо напрямів вирішення відповідних проблем, які було викладено у „Білій книзі” українського парламентаризму. Попередній варіант „Білої книги” було обговорено в ході експертних круглих столів з окремими народними депутатами, науковцями, представниками Апарату Верховної Ради України, регіональними експертами, а також на міжнародній конференції „Європейські парламентські традиції та українські реалії” (4.03.2010 р.). У цьому варіанті „Білої книги” враховано більшість пропозицій учасників обговорень.

Координатор проекту

Олена ЧЕБАНЕНКО, Програмний координатор,
Лабораторія законодавчих ініціатив

Керівник експертної групи

Денис КОВРИЖЕНКО, Директор правових програм,
Лабораторія законодавчих ініціатив

Асистент проекту

Олександр ЗАСЛАВСЬКИЙ, Аналітик,
Лабораторія законодавчих ініціатив

Координатор контактів зі ЗМІ

В'ячеслав ШРАМОВИЧ, Менеджер видавничої діяльності та взаємодії зі ЗМІ, Лабораторія законодавчих ініціатив
Тел. +38 044 531 37 68
Факс: +38 044 425 25 33
vs@laboratory.kiev.ua

Реалізація проекту стала можливою завдяки плідному партнерству Лабораторії законодавчих ініціатив і Вестмінстерської Фундації за Демократію (www.wfd.org) в межах Проекту «Підвищення ефективності українського парламентаризму».

Лабораторія законодавчих ініціатив також висловлює вдячність усім партнерам, які працювали з нами впродовж десятиріччя і допомогли створити основу для цього документу, зокрема, Програмі сприяння парламенту України (США) та Фонду Конрада Аденауера (Німеччина), а також українським експертам, політологам та політикам, які долучились до обговорення на попередніх етапах.

⁵ Проект Закону „Про вибори до Верховної Ради України” № 3366 від 15.01.2009 р., внесений народними депутатами України В.Каськівим, Ю.Мірошниченком, А.Шевченком, Є.Сусловим;
http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33664

⁶ Joint Opinion on the Draft Law No. 3366 About Elections to the Parliament of Ukraine by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR, adopted by the Council for Democratic Elections at its 29th meeting (Venice, 11 June 2009) and by the Venice Commission at its 79th Plenary Session (Venice, 12-13 June 2009) on the basis of comments by Mr Carlos Closa Montero (Former Member, Venice Commission, Spain), Mr Jessie Pilgrim (Electoral expert, OSCE/ODIHR);
[http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)028-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)028-e.asp)

ЗМІСТ

1. ПАРЛАМЕНТ ЯК ПРЕДСТАВНИЦЬКИЙ ОРГАН	4
1.1. Зв'язок депутатів з партіями	4
1.2. Зв'язок депутатів з виборцями	5
2. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТУ	6
2.1. Статус парламентської більшості, меншості і опозиції	6
2.2. Прозорість діяльності парламенту	7
3. ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС	8
3.1. Внесення, розгляд законопроектів та ухвалення законів Верховною Радою України	8
3.2. Участь громадськості (зацікавлених груп) у законодавчому процесі	11
4. ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ	12
4.1. Парламентський контроль, що здійснюється безпосередньо парламентом	12
4.2. Парламентський контроль, що здійснюється комітетами та тимчасовими слідчими комісіями	13
4.3. Парламентський контроль за дотриманням прав і свобод людини і громадянина	15
4.4. Парламентський контроль у сфері публічних фінансів	17
5. ВОТУМ НЕДОВІРИ УРЯДУ, ВІДМОВА УРЯДУ В ДОВІРІ ТА ЗВІЛЬНЕННЯ З ПОСАД ОКРЕМИХ ЧЛЕНІВ УРЯДУ	19
6. УСУНЕННЯ ПРЕЗИДЕНТА З ПОСТА В ПОРЯДКУ ІМПІЧМЕНТУ	21
7. СТАТУС НАРОДНОГО ДЕПУТАТА УКРАЇНИ	21
7.1. Депутатські запити і звернення	21
7.2. Депутатський імунітет	22
7.3. Депутатські пільги	23
7.4. Запобігання конфлікту інтересів	24
7.5. Правила етики і дисциплінарна відповідальність депутатів	25
8. ЗВЕДЕНИЙ ПЕРЕЛІК РЕКОМЕНДАЦІЙ	26

1. ПАРЛАМЕНТ ЯК ПРЕДСТАВНИЦЬКИЙ ОРГАН

1.1. Зв'язок депутатів з партіями

8 грудня 2004 року до Конституції України було внесено ряд змін, однією з яких передбачалось запровадження імперативного мандату народного депутата. Так, пунктом 6 частини першої статті 81 Конституції України підставою дострокового припинення повноважень народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку), було визначено його невходження до депутатської фракції цієї політичної партії (блоку) або вихід зі складу такої фракції. Доповнення Основного Закону цим положенням пояснювалось потребою у зміцненні партійної дисципліни, зменшенні кількості міжфракційних переходів народних депутатів України та створенні належних умов для підтримки уряду парламентською більшістю.

У той же час спосіб досягнення поставленої мети навряд чи можна вважати обґрунтованим.

По-перше, запровадження імперативного мандату членів представницьких органів суперечить загальноєвропейській практиці. Імперативний мандат існує лише у поодиноких країнах, переважна більшість яких не може вважатись демократичними - Білорусі, Габоні, Ефіопії, Замбії, Зімбабве, Індонезії, Екваторіальній Гвінеї, Кот-д'Івуарі, КНДР, КНР, Кубі, Лаосі, Малаві, Намібії, Республіці Сейшели, Тринідаді і Тобаго, Фіджі, Філіппінах, Шрі-Ланці⁷.

По-друге, запровадження імперативного мандату не вирішило більшість проблем, на які власне були спрямовані зміни до статті 81 Конституції України: хоча кількість міжфракційних переходів в українському парламенті була зведена до мінімуму, член фракції все ж може голосувати відповідно до власних переконань без втрати депутатського мандату; рівень фракційної дисципліни в окремих фракціях виборчих блоків залишився низьким.

По-третє, імперативний мандат дозволяє дестабілізувати роботу парламенту і створити умови для фактичного скасування результатів виборів (шляхом подання народними депутатами за ініціативою партійного керівництва заяв про вихід з фракції, дострокового припинення їхніх повноважень і визнання парламенту неповноважним відповідно до статті 82 Конституції України).

По-четверте, імперативний мандат не перетворив депутатів на прихильників ідеології тих партій, за списками яких їх було обрано; самі партії зберегли залежність від приватного фінансування; крім того, впровадження імперативного мандату суттєво посилило вплив на діяльність партій їхніх лідерів та донорів, в той час як вплив місцевих партійних організацій на вирішення внутрішньопартійних питань та висування кандидатів на виборах суттєво послабився.

Причини слабого зв'язку депутатів з партіями лежать у площині залежності партій від приватного фінансування, відсутності чіткого розмежування повноважень і відповідальності між главою держави і урядом у сфері виконавчої влади (що не дозволяє чітко визначити суб'єкта відповідальності за формування державної політики, адже Президент завжди має змогу покласти всю повноту відповідальності на уряд та парламентську більшість, а останні – на главу держави, який формує власний політичний курс), недоліків виборчої системи, за якою формується парламент, відсутності дієвих механізмів забезпечення

⁷ Marc Van der Hust. Parliamentary Mandat. A Global Comparative Study. – Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2000. – P. 9-10; 18-20.

внутрішньопартійної демократії та висування на виборні посади насамперед активних членів партій, а не партійних лідерів і донорів.

Рекомендації:

1. З Конституції України необхідно виключити положення, якими запроваджено імперативний мандат. Натомість на законодавчому рівні слід передбачити інші механізми посилення зв'язку членів парламенту з партіями, за списками яких вони обираються.

2. До Конституції України мають бути внесені зміни, які передбачатимуть більш чітке розмежування повноважень і відповідальності у сфері виконавчої влади. Зокрема, необхідно уточнити повноваження Президента у сфері керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, керівництва у сферах національної безпеки та оборони, позбавити главу держави права зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України, обмежити дискреційні повноваження Президента шляхом запровадження контрасигнації більшості актів глави держави урядом, передбачити єдиний порядок формування уряду (за поданням Прем'єр-міністра України); передбачити призначення голів місцевих державних адміністрацій Кабінетом Міністрів, а не Президентом.

3. До Закону „Про політичні партії в Україні” потрібно внести зміни, які визначатимуть загальні принципи внутрішньопартійної демократії, передбачатимуть запровадження прямого державного фінансування політичних партій, обмежуватимуть приватне фінансування партій, впроваджуватимуть дієвий контроль за надходженням і використанням партійних коштів, забезпечуватимуть прозорість партійного фінансування і встановлюватимуть пропорційні санкції за порушення партіями відповідних вимог закону.

4. До Закону „Про вибори народних депутатів України” мають бути внесені зміни, які стимулюватимуть внутрішньопартійну конкуренцію, зокрема – запроваджуватимуть пропорційну систему виборів з відкритими списками.

1.2. Зв'язок депутатів з виборцями

Поряд з імперативним мандатом на законодавчому рівні було впроваджено ще один механізм посилення ролі партій у формуванні та здійсненні державної політики – пропорційну виборчу систему з голосуванням за закриті списки партій і виборчих блоків у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі. При цьому була скасована можливість самовисування кандидатів на виборах. Зміни до виборчого законодавства на практиці призвели до того, що майже вся повнота політичної влади була зосереджена в руках декількох партій і блоків, а зв'язок членів парламенту з виборцями фактично було зведено нанівець - адже в умовах пропорційної системи із закритими списками та звуженої політичної конкуренції виборці фактично втратили будь-які важелі впливу на формування персонального складу парламенту. Таким чином з органу, який мав би представляти інтереси всього різноманіття суспільних груп, парламент перетворився на орган, який виражає інтереси не стільки виборців, скільки декількох політичних партій, точніше – лідерів цих партій та партійних донорів.

Рекомендації:

Посилення зв'язку депутатів з виборцями потребує запровадження на парламентських виборах пропорційної виборчої системи з голосуванням за відкриті списки кандидатів. У

більш віддаленій перспективі з метою стимулювання політичної конкуренції варто розглянути можливість самовисування кандидатів (списків кандидатів) на парламентських виборах.

2. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТУ

2.1. Статус парламентської більшості, меншості і опозиції

Згідно із статтею 83 Конституції України у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу парламенту. Якщо протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання новообраної Верховної Ради або протягом одного місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій коаліцію (нову коаліцію) не сформовано, Президент України має право достроково припинити повноваження парламенту (стаття 90 Конституції). У цьому контексті варто відзначити, що: 1) практично в усіх європейських країнах статус парламентської більшості на конституційному рівні не визначається; припинення її функціонування не вважається підставою для дострокового припинення повноважень парламенту; 2) закріплення в Конституції України відповідних положень аж ніяк не підвищило рівень підтримки уряду парламентською більшістю; 3) обов'язковість формування коаліції саме фракціями породило ряд негативних наслідків, наприклад – неможливість зміни конфігурації коаліції без згоди більшості депутатів, що входять до складу кожної з фракцій – члена коаліції; неможливість формування без згоди більшості депутатів – членів відповідних фракцій такого складу уряду, який би спирався на підтримку 226 депутатів⁸, неможливість формування уряду меншості тощо.

Окрім формування парламентської коаліції, Регламент Верховної Ради України передбачає утворення парламентської опозиції. Згідно з частиною першою статті 68 Регламенту, депутатська фракція, чисельний склад якої налічує більш ніж половину народних депутатів України, які не увійшли до складу коаліції, та голова чи заступник голови якої на пленарному засіданні Верховної Ради України оголосив заяву про опозиційність до політичного курсу коаліції та/або сформованого нею Кабінету Міністрів України, є опозиційною депутатською фракцією. Частина друга цієї ж статті Регламенту передбачає можливість утворення депутатськими фракціями, загальний чисельний склад яких налічує більш ніж половину народних депутатів України, які не увійшли до складу

⁸ 9 березня 2010 року Верховною Радою України було ухвалено Закон „Про внесення змін до Закону України „Про Регламент Верховної Ради України”, який суттєво змінив порядок формування коаліції депутатських фракцій у парламенті. Закон фактично дозволив формувати коаліцію не лише депутатським фракціям, але і *окремим народним депутатам України*, у тому числі і тим, які не належать до жодної з фракцій. Таким чином, парламент вирішив проблему неможливості зміни політичної конфігурації коаліції без згоди більшості народних депутатів, що входять до складу фракцій – членів коаліції. Разом з тим, конституційність цього Закону викликає значні сумніви, оскільки згідно із Рішенням Конституційного Суду України від 17.09.2008 р. № 16-рп/2008 у справі про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України коаліцією є об'єднання *фракцій*, кількість депутатів у яких становить більшість від конституційного складу парламенту. Окрім проблеми конституційності цього Закону виникає й інша проблема. Наприклад, більшість депутатів певної фракції може увійти до складу коаліції на індивідуальній основі. Таким чином, така фракція де-юре не належатиме до коаліції, але де-факто – вважатиметься „коаліційною фракцією”. При цьому на практиці може виникнути ще одна парадоксальна ситуація – більшість членів фракції може бути членами коаліції, а сама фракція, за умови її відповідності статті 68 Регламенту Верховної Ради України, може бути визнана опозиційною і користуватись всіма правами опозиції. Наведене є ще одним аргументом на користь виключення з Конституції положень щодо коаліції депутатських фракцій, а з Регламенту – положень щодо поділу парламентської меншості на опозицію та фракції, які не входять ні до більшості, ні до опозиції.

коаліції, опозиційного об'єднання депутатських фракцій. Таким чином, „опозиційність” чи „неопозиційність” тієї чи іншої парламентської фракції фактично ставиться у пряму залежність від її кількісного складу (для невеликих фракцій – у залежність від бажання інших фракцій сформувати опозиційне об'єднання), а також у залежність від того, чи було оголошено лідерами фракції заяву про опозиційність. Іншими словами, у світлі положень статті 68 Регламенту парламентська опозиція є опозицією за формальними ознаками, а не за своєю суттю. Наприклад, ніщо не заважає опозиції активно підтримувати діяльність уряду; не виключається і можливість призначення представників опозиції на керівні посади в органах виконавчої влади. Серед інших недоліків існуючого підходу до визначення поняття „опозиції” варто виділити і те, що: 1) такий підхід уможливує виникнення ситуації, коли в парламенті не існуватиме опозиції взагалі (наприклад, якщо фракція, до якої входить більше половини народних депутатів України, які не увійшли до складу коаліції, не оголосить заяву про опозиційність, або якщо невеликі фракції не дійдуть згоди щодо утворення опозиційного об'єднання); 2) такий підхід є дискримінаційним щодо всіх фракцій та народних депутатів, які не увійшли ні до коаліції, ні до опозиції (адже за опозицією і коаліцією закріплено ряд додаткових прав, яких не мають фракції, що не входять до складу більшості чи опозиції – право на виступи під час обговорення певних питань, право на формування опозиційного уряду, право на представництво у керівництві парламентських комітетів і т.д.); 3) такий підхід є недемократичним, оскільки він фактично змушує представників парламентської меншості приєднуватись або до коаліції, або до опозиції (до того ж у цьому випадку їх власна політична позиція стає другорядною у відношенні до позиції тих фракцій, які утворюють „ядро” коаліції або опозиції).

Рекомендації:

1. Із статей 83 та 90 Конституції України варто вилучити положення, які: а) передбачають обов'язкове формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України; б) дозволяють достроково припинити повноваження парламенту у разі несформування коаліції депутатських фракцій. У зв'язку з цим необхідно також переглянути процедуру висунення кандидата на посаду Прем'єр-міністра України: право висунути кандидатуру глави уряду має переходити від найбільшої фракції до найменшої (якщо запропонована відповідною фракцією кандидатура не отримала підтримки більшості народних депутатів України), після чого – до Президента України; якщо жодна з кандидатур підтримана не була, Президент має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України.

2. До Регламенту Верховної Ради України необхідно внести зміни, які: а) скасовуватимуть поділ парламентської меншості на опозицію та фракції, які не входять ні до більшості, ні до опозиції; б) передбачатимуть закріплення прав, які на сьогодні Регламент закріплює виключно за опозицією, за всіма фракціями депутатської меншості

2.2. Прозорість діяльності парламенту

Загалом, діяльність парламенту як органу є прозорою – на веб-сторінці Верховної Ради України оприлюднюються всі зареєстровані законопроекти та супроводжувальні документи до них, висновки щодо законопроектів Головного науково-експертного управління та Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України, стенограми пленарних засідань, результати всіх голосувань, інформація про діяльність народних депутатів України.

У той же час, на веб-сайті парламенту не оприлюднюється кошторис Верховної Ради України, результати його виконання, а також висновки щодо законопроектів, які надаються урядом, науковими установами, громадськими організаціями за запитами профільних парламентських комітетів та інша важлива інформація. У багатьох країнах на веб-сайтах парламентів оприлюднено короткі (10-20 сторінок) довідники про роль парламенту в системі публічної влади, порядок ухвалення законів, місце парламенту у забезпеченні належного врядування тощо. Прочитавши такий довідник, кожен громадянин без глибоких знань у сфері політики і права має змогу отримати уявлення про те, як функціонує парламент, яким чином він взаємодіє з виконавчою владою тощо. Натомість на веб-сайті Верховної Ради України такі довідники не оприлюднюються; відповідно – громадянам часто незрозуміло, чим саме займається (або мала б займатись) Верховна Рада України загалом і окремі народні депутати України зокрема. Про це переконливо свідчить хоча б те, що виборці, як і за радянських часів, продовжують звертатись до народних депутатів зі скаргами на рішення або діяльність місцевих органів влади, клопотаннями стосовно вирішення проблем, які мають суто місцеве значення і які, відповідно, мали б вирішуватись на місцевому рівні.

На відміну від парламенту (як органу загалом), діяльність парламентських комітетів в Україні є далекою від прозорості. Так, лише 10 з 28 комітетів мають власні веб-сторінки; при цьому на цих веб-сторінках не оприлюднюються протоколи і стенограми засідань парламентських комітетів, результати голосувань на засіданнях, дані про присутність (або відсутність) депутатів на засіданнях комітетів, стенограми комітетських слухань, плани роботи і звіти про діяльність, інша важлива інформація.

Рекомендації

До Регламенту Верховної Ради України та Закону про комітети Верховної Ради України варто внести зміни, які передбачатимуть посилення прозорості діяльності Верховної Ради України, зокрема: а) створення всіма комітетами власних веб-сторінок як складової частини веб-порталу Верховної Ради України; б) обов'язкове включення до протоколів засідань комітетів результатів поіменних голосувань; в) оприлюднення на веб-сторінках комітетів планів роботи відповідних комітетів протягом чергової парламентської сесії, звітів про діяльність комітетів; 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; г) оприлюднення кошторису Верховної Ради України та результатів його виконання; д) оприлюднення всіх висновків щодо законопроектів, які надавались за рішеннями комітетів або зверненнями окремих народних депутатів-членів комітетів тощо (більш детально див. п. 6 „Зведений перелік рекомендацій”).

3. ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС

3.1. Внесення, розгляд законопроектів та ухвалення законів Верховною Радою України

Якість прийнятих парламентом законів не завжди є високою, що підтверджується частотою їх перегляду. Наприклад, Закон „Про податок на додану вартість” з дня прийняття

переглядався 139 разів, Закон „Про оподаткування прибутку підприємств” – 126 разів. *Протягом останніх років спостерігається тенденція до абсолютизації ролі закону як регулятора суспільних відносин.* Ця тенденція, з одного боку, виражається у прийнятті законів, спрямованих на врегулювання тих сфер суспільних відносин, які могли б бути врегульовані шляхом прийняття підзаконних актів. До таких законів можуть бути віднесені, наприклад, Закон „Про молоко та молочні продукти”, „Про питну воду і питне водопостачання”, „Про рибу, інші водні живі ресурси та вироби з них”, „Про бджільництво” тощо. З іншого боку, спостерігається надмірна деталізація положень законів до рівня відомчих інструкцій. Найбільш показовим прикладом цього можуть бути закони про вибори, а саме в частині положень, що регламентують поведінку членів виборчих комісій на виборчих дільницях у день голосування. Окремі закони *на практиці взагалі не застосовуються*, оскільки не передбачають механізмів їх втілення в життя. Це стосується, наприклад, Закону „Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків”. *Низка законів суттєво застаріла, не узгоджується з положеннями Конституції та/або міжнародними стандартами у відповідних сферах правового регулювання*, зокрема – Закони „Про всеукраїнський та місцеві референдуми”, „Про міліцію”, „Про прокуратуру”, „Про звернення громадян”, „Про інформацію”, „Про об’єднання громадян”, Кримінально-процесуальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення тощо. *Багато законів, необхідність прийняття яких випливає з Конституції, не прийнято і досі*, зокрема – щодо статусу центральних органів виконавчої влади, статусу міста-героя Севастополя і т.п.

Починаючи з 2003 року на розгляд Верховної Ради України щорічно вноситься близько тисячі законопроектів, *лише 10-20 % яких стають законами.* За таких умов на відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради, головні комітети, Комітет з питань бюджету, Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України (які відповідно до статті 93 Регламенту надають висновки щодо всіх зареєстрованих законопроектів) лягає надмірне і зайве (з огляду на невизначеність перспектив ухвалення законопроекту навіть у першому читанні) функціональне навантаження.

Основне законодавче навантаження лежить не на комітетах, а безпосередньо на парламенті, рішення якого щодо законопроектів часто відрізняються від рішень комітетів. Це обумовлено декількома причинами: 1) невідповідністю фракційного складу окремих комітетів фракційній структурі парламенту; 2) недоліками в роботі самих комітетів, окремі з яких порушують встановлені строки підготовки законопроектів до розгляду; 3) різним ступенем професіоналізму членів комітетів (які призначаються на посади без урахування досвіду їх роботи у сферах, віднесених до предметів відання відповідних комітетів); 4) нерівномірним обсягом функціонального навантаження на різні комітети.

Окремі закони, які приймаються парламентом, носять популістський характер і *не можуть бути реалізовані через відсутність необхідних коштів у Державному бюджеті.* Відповідно, ухвалені закони не виконуються. Зазначене стосується, зокрема, законів у соціально-економічній сфері, впровадження яких не підкріплюється відповідним бюджетним фінансуванням. Протягом останніх років особливо поширеною стала практика зупинення (або скасування) положень окремих законів законами про Державний бюджет.

Законодавчий процес в цілому є непередбачуваним. Непоодинокими є випадки, коли законопроекти розглядаються парламентом без належного обговорення, через декілька днів після їх внесення, і приймаються одразу в першому читанні та в цілому як закони. Під час розгляду законів парламент часто *нехтує положеннями Конституції.* Про це свідчить такий промовистий факт. Протягом 2007 – листопада 2009 рр. Конституційним Судом загалом було

ухвалено 77 рішень. З них 45% стосувались конституційності законів. Дві третини розглянутих КСУ законів повністю чи частково було визнано неконституційними.

Розглянуті вище недоліки законодавчого процесу зумовлені низкою причин: 1) право законодавчої ініціативи народного депутата фактично є необмеженим – депутати можуть вносити законопроекти навіть про зміни до Державного бюджету (що є нетиповим для загальноєвропейської практики); 2) уряд не використовує наявні можливості щодо впливу на формування порядку денного сесій Верховної Ради України; роль Кабінету Міністрів (як суб'єкта формування і реалізації державної політики) у довгостроковому плануванні законодавчого процесу є незначною; 3) урядова експертиза законопроектів, зокрема тих, які можуть передбачати додаткові витрати з державного бюджету, не є обов'язковою, і законопроекти можуть розглядатись без відповідних урядових висновків (частина четверта статті 93 Регламенту Верховної Ради України); 4) відсутній дієвий контроль за дотриманням вимог Регламенту щодо оформлення і подання законопроектів; як наслідок - до порядку денного сесій парламенту включаються технічно і змістовно недосконалі законопроекти; 5) право депутата вносити законопроекти на заміну раніше поданих ніяк не обмежується (при цьому Апарат Верховної Ради повинен давати висновки на всі такі законопроекти, незалежно від перспектив їх прийняття, що суттєво посилює навантаження на працівників Апарату); 6) всі законопроекти повинні прийматись виключно абсолютною або кваліфікованою більшістю голосів (в ряді випадків це не дозволяє забезпечити результативність голосування; лише певні законопроекти відповідно до Конституції мають ухвалюватись двома третинами від складу парламенту, що дозволяє парламентській більшості у 226 депутатів постійно переглядати прийняті закони, в деяких випадках – без належного врахування інтересів меншості); 7) Регламент дозволяє проводити обговорення законопроектів за скороченою процедурою, при цьому випадки застосування скороченої процедури чітко не визначено (відповідно, скорочена процедура обговорення, яка мала б застосовуватись як виняток, на практиці є основною процедурою розгляду законопроектів, що призводить до ухвалення законів низької якості); 8) потенціал Інституту законодавства Верховної Ради України у науковому забезпеченні законодавчого процесу використовується не в повній мірі, основне навантаження щодо наукової експертизи законопроектів лягає на Головне науково-експертне управління, ресурси якого є обмеженими; 9) вето Президента має долатись двома третинами від складу парламенту (що дозволяє главі державі блокувати прийняття „небажаних” для нього законів).

Рекомендації

1. До Конституції України необхідно внести зміни, які: 1) закріплюватимуть право законодавчої ініціативи за групою депутатів, а не окремими депутатами; 2) передбачатимуть: а) впровадження поділу законів на звичайні, органічні та конституційні; б) можливість ухвалення проектів звичайних законів простою більшістю голосів присутніх на засіданні депутатів; в) випадки, за яких схвалення законопроектів вимагатиме підтримки абсолютної більшості голосів членів парламенту (подолання вето Президента на звичайні закони); г) обов'язковість ухвалення органічних і конституційних законів кваліфікованою більшістю голосів; 3) передбачатимуть подолання вето Президента на звичайні закони абсолютною більшістю голосів від складу парламенту (долання вето кваліфікованою більшістю голосів має передбачатись лише щодо органічних і конституційних законів).

2. Регламент має передбачати, що законопроекти можуть розглядатись парламентом лише за умови проведення їх експертизи Кабінетом Міністрів України.

3. До Регламенту потрібно внести зміни, які запроваджуватимуть дієвий контроль за дотриманням встановлених вимог щодо оформлення законопроектів; законопроекти, оформлені з порушенням встановлених вимог, не повинні включатися до порядку денного сесії.

4. Регламент має бути доповнений положеннями, які: а) заборонятимуть внесення депутатами законопроектів на заміну раніше поданих; б) скасовуватимуть часові обмеження щодо внесення альтернативних до основного законопроектів.

5. Регламент повинен визначити вичерпний перелік випадків, за яких обговорення законопроектів може здійснюватись за скороченою процедурою.

6. Закон „Про Кабінет Міністрів України” та Регламент Верховної Ради України мають закріплювати за урядом провідну роль у плануванні законодавчого процесу; визначити повноваження Кабінету Міністрів і засади його взаємодії з Верховною Радою України при формуванні порядку денного сесій.

7. Необхідно розглянути можливість утворення в структурі Апарату Верховної Ради України окремої дослідницької служби на базі Головного науково-експертного управління та Інституту законодавства Верховної Ради України; у зв'язку з чим мають бути визначені завдання цієї служби щодо наукового забезпечення законодавчого процесу; таке забезпечення повинно здійснюватись на підставі планів (пріоритетів) законотворчої діяльності, визначених урядом.

8. Враховуючи те, що всі законопроекти розміщуються на веб-сайті Верховної Ради України, Апарат парламенту має бути звільнений від обов'язку тиражування законопроектів і їх поширення серед народних депутатів (щорічно на таке тиражування витрачається 120 тон паперу).

3.2. Участь громадськості (зацікавлених груп) у законодавчому процесі

На відміну від багатьох країн Європи (зокрема, - Албанії, Андорри, Австрії, Білорусі, Грузії, Іспанії, Італії, Латвії, Литви, Ліхтенштейну, Македонії, Польщі, Португалії, Румунії, Сербії, Словенії, Угорщини, Чорногорії, Швейцарії), Конституція України *не закріплює право законодавчої ініціативи за виборцями* – право вносити законопроекти на розгляд парламенту мають лише народні депутати, Президент та Кабінет Міністрів.

Інструменти залучення зацікавлених груп (тобто груп, на права або інтереси яких може вплинути прийняття парламентом того чи іншого закону) *до законодавчого процесу зводяться лише до залучення представників таких груп до слухань у комітетах та до участі у роботі консультативно-дорадчих рад при комітетах*. Між тим, правове регулювання комітетських слухань є недосконалим (див. п. 4.2.), а відтак – не може вважатись ефективним інструментом забезпечення участі зацікавлених груп у законодавчому процесі. Консультативно-дорадчі ради створено далеко не при всіх парламентських комітетах; їх правовий статус залишається невизначеним (взаємодія комітетів з такими радами здійснюється на підставі угод між комітетами і відповідними радами або на підставі рішень комітетів; статус самих рад визначається рішеннями комітетів).

Рекомендації:

1. До Конституції України варто внести зміни, які закріплюватимуть право законодавчої ініціативи за певною кількістю виборців (100 000 – 250 000 виборців).

2. До Регламенту Верховної Ради України необхідно внести зміни, які передбачатимуть обов'язкове зазначення у пояснювальних записках до законопроектів інформації стосовно проведення консультацій щодо таких законопроектів з потенційно зацікавленими суб'єктами.

3. В окремому законі, який регулюватиме порядок залучення зацікавлених суб'єктів до прийняття нормативно-правових актів, необхідно передбачити створення при всіх парламентських комітетах громадських рад з метою визначення найбільш актуальних проблем правового регулювання суспільних відносин, інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності комітетів; а також визначити загальні принципи формування таких рад, їх статус, права і засади взаємодії з комітетами, механізми забезпечення прозорості діяльності таких рад. Відповідні положення мають бути відображені і у Законі „Про комітети Верховної Ради України”.

4. До Закону „Про комітети Верховної Ради України” потрібно внести зміни, які передбачатимуть удосконалення процедур організації і проведення комітетських слухань (обов'язковість затвердження і попереднього оприлюднення річних (квартальних) планів слухань, оприлюднення на веб-сайтах парламентських комітетів інформації про дату, час, місце проведення слухань, їх порядку денного, порядку акредитації зацікавлених учасників; стенограм і рекомендацій слухань).

4. ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ

4.1. Парламентський контроль, що здійснюється безпосередньо парламентом

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). Правове регулювання контрольних повноважень парламенту як органу має низку недоліків.

По-перше, *Конституція України не передбачає обов'язкового схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів перед набуттям урядом повноважень*. Фактично, уряд може діяти без будь-якої Програми власної діяльності (що і має місце на практиці), відповідно – за умови відсутності Програми діяльності уряду парламентський контроль стає безпредметним. Також Конституція і Закон „Про Кабінет Міністрів України” не визначають строк, на який має схвалюватись Програма діяльності Кабінету Міністрів, наслідків її несхвалення Верховною Радою. Неврегульованість цих питань має важливе значення, оскільки предметом щорічних звітів Кабінету Міністрів України перед парламентом є саме хід та результати виконання Програми діяльності уряду (стаття 228 Регламенту).

По-друге, далеким від досконалості є і регулювання такої форми контролю як „години запитань до Уряду”. Такі „години” проводяться лише 1 раз на тиждень по п'ятницях (двічі на місяць), мають чітко визначену тематику (що вже саме по собі не дозволяє протягом години обговорити визначену тему). Крім того, попереднє письмове повідомлення уряду про зміст запитань, на яке він має дати відповідь під час „години запитань”, є правом, а не обов'язком ініціаторів запитання (про що свідчить зміст частини шостої статті 229 Регламенту). За таких умов „година запитань до Уряду” з потенційно ефективного механізму контролю за виконавчою владою перетворюється на звичайну формальність.

По-третє, *недосконалим є і регулювання парламентських слухань*: а) законодавство не проводить чіткого розмежування між предметами слухань у комітетах та парламентських

слухань; б) тематика парламентських слухань є надто широкою, для того, щоб обговорити визначену тему протягом часу, відведеного на слухання; в) коло учасників парламентських слухань є дуже широким (до участі у слуханнях запрошуються всі, хто подали відповідні заявки до профільного комітету за 5 днів до дня проведення слухань); г) загальна тривалість слухань є короткою – близько 3 годин, з яких близько години відводиться для виступів доповідача, співдоповідача, запитань до них і відповідей на запитання; д) вимоги до рекомендацій слухань, порядок моніторингу їх виконання у Регламенті не конкретизуються. В результаті потенціал парламентських слухань як інструмента парламентського контролю є невисоким. Про це опосередковано свідчить періодичне проведення слухань з подібних питань, на яких ухвалюються схожі рекомендації.

Рекомендації:

1. До Конституції України необхідно внести зміни, які передбачатимуть наступне: а) Програма діяльності Кабінету Міністрів України схвалюється парламентом в обов'язковому порядку на весь строк повноважень уряду і її схвалення є вотумом довіри новосформованому уряду; б) Програма діяльності Кабінету Міністрів подається на затвердження парламенту після призначення не менш як двох третин членів уряду і до складання ними присяги; в) у разі несхвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів члени уряду не набувають повноважень і уряд вважається несформованим (див. також п. 4.6.).

2. До Регламенту Верховної Ради України потрібно внести зміни, спрямовані на підвищення ефективності „години запитань до Уряду”, які передбачатимуть: 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 (кожного дня пленарних засідань, по 1 годині); в) залучення до участі у „годині запитань” лише тих членів уряду, до компетенції яких віднесено формування та реалізацію політики з питань, порушених у запитаннях народних депутатів (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; д) визначення переліку допустимих запитань (запитання мають стосуватись питань, віднесених до компетенції уряду або міністрів, конкретних фактів, передбачати чітку відповідь (а не оціночні судження), стосуватись лише формування і реалізації державної політики).

3. До Регламенту мають бути внесені зміни, які передбачатимуть заміну парламентських слухань слуханнями в комітетах.

4.2. Парламентський контроль, що здійснюється комітетами та тимчасовими слідчими комісіями

Здійснення комітетами контрольних функцій ускладнюється двома основними чинниками: 1) відсутністю обґрунтованих критеріїв утворення комітетів; 2) недоліками в регулюванні їхніх контрольних повноважень.

Так до складу деяких комітетів Верховної Ради 6-го скликання входять менше 11 членів (4 комітети), в той час як склад 9 комітетів перевищує встановлені самою Верховною Радою обмеження (до складу комітетів може входити не більше 20 членів). Фракційна структура ряду комітетів не відповідає фракційній структурі парламенту. Функціональний розподіл предметів відання комітетів є недостатньо чітким і 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.

Контрольна діяльність комітетів регламентується рамково – Закон визначає лише їх права і обов’язки, пов’язані із здійсненням парламентського контролю (статті 14, 25 – 33-1 Закону „Про комітети Верховної Ради України”), в той час як форми здійснення контрольної діяльності регулюються поверхнево. Комітетські слухання (стаття 29 Закону „Про комітети Верховної Ради України”) є не стільки засобом контролю за діяльністю уряду, скільки механізмом обговорення певних проблем законодавства і практики його застосування. До того ж, регулювання процедури слухань саме по собі містить ряд недоліків: 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 (крім депутатів), оприлюднення матеріалів слухань, стенограм виступів учасників тощо.

Що стосується тимчасових слідчих комісій, то на сьогодні вони фактично позбавлені належної правової основи для їх діяльності, оскільки Закон про тимчасові спеціальні і слідчі комісії було визнано Конституційним Судом неконституційним.

Рекомендації:

1. Необхідно провести функціональне обстеження системи комітетів, зменшити їхню кількість до 15-20 (кількісний склад найменшої фракції становить 20 депутатів), оптимізувати розподіл функціонального навантаження між ними, а також впровадити механізми, які забезпечуватимуть приблизну відповідність фракційної структури комітетів фракційній структурі парламенту.

2. До статті 29 Закону „Про комітети Верховної Ради України” мають бути внесені зміни, якими уточнюватиметься порядок підготовки та проведення слухань у парламентських комітетах, зокрема, з питань здійснення комітетами контрольних функцій.

3. Необхідно прийняти новий Закон „Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України”, який повинен: а) чітко визначити межі компетенції комісій (такі межі не повинні бути ширшими за межі повноважень самого парламенту, як це має місце нині; комісії не повинні наділятися владно-розпорядчими повноваженнями, якими наділяються правоохоронні органи (правом вилучення документів, правом приводу учасників парламентських розслідувань на засідання і т.п.); б) уточнити порядок розгляду комісіями питань, віднесених до їхньої компетенції (перелік учасників процедури, їх права і обов’язки, стадії проведення парламентських розслідувань тощо).

4.3. Парламентський контроль за дотриманням прав і свобод людини і громадянина

Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі - Уповноважений). Ефективність здійснення Уповноваженим своєї функції послаблюється рядом чинників. По-перше, *Закон не обмежує граничний строк перебування Уповноваженого на займаній посаді*. Відповідно, парламент завжди має можливість призначити Уповноваженим одну й ту ж саму особу, незалежно від того, на скільки ефективною була її діяльність протягом попереднього строку повноважень. По-друге, із змісту статей 8 і 9 Закону „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” випливає, що *єдиним органом, який має право достроково припинити повноваження Уповноваженого, є парламент*. З одного боку, такий підхід є додатковою гарантією забезпечення незалежності парламентського омбудсмана. З іншого боку, він створює можливість для порушення Уповноваженим вимог щодо несумісності власної посади з іншими видами діяльності – адже у разі порушення відповідних вимог його повноваження можуть бути припинені лише за умови ухвалення парламентською більшістю відповідного рішення. Порушення Уповноваженим вимог щодо несумісності мало місце і на практиці – у 2006 році омбудсман був кандидатом у народні депутати України, був обраний депутатом за списком однієї з політичних партій і тривалий час поєднував депутатський мандат з посадою Уповноваженого. По-третє, *Закон не визначає будь-яких дієвих механізмів забезпечення прозорості діяльності Уповноваженого*. По-четверте, *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”⁹, забезпеченням пропуску вантажів з Придністров’я до України¹⁰, незаконним перетином державного кордону кораблем НАТО ВМС США¹¹. По-п’яте, *Закон не визначає підстав відкриття Уповноваженим провадження у справах, направлення звернень до інших органів*¹², відмови у розгляді звернень, внесення до Конституційного Суду конституційних подань та звернень (за період своєї діяльності Уповноважений скористався правом на звернення до Конституційного Суду всього 11 разів), *процедуру і строки провадження у справах*. По-шосте, *регулювання внутрішньої діяльності Уповноваженого має рамковий характер*. У Законі відсутні дієві механізми забезпечення предметної спеціалізації заступників Уповноваженого (права дитини, військовослужбовців, національних меншин тощо), запобігання концентрації повноважень омбудсмана на рівні центрального апарату. По-сьоме,

⁹ http://www.ombudsman.kiev.ua/list_prezudenta.htm

¹⁰ 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

¹¹ 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#

¹² 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>

чинне законодавство *недостатньо чітко визначає статус омбудсмана в адміністративному та цивільному процесі*. Так, згідно із статтею 60 Кодексу адміністративного судочинства України, 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 Цивільно-процесуального кодексу України. Але при цьому закон не визначає випадків, за яких Уповноважений може звертатись до суду та брати участь у відповідних справах, не конкретизує процесуальні права Уповноваженого.

Рекомендації:

1) У статті 5 Закону „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” (далі - Закон) передбачити, що одна й та ж сама особа не може обіймати посаду Уповноваженого більш ніж два строки підряд.

2) У статті 9 Закону передбачити, що у разі порушення Уповноваженим вимог щодо несумісності його посади з іншими видами діяльності рішення про дострокове припинення його повноважень приймається судом (а не Верховною Радою України).

3) Закон необхідно доповнити положеннями, спрямованими на посилення прозорості діяльності Уповноваженого. Такі положення мають передбачати: а) обов’язок Уповноваженого надавати за інформаційними запитами будь-яких осіб інформацію стосовно своєї діяльності, що не стосується суті конкретних справ, що перебувають у провадженні Уповноваженого; б) визначення загальних вимог до щорічної доповіді Уповноваженого; в) обов’язковість оприлюднення щорічних та спеціальних доповідей Уповноваженого в офіційних друкованих виданнях та на власній веб-сторінці Уповноваженого; г) 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; д) запровадження щорічного фінансового аудиту Уповноваженого Рахунковою палатою, оприлюднення результатів такого аудиту на веб-сторінках Рахункової Плати та омбудсмана.

4) Внести до Закону зміни, що передбачатимуть уточнення меж компетенції Уповноваженого. При цьому має враховуватись, 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.

5) До Закону варто внести зміни, які конкретизуватимуть порядок провадження у справах, розгляд яких віднесено до компетенції Уповноваженого. Зокрема, Закон має визначати: вичерпний перелік підстав для відмови у розгляді звернення громадянина, перелік підстав для направлення звернень на розгляд інших органів, 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 розширення перелік суб’єктів (стаття 16 Закону), на підставі звернень яких Уповноважений має відкривати провадження у справах та проводити перевірки.

б) Закон необхідно доповнити положеннями, *спрямованими на уточнення засад внутрішньої організації діяльності омбудсмана*. Такі положення мають передбачати: а) створення представництв Уповноваженого у 27 регіонах; б) 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; в) визначення підстав і порядку призначення на посади та звільнення з посад заступників Уповноваженого

7) У Законі необхідно визначити випадки, в яких Уповноважений може звертатись до суду із цивільними або адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах.

4.4. Парламентський контроль у сфері публічних фінансів

Відповідно до статті 98 Конституції, контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата. Статус Рахункової палати визначається відповідним Законом, значна частина положень якого була скасована Конституційним Судом України¹³. Крім того, порядок здійснення Рахунковою палатою контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України на сьогодні Законом не регламентується. Правове регулювання статусу Рахункової палати містить низку інших недоліків. По-перше, *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 аудиту¹⁴, а також Мексиканській декларації щодо незалежності ВОФК¹⁵. Так, у статті 1 Закону „Про Рахункову палату” прямо фіксується підпорядкованість Палати парламенту, а у статті 32 Закону – право законодавчого органу спрямовувати діяльність Палати, що суперечить статті 8 Лімської декларації. 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 включаться 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. 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”¹⁶. Стаття 38 Закону „Про Рахункову палату” не гарантує фінансування Рахункової палати у повному обсязі¹⁷ (у цьому контексті варто відзначити, що

¹³ 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.

¹⁴ The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts. - <http://www.intosai.org/blueline/upload/limadeklaren.pdf>

¹⁵ Mexico Declaration on SAI Independence. - <http://www.intosai.org/blueline/upload/issai10mexikodekle.pdf>

¹⁶ 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).

¹⁷ 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

стаття 7 Лімської декларації рекомендує надавати ВОФК право безпосереднього звернення до парламенту для виділення необхідних фінансових ресурсів). По-друге, *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. По-третє, у Законі відсутнє визначення поняття аудиту та видів аудиту, на яких має зосереджуватись Рахункова палата. В результаті акценти у діяльності Палати певною мірою зміщуються у бік аудиту законності використання коштів Державного бюджету, а також „неаудиторських” функцій – проведення експертиз та аналізу. У той же час, основним завданням Палати мало б бути проведення аудитів правильності (атестація фінансів розпорядників бюджетних коштів та надання висновків щодо фінансових звітів розпорядників) та ефективності (перевірка надійності систем внутрішнього фінансового контролю). По-четверте, 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. По-п’яте, стаття 28 Закону „Про Рахункову палату” передбачає концентрацію повноважень Рахункової палати на рівні Колегії Палати. По-шосте, на сьогодні створено 8 територіальних управлінь Рахункової палати¹⁸, однак статус цих управлінь, засади їх взаємодії з центральним апаратом у Законі не визначено.

Рекомендації:

1. До Конституції України мають бути внесені зміни, які передбачатимуть: а) закріплення за Рахунковою палатою статусу незалежного органу фінансового аудиту публічних фінансів, а не органу, діяльність якого спрямовується парламентом (що відповідатиме вимогам Лімської декларації); взаємодія Палати з парламентом має зводитись до призначення і звільнення з посади Голови Палати, підконтрольності та підзвітності Палати перед парламентом; б) віднесення до компетенції Рахункової палати здійснення контролю не лише за надходженням і використанням коштів Державного бюджету України, але і за публічними фінансами в цілому (управління підприємствами з частками державної власності і т.п.). Доцільно, щоб статус Рахункової палати визначався окремим розділом Конституції, що підкреслювало б статус Палати як незалежного органу аудиту публічних фінансів.

2. Закон „Про Рахункову палату” має бути доповнений положеннями, які передбачатимуть посилення фінансової незалежності Рахункової палати. Варто передбачити, що Рахункова палата розробляє, подає на затвердження Верховної Ради України та виконує

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>

¹⁸ Див.: http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=854252&cat_id=301

кошторис своїх витрат (в аналогічному порядку на сьогодні здійснюється фінансування діяльності парламентського омбудсмена).

3. До Закону „Про Рахункову палату” варто також внести зміни, *спрямовані на уточнення завдань Рахункової палати*. Основним завданням Палати має бути проведення аудитів правильності та ефективності управління публічними фінансами. У зв’язку з цим Закон повинен бути доповнений визначеннями відповідних видів аудиту.

4. У випадку розширення контрольної компетенції Рахункової палати шляхом внесення відповідних змін до Конституції, до Закону „Про Рахункову палату” мають бути внесені зміни, що передбачатимуть *розширення переліку суб’єктів, діяльність яких може бути об’єктом перевірки Рахункової палати*. Такими суб’єктами мають бути: а) всі підприємства з часткою державної власності у статутному капіталі; б) всі суб’єкти, які отримують кошти Державного бюджету.

5. Закон „Про Рахункову палату” та інші закони мають чітко визначати механізми взаємодії Рахункової палати з іншими органами фінансового контролю, зокрема – на етапах планування контрольних заходів та їх проведення.

6. До Закону „Про Рахункову палату” варто внести зміни, спрямовані на зменшення концентрації повноважень Палати на рівні її Колегії, зокрема, шляхом передачі частини повноважень Колегії на рівень структурних підрозділів та територіальних управлінь Палати. Роль Колегії має полягати насамперед у плануванні, координації, узагальненні результатів контролю, методичному забезпеченні аудиту, підвищенні кваліфікації аудиторів, моніторингу виконання рекомендацій Палати. До Закону „Про Рахункову палату” необхідно внести зміни, які визначатимуть статус її територіальних управлінь.

7. Порядок проведення Рахунковою палатою контрольних заходів повинен визначатись безпосередньо в Законі, а не в підзаконних актах самої Палати. Тому до Закону „Про Рахункову палату” потрібно внести зміни, які визначатимуть права та обов’язки аудиторів, права та обов’язки представників відповідних об’єктів контролю, процедуру оскарження рішень, дій та бездіяльності під час проведення аудитів. Рекомендації Палати не повинні мати імперативного характеру, однак Закон повинен передбачати обов’язковість їх розгляду та інформування Палати про результати розгляду.

5. Вотум недовіри уряду, відмова уряду в довірі та звільнення з посад окремих членів уряду

Результатом здійснення парламентом своїх контрольних повноважень може бути ініціювання питання про звільнення з посади окремого члена уряду (п. 12 частини першої статті 85 Конституції) або ініціювання питання про відповідальність Кабінету Міністрів України в цілому (стаття 87 Конституції). У першому випадку результатом відповідної ініціативи може бути дострокове звільнення члена уряду з посади, у другому – прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, що має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів (статті 87, 115 Конституції).

В контексті практичної реалізації положень статей 85, 87, 115 Конституції України виникає декілька проблем. По-перше, згідно із статтею 87 Конституції, *питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатись протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України*. Тим самим уряду фактично надається річний „імунітет” від відповідальності за прорахунки у власній діяльності (зрозуміло, лише у випадку схвалення Програми його діяльності). По-друге, національна

Конституція дозволяє розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів у день його ініціювання. У цьому контексті потрібно відзначити, що конституціями багатьох європейських країн прямо передбачено, що питання про відповідальність уряду може розглядатись лише через певний строк (2-3 доби) після його ініціювання, що, з одного боку, дозволяє парламенту прийняти зважене рішення щодо довіри чи недовіри уряду, а з іншого боку, - дозволяє уряду представити відповідні аргументи на критику у свою адресу. По-третє, Конституція надає парламенту право у будь-який час припинити повноваження будь-якого члена уряду (включно з Прем'єр-міністром). Реалізація парламентом цього права може тягти низку негативних наслідків: 1) порушення цілісності урядової команди, сформованої за поданням глави уряду; 2) можливість звільнення членів уряду з посад дозволяє підмінити інститут політичної відповідальності уряду звільненням в індивідуальному порядку всіх його членів; 3) параліч діяльності Кабінету Міністрів, наприклад, у випадку звільнення з посад половини членів уряду (за Законом „Про Кабінет Міністрів України” засідання Кабінету Міністрів є повноважним за умови присутності на ньому більше половини складу уряду).

Законодавством багатьох країн з формою правління, подібною до української, закріплений інститут відмови уряду в довірі. Так новосформований уряд вперше отримує вотум довіри шляхом схвалення програми його діяльності. Під час здійснення своїх повноважень він також може пов'язати питання довіри йому як з урядовою політикою в цілому, так і з окремими питаннями, наприклад – поданими урядом законопроектами. Відповідно, несхвалення програми діяльності уряду, схвалення або несхвалення парламентом певних рішень, з якими уряд пов'язав питання довіри, мають наслідком дострокове припинення повноважень уряду. Тим самим забезпечується взаємна відповідальність парламенту та вищого органу в системі органів виконавчої влади. Натомість Конституція України інституту вотуму довіри не передбачає, що дозволяє уряду діяти без будь-якої програми, виконання якої можна було б контролювати, а парламенту – приймати популістські, технічно і змістовно недосконалі закони і програми, які не можуть бути втілені в життя.

Рекомендації:

1. До статті 85 Конституції необхідно внести зміни, які передбачатимуть можливість звільнення членів Кабінету Міністрів з посад виключно за поданням Прем'єр-міністра України.

2. В статті 87 Конституції необхідно передбачити, що: а) питання про відповідальність Кабінету Міністрів України розглядається через певний строк (не менше 2-3 днів) після внесення відповідної пропозиції 150 народними депутатами України; б) Президент України не має права ініціювати питання про відповідальність кабінету Міністрів (що відповідатиме нинішній ролі Президента в системі вищих органів держави); в) питання про відповідальність Кабінету Міністрів може бути розглянуте у будь-який час після схвалення Програми діяльності уряду (крім випадку, коли Верховна Рада України вже розглядала відповідне питання на поточній сесії або якщо його розгляд припадає на останню сесію парламенту); г) питання про відповідальність уряду не може розглядатись на позачергових сесіях парламенту.

3. Конституцію України (статті 85, 87, 114, 115) варто доповнити положеннями, які передбачатимуть: а) обов'язковість схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів Верховною Радою (схвалення такої Програми має бути обов'язковою *передумовою* набуття урядом своїх повноважень, відмова у схваленні Програми за своїми правовими наслідками

має порівнюватись до несформування уряду); б) право уряду у будь-який час ініціювати питання про вотум довіри Кабінету Міністрів України; в) визначення відмови у довірі уряду в якості підстави для відставки всього складу Кабінету Міністрів України (частина друга статті 115 Конституції).

6. Усунення Президента з поста в порядку імпічменту

Конституція України закріплює за парламентом право усунення з посади Президента в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину. Однак процедура усунення Президента з поста в порядку імпічменту є на стільки складною, що реалізувати її на практиці фактично неможливо. Так, відповідно до статті 111 Конституції, питання про усунення глави держави з посади в порядку імпічменту має бути ініційоване більшістю від конституційного складу парламенту; для проведення розслідування Верховна Рада має утворити спеціальну тимчасову слідчу комісію; рішення про звинувачення Президента має бути прийняте двома третинами від складу парламенту; після цього справа має бути перевірена Конституційним Судом (на предмет додержання вимог Конституції в частині процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент), а також Верховним Судом (на предмет наявності в діяннях Президента ознак злочину); після чого Верховна Рада не менш як трьома четвертими від свого складу має прийняти рішення про усунення Президента з поста в порядку імпічменту. За такої процедури цілком імовірно видається ситуація, коли Верховний Суд виявить у діях Президента ознаки злочину, однак парламент не зможе прийняти рішення про його усунення з посади (оскільки для прийняття такого рішення не вистачить голосів).

Рекомендації:

До статті 111 Конституції мають бути внесені зміни, за якими у разі встановлення Верховним Судом ознак злочину у діях, в яких звинувачується Президент, його повноваження припиняються достроково (тобто - без прийняття парламентом рішення про усунення глави держави з поста в порядку імпічменту).

7. СТАТУС НАРОДНОГО ДЕПУТАТА УКРАЇНИ

7.1. Депутатські запити і звернення

Конституція України та Закон „Про статус народного депутата України” закріплюють за народними депутатами право на депутатський запит і депутатське звернення. Регламент Верховної Ради України та Закон „Про комітети Верховної Ради України”, крім того, надають народним депутатам України право на запитання до осіб, які беруть участь у роботі відповідно парламенту або комітету, у тому числі – представників Уряду. В контексті реалізації відповідних прав існує низка проблем: 1) законодавство не проводить чіткого розмежування між предметом запитів, звернень і запитань (фактично, основні відмінності між ними полягають лише у процедурі їх ініціювання, а також розгляді запитів, звернень і запитань тими, кому їх адресовано); 2) закон не містить будь-яких вимог щодо допустимих запитів, звернень і запитань – фактично депутат може вимагати надання йому будь-якої інформації будь-якою особою (окрім правоохоронних органів, які не зобов’язані надавати

інформацію щодо конкретних справ, в яких здійснюється провадження); 3) тексти запитів і відповідей на них офіційно ніде не оприлюднюються, що послаблює ефективність цієї форми контролю.

Рекомендації:

1. До статті 86 Конституції України необхідно внести зміни, які передбачатимуть, що депутатський запит може бути направлений лише до уряду або його окремих членів.

2. До Закону „Про статус народного депутата України” та Регламенту Верховної Ради України необхідно внести зміни, які передбачатимуть: а) проведення чіткого розмежування між запитами і письмовими запитаннями; б) визначення вимог до змісту (допустимості) запитів і письмових запитань; в) обов’язкову реєстрацію всіх запитів і письмових запитань в Апараті Верховної Ради України; г) оприлюднення у „Відомостях Верховної Ради України” та на веб-сайті Верховної Ради повних текстів запитів, письмових запитань та письмових відповідей на них.

7.2. Депутатський імунітет

Відповідно до статті 80 Конституції України народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані або заарештовані. Фактично, депутатський імунітет носить абсолютний характер, що не відповідає міжнародним, у тому числі і європейським, стандартам у цій сфері.

Зокрема, відповідно до частини другої статті 30 Конвенції ООН проти корупції¹⁹, ратифікованої Законом України від 18 жовтня 2006 року, кожна держава-учасник Конвенції вживає таких заходів, які можливо, з тим, щоб встановити або забезпечити, у відповідності до своєї правової системи і конституційних принципів, *належну збалансованість між будь-якими імунітетами або юрисдикційними привілеями, наданими публічним посадовим особам держави у зв’язку з виконанням ними своїх функцій, і можливістю, у випадку необхідності, здійснювати ефективне розслідування та кримінальне переслідування і виносити судові рішення у зв’язку із злочинами*, визнаними такими у відповідності до Конвенції ООН проти корупції. Принцип 6 Двадцяти керівних принципів для боротьби з корупцією, затверджених Резолюцією (97)24 Комітету Міністрів Ради Європи вимагає від держав *обмежити імунітет від розслідування, судового переслідування та винесення рішень у справах, пов’язаних з корупцією, до рівня, необхідного у демократичному суспільстві*²⁰.

Що стосується практики європейських країн, то її аналіз в частині імунітетів членів парламенту дозволяє дійти таких висновків²¹: 1) практика повного скасування парламентського імунітету від кримінального переслідування загалом не є типовою для більшості країн Європи, тому її навряд чи доцільно застосовувати і в Україні; 2) в більшості європейських країн депутатський імунітет має обмежений характер: депутати користуються ним або лише у період парламентських сесій (Бельгія, Греція, Люксембург, Португалія, Швеція, Фінляндія), або лише протягом перебування на засіданні парламенту, у дорозі до чи

¹⁹ Конвенція Організації Об’єднаних Націй проти корупції. - http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-r.pdf

²⁰ Resolution (97) 24 on the twenty principles for the fight against corruption, adopted by the Committee of Ministers on 6 November 1997 at the 101st session of the Committee of Ministers. -

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=593789&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

²¹ Оглядово-аналітичний звіт „Імунітети обраних осіб та корупція: національне законодавство, європейська практика, пропозиції щодо удосконалення”. - <http://parliament.org.ua/docs/uploads/doc/UPAC-Immunities.pdf>

з парламенту (США, Ісландія, Норвегія, Ірландія); або протягом всього періоду повноважень, крім випадку затримання на місці вчинення злочину (такий підхід набув поширення у більшості країн європейського континенту (Австрія, Албанія, Бельгія, Болгарія, Греція, Данія, Іспанія, Італія, Латвія, Литва, Люксембург, Німеччина, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Угорщина, Франція, Чехія, Швеція та ін.).

Пунктом 9 та 10 Оціночного звіту Групи держав проти корупції за результатами спільного першого та другого раунду оцінювання в частині обмежень імунітетів виборних осіб, Україні було рекомендовано: 1) розглянути впровадження заходів для забезпечення збереження речових доказів у випадках, коли особи, що користуються недоторканністю, були затримані на місці вчинення тяжкого злочину, включаючи корупцію; 2) переглянути систему імунітетів у такий спосіб, щоб забезпечити можливість швидкого ухвалення рішень про зняття імунітетів. Ці рекомендації на сьогоднішній день залишаються невиконаними.

Рекомендації:

До статті 80 Конституції мають бути внесені зміни, спрямовані на звуження обсягу депутатського імунітету (але не його скасування як такого): 1) імунітет не повинен поширюватись на випадки затримання депутата на місці вчинення злочину; 2) імунітет не повинен виключати можливість проведення слідчих дій, непов'язаних з обмеженням свободи пересування члена парламенту.

7.3. Депутатські пільги

Чинний Закон „Про статус народного депутата України” встановлює для депутатів ряд пільг, зокрема: 1) право на безоплатний проїзд на всіх внутрішніх шляхах сполучення, на всіх видах міського пасажирського транспорту, за винятком таксі; право на безкоштовне паркування автомобіля, безкоштовне користування залами офіційних делегацій; 2) право на безкоштовне медичне обслуговування та путівки для санітарно-курортного лікування; 3) право на отримання одноразової грошової компенсації витрат для створення належних житлових умов у розмірі вартості житла для депутата та членів його сім'ї, отримання службового жилого приміщення на строк повноважень або житла для постійного проживання; 4) право на безкоштовне використання зв'язку. У більшості зарубіжних країн забезпечення діяльності членів парламенту здійснюється принципово в інший спосіб – у вигляді прямого фінансування відповідних видатків або відшкодування їх вартості.

Так, для використання депутатами *засобів зв'язку*, як правило, визначається певна сума коштів (Австралія, Бельгія, Ізраїль, Норвегія) або фіксується кількість безкоштовних поштових відправлень в межах країни (наприклад в Ізраїлі – не більше 15 000 поштових відправлень на рік в межах країни). Аналогічні підходи застосовуються щодо *фінансування поїздок депутатів*: в Канаді депутату відшкодовується вартість не більше 64 поїздок в межах країни протягом року, в Фінляндії – не більше 4 авіаперельотів на тиждень та трансферів з/в аеропорт (фінський підхід обумовлений фізико-географічними особливостями Фінляндії). В ряді країн депутати мають право безкоштовно використовувати лише спеціальний транспорт, що перебуває у державній власності. Загальним правилом у зарубіжних державах є безкоштовне використання депутатами залізничного транспорту (вартість квитків відшкодовується з Державного бюджету), а також відшкодування у визначеному обсязі витрат на використання власного автомобільного транспорту (з розрахунку за кожен кілометр поїздки), в той час як безкоштовні перельоти та переміщення водним транспортом

депутати оплачують (за деякими винятками) на загальних підставах. *Забезпечення житлових потреб депутатів* у зарубіжних країнах зазвичай здійснюється у двох формах: у вигляді відшкодування вартості *оренди* житла, яка оплачується депутатом (більшість країн, зокрема – Бенін, Естонія, Кенія), або у вигляді надання депутатам житла у *тимчасове* використання - до закінчення строку повноважень (Норвегія, Польща, Росія, Румунія, Словаччина, Словенія, Туреччина, Шрі-Ланка) чи лише на період сесії (Ізраїль, Нігер).

Рекомендації:

1. Необхідно провести аналіз пільг, якими мають право користуватись народні депутати відповідно до Закону „Про статус народного депутата України”, та скасувати ті з них, які фактично не використовуються більшістю народних депутатів (наприклад, право на безоплатний проїзд на міському транспорті).

2. Система пільг має бути замінена прямим фінансуванням депутатської діяльності та/або відшкодуванням витрат, пов'язаних із здійсненням депутатської діяльності (відшкодування визначеної суми транспортних витрат, витрат на оренду (але не купівлю) житлових приміщень, на оздоровлення, на використання засобів телекомунікацій (засобів мобільного зв'язку, пошти, фіксованого зв'язку тощо).

3. Потрібно підвищити рівень прозорості матеріально-фінансового забезпечення депутатів і парламенту в цілому. У Законі „Про статус народного депутата України” та у Регламенті Верховної Ради України має передбачатись обов'язковість щорічного оприлюднення інформації про обсяг матеріально-фінансового забезпечення діяльності кожного народного депутата України протягом звітного року.

7.4. Запобігання конфлікту інтересів

11 червня 2009 року парламентом було ухвалено Закон „Про засади запобігання та протидії корупції”, який, серед іншого, визначив поняття „конфлікту інтересів” (стаття 1 Закону) та поклав на осіб, уповноважених на виконання функцій держави (до таких осіб належать і народні депутати України), обов'язок вживати заходи щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів (стаття 12 Закону).

Водночас механізми запобігання та врегулювання конфлікту інтересів цим Законом визначено не було – такі механізми мали б визначатись окремим законом, який до цього часу прийнято так і не було. На розгляді парламенту перебуває проект закону „Про правила етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів” (реєстр. № 4420-1 від 14.05.2009 р.), однак цей законопроект не враховує специфіки статусу виборних посадових осіб, включаючи народних депутатів України. Таким чином, діючим законодавством на сьогодні передбачено єдиний механізм запобігання конфлікту інтересів у діяльності членів парламенту – заборона суміщення депутатського мандата з іншими видами діяльності. Очевидно, що самої лише цієї заборони для запобігання виникненню та врегулюванню конфлікту інтересів у депутатській діяльності недостатньо.

Рекомендації:

Необхідно прийняти окремий нормативно-правовий акт, який визначатиме засади професійної етики всіх публічних службовців (включаючи народних депутатів України), передбачатиме механізми запобігання конфлікту інтересів та врегулювання такого конфлікту.

У такому нормативно-правовому акті, зокрема, необхідно передбачити обов'язкове декларування народними депутатами своїх особистих інтересів; закріпити вимоги до форми, змісту і порядку подання відповідних декларацій; передбачити оприлюднення цих декларацій на веб-сайті Верховної Ради України; визначити орган, який контролюватиме дотримання депутатами вимог щодо запобігання конфлікту інтересів; передбачити механізми врегулювання конфлікту інтересів (утримання від розгляду питань, „переведення” депутата в інший комітет у разі постійного конфлікту інтересів тощо); передбачити відповідальність за порушення вимог законодавства щодо конфлікту інтересів.

7.5. Правила етики і дисциплінарна відповідальність депутатів

Практика показує, що народні депутати аж ніяк не є взірцем поведінки для громадян. Окремі з них постійно блокують парламентську трибуну, перешкоджають проведенню парламентських засідань, застосовують фізичну силу для вирішення політичних суперечок, вчиняють відверто хуліганські дії (виведення з ладу системи голосування, знищення або пошкодження майна, що належать парламенту). Це пов'язано як із загальним рівнем культури самих членів законодавчого органу, так і з відсутністю правил депутатської етики та належних санкцій за протиправну поведінку. У цьому контексті варто відзначити що: 1) законодавством визначено лише загальні права і обов'язки депутатів, але не правила їхньої поведінки; 2) певні правила поведінки депутатів у „розпорошеному” вигляді містяться в Регламенті Верховної Ради, але вони поширюються лише на діяльність депутатів у сесійній залі (відповідно, поведінка депутатів в комітетах, за межами парламенту тощо не регулюється взагалі); 3) за вчинення багатьох правопорушень (перешкоджання веденню засідань, позбавлення головування, позбавлення можливості ведення засідань) не передбачено будь-якої дисциплінарної (або іншої) відповідальності; 4) у тих випадках, коли санкції все ж передбачено²², вони не відповідають принципам пропорційності та превентивності; 5) порядок дисциплінарного провадження не регулюється жодним законодавчим актом.

Рекомендації:

Необхідно прийняти окремий акт (Правила депутатської етики або Кодекс поведінки народних депутатів), який: а) визначатиме засади депутатської етики та правила поведінки депутатів в парламенті і за його межами; б) передбачатиме порядок здійснення контролю за дотриманням таких правил; в) встановлюватиме пропорційні та превентивні санкції за правопорушення та процедуру притягнення депутатів до дисциплінарної відповідальності за правопорушення.

²² Види дисциплінарних стягнень, які можуть бути накладені на народних депутатів України, визначаються статтями 51 – 52 Регламенту Верховної Ради України. Зокрема, відповідно до частини п'ятої статті 51 Регламенту на підставі парламентського рішення депутат може бути позбавлений права участі у пленарних засіданнях Верховної Ради України (до 5 засідань) за виголошення образливих слів на адресу іншого депутата або фракції – за висновком комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту. Стаття 52 Регламенту в якості санкцій за вживання образливих висловлювань, непристойних слів, заклики до незаконних дій передбачає винесення попередження про неприпустимість відповідних дій або припинення виступу депутата, а також позбавлення депутата права виступу протягом всього пленарного засідання (у разі повторного вчинення відповідних дій). За виступ без дозволу головування на засіданні статтею 52 Регламенту встановлено відповідальність у вигляді вимкнення мікрофону без попередження.

8. ЗВЕДЕНИЙ ПЕРЕЛІК РЕКОМЕНДАЦІЙ

- Внести до Закону „Про вибори народних депутатів України” зміни, які передбачатимуть запровадження на парламентських виборах пропорційної виборчої системи з голосуванням за відкриті списки кандидатів у народні депутати України від політичних партій і виборчих блоків у багатомандатних виборчих округах, а також (у більш віддаленій перспективі) можливість самовисування кандидатів у народні депутати України.
- Внести зміни до Закону „Про політичні партії в Україні”, які передбачатимуть: 1) визначення загальних принципів внутрішньопартійної демократії; 2) закріплення механізмів забезпечення прозорості (гласності) діяльності політичних партій; 3) запровадження прямого державного фінансування політичних партій; 4) обмеження приватного фінансування політичних партій за типами джерел і розміром внесків з одного джерела фінансування; 5) впровадження дієвого контролю за надходженням і використанням партіями коштів; 6) визначення вимог до змісту фінансової звітності партій; 7) оприлюднення фінансових звітів партій; 8) встановлення ефективних, превентивних та пропорційних санкцій за порушення партіями вимог законодавства, у тому числі щодо фінансування їхньої діяльності.
- Внести зміни до Конституції України, які передбачатимуть скасування імперативного мандату (п. 6 частини другої, частина шоста статті 81 Конституції України).
- Внести до Регламенту Верховної Ради України та Закону „Про комітети Верховної Ради України” зміни, спрямовані на підвищення прозорості функціонування парламенту, що передбачатимуть: 1) створення всіма комітетами власних веб-сторінок як складової частини веб-порталу Верховної Ради України; 2) обов’язкове включення до протоколів засідань комітетів результатів поіменних голосувань; 3) оприлюднення на веб-сторінках комітетів їхніх планів роботи на чергову сесію, звітів про діяльність; планів-графіків роботи над законопроектами та проектами інших 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; 4) оприлюднення кошторису Верховної Ради України та результатів його виконання; 5) оприлюднення всіх висновків щодо законопроектів, які надаються за зверненнями комітетів (у тому числі висновків міністерств, наукових установ, громадських організацій тощо); 6) оприлюднення інформації про обсяг матеріально-фінансового забезпечення діяльності, декларацій про майно і доходи, інтереси (відсутність конфлікту інтересів) кожного народного депутата України.
- Вилучити з Конституції України та Регламенту Верховної Ради України положення щодо обов’язкового формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України та стосовно можливості дострокового припинення повноважень парламенту у разі несформування у визначений строк коаліції депутатських фракцій (частини шоста – десята ст.83, п. 1 частини другої ст. 90, п. 9 частини першої ст. 106, частина третя ст. 114 Конституції; Глава 12 Регламенту Верховної Ради України).
- Ліквідувати поділ парламентської меншості на опозицію і фракції, які не ввійшли ні до коаліції депутатських фракцій, ні до опозиції; закріпити існуючі права опозиції за парламентською меншістю в цілому (Глава 13 Регламенту Верховної Ради України).

- Передбачити можливість затримання або арешту народного депутата України без згоди Верховної Ради України у випадку, якщо затримання (арешт) було здійснено на місці вчинення народним депутатом України злочину або у разі набрання законної сили вироком суду, яким депутата засуджено за вчинення злочину; передбачити можливість притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності без згоди Верховної Ради України (частина третя ст. 80 Конституції, стаття 27 Закону „Про статус народного депутата України”, Глава 35 Регламенту Верховної Ради України).
- Провести більш чітко розмежування повноважень і відповідальності у сфері виконавчої влади між Президентом і Кабінетом Міністрів України (п. 12 частини першої ст. 85, частина друга ст. 102, п.п. 1, 3, 10, 15, 17 частини першої статті 106, частина четверта статті 106, стаття 107, частина друга ст. 113, частина четверта статті 114, частини четверта, п’ята, восьма, десята статті 118 Конституції).
- Змінити порядок висування кандидатури Прем’єр-міністра України: передбачити можливість почергового висування кандидатури Прем’єр-міністра України депутатськими фракціями, починаючи з найбільшої фракції, можливість висування кандидатури Прем’єр-міністра Президентом України у разі, якщо протягом встановленого строку жодна з фракцій не змогла висунути таку кандидатуру на посаду Прем’єр-міністра, яка б була підтримана парламентом; передбачити дострокове припинення повноважень Верховної Ради Президентом, якщо жодна із запропонованих кандидатур на пост Прем’єр-міністра у встановлений строк (60 днів) підтримана не була (частина восьма статті 83, п.9 частини першої статті 106, частина третя статті 114 Конституції; стаття 8 Закону „Про Кабінет Міністрів України”; стаття 205 Регламенту Верховної Ради України).
- Передбачити: 1) обов’язковість розгляду Верховною Радою України Програми діяльності Кабінету Міністрів України після призначення на посади не менш як двох третин членів Кабінету Міністрів України, але перед складанням присяги членами новосформованого Кабінету Міністрів України; 2) схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України на весь строк повноважень Уряду; 3) закріплення положення, у відповідності з яким у разі несхвалення парламентом Програми діяльності Кабінету Міністрів України уряд вважається несформованим (стаття 114 Конституції, стаття 11 Закону „Про Кабінет Міністрів України”, стаття 227 Регламенту Верховної Ради України).
- Закріпити обов’язковість звільнення членів Кабінету Міністрів з посад виключно за поданням Прем’єр-міністра України (п. 12 частини першої статті 85 Конституції, частина друга ст. 18 Закону „Про Кабінет Міністрів України”).
- Надати Кабінету Міністрів України право у будь-який час ініціювати питання про довіру Уряду; передбачити можливість вирішення питання про довіру Кабінету Міністрів України шляхом схвалення або відхилення визначеного Урядом законопроекту (законопроектів); визначити відмову Уряду в довірі в якості підстави для відставки всього складу Кабінету Міністрів України (ст.ст. 85, 87, 115 Конституції, Розділ III Закону „Про Кабінет Міністрів України”, стаття 207 Регламенту Верховної Ради України).
- Закріпити право ініціювання питання про відповідальність (недовіру) Кабінету Міністрів України виключно за народними депутатами України (у кількості, що становить третину від конституційного складу Верховної Ради України); передбачити

обов'язковість розгляду питання про відповідальність Кабінету Міністрів виключно під час чергових сесій Верховної Ради України у будь-який час після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (крім випадку, коли Верховна Рада України вже розглядала відповідне питання на поточній сесії або якщо його розгляд припадає на останню сесію парламенту); визначити мінімальний строк (не менше 2-3 днів) між внесенням пропозиції про відповідальність Уряду та розглядом такої пропозиції і вирішенням питання про відповідальність Кабінету Міністрів України (ст.ст. 87, частина друга статті 113 Конституції).

- Внести зміни до статті 111 Конституції України, які передбачатимуть впровадження дієвої процедури усунення Президента з поста в порядку імпичменту – у разі встановлення Верховним Судом ознак злочину у діях, в яких звинувачується Президент, його повноваження припиняються достроково з дня встановлення Верховним Судом відповідних обставин.
- Закріпити за певною кількістю виборців право законодавчої ініціативи (стаття 93 Конституції; ст.ст. 89 – 96 Регламенту Верховної Ради України).
- Передбачити можливість внесення законопроектів не окремими депутатами України, а групою народних депутатів України у кількості, що дорівнює мінімальному кількісному складу фракції, визначеному Регламентом Верховної Ради України (стаття 93 Конституції України).
- Передбачити обов'язковість проведення експертизи законопроектів Кабінетом Міністрів України; обов'язковість звернення головного комітету до Кабінету Міністрів України щодо надання відповідних експертних висновків; визначити строки проведення експертизи законопроектів Кабінетом Міністрів України (ст.ст. 93, 94 Регламенту Верховної Ради України).
- Внести до Регламенту Верховної Ради України та Закону „Про Кабінет Міністрів України” зміни, які закріплюватимуть за Кабінетом Міністрів провідну роль у плануванні законодавчого процесу; визначатимуть повноваження Кабінету Міністрів і засади його взаємодії з Верховною Радою України при формуванні порядку денного сесій.
- Впровадити дієвий контроль за дотриманням встановлених Регламентом вимог щодо оформлення законопроектів (ст.ст. 92 – 94 Регламенту Верховної Ради України).
- Передбачити обов'язковість зазначення у пояснювальній записці до законопроекту інформації стосовно проведення консультацій щодо можливих наслідків прийняття законопроекту та його потенційного впливу з науковими установами, органами державної влади та органами місцевого самоврядування, неурядовими організаціями тощо (частина перша статті 91 Регламенту Верховної Ради України).
- Заборонити внесення законопроектів на заміну раніше поданих (ст.ст. 90, 92 Регламенту Верховної Ради України) з одночасним виключенням з Регламенту Верховної Ради України положень, які визначають граничний строк внесення альтернативних законопроектів (частина друга статті 100 Регламенту Верховної Ради України).
- Визначити вичерпний перелік підстав для обговорення парламентом питань (у тому числі проектів законів) за скороченою процедурою; заборонити розширення такого переліку рішеннями парламенту, прийнятими ad hoc (стаття 31 Регламенту Верховної Ради України).

- Звільнити Апарат Верховної Ради від обов'язку поширення у паперовій формі законопроектів та інших матеріалів серед народних депутатів України (крім документів, які не підлягають оприлюдненню або розглядаються невідкладно); впровадити електронне врядування в діяльність парламенту і Апарату (частина третя статті 11, частина третя статті 21, частина друга статті 24, ст.ст. 98, 99, 112, 117, 126, частина сьома статті 133, частина сьома статті 145, частини третя, дев'ята статті 147, частина третя статті 150, частина п'ята статті 153, частина четверта статті 156 Регламенту Верховної Ради України).
- Внести до Закону „Про комітети Верховної Ради України” зміни, що передбачатимуть створення при всіх парламентських комітетах громадських консультативно-дорадчих органів з метою виявлення найбільш актуальних проблем правового регулювання суспільних відносин, інформаційно-аналітичного та консультаційного забезпечення діяльності комітетів; визначення порядку формування таких органів, їхнього статусу, засад взаємодії з комітетами, механізмів забезпечення прозорості їхнього функціонування.
- Передбачити створення в структурі Апарату Верховної Ради України окремої науково-дослідницької служби на базі Головного науково-експертного управління та Інституту законодавства Верховної Ради України; у зв'язку з цим – визначити завдання цієї служби щодо наукового забезпечення законодавчого процесу.
- У Конституції України (зокрема, статтях 91, 94): 1) передбачити поділ законів на звичайні, органічні та конституційні; 2) передбачити можливість ухвалення проектів звичайних законів простою більшістю голосів присутніх на засіданні депутатів; 3) визначити випадки, за яких схвалення законопроектів вимагатиме підтримки абсолютної більшості голосів членів парламенту (подолання вето Президента на звичайні закони); 4) передбачити обов'язковість ухвалення органічних і конституційних законів кваліфікованою більшістю голосів; 5) передбачити подолання вето Президента на звичайні закони абсолютною більшістю голосів від складу парламенту; подолання вето на органічні і конституційні закони кваліфікованою більшістю голосів від складу парламенту.
- Внести зміни до статей 29 і 52 Закону „Про комітети Верховної Ради України”, які передбачатимуть удосконалення процедур організації і проведення комітетських слухань (закріплення обов'язковості затвердження і попереднього оприлюднення річних (квартальних) планів слухань, оприлюднення на веб-сайтах парламентських комітетів інформації про дату, час, місце проведення слухань, їх порядок денний, порядок акредитації зацікавлених учасників; оприлюднення стенограм і рекомендацій слухань, результатів виконання таких рекомендацій).
- Внести до Регламенту Верховної Ради України та Закону „Про Кабінет Міністрів України” зміни, які передбачатимуть підвищення ефективності „години запитань до Уряду” шляхом: а) запровадження обов'язкової реєстрації всіх запитань до Уряду в Апараті Верховної Ради України у визначений строк до дня проведення „години запитань”; б) забезпечення проведення „години запитань” на більш регулярній основі (кожного дня пленарних засідань, по 1 годині); в) залучення до участі у „годині запитань” лише тих членів уряду, до компетенції яких віднесено формування і реалізацію політики з питань, порушених у запитаннях народних депутатів; г) скасування тематичної спрямованості „години запитань” – тематика „години запитань” має визначатись змістом запитань; д) визначення переліку допустимих

- запитань (ст.ст. 25, 229, 230 Регламенту Верховної Ради України; стаття 37 Закону „Про Кабінет Міністрів України”).
- Внести до Конституції України зміни, які передбачатимуть можливість направлення депутатських запитів виключно до уряду або його членів (п. 34 частини першої статті 85, стаття 86 Конституції України).
 - Провести чітке розмежування між запитами і письмовими запитаннями; закріпити вимоги до змісту (допустимості) запитів і письмових запитань; запровадити обов’язкову реєстрацію всіх запитів і письмових запитань в Апараті Верховної Ради України; забезпечити оприлюднення у „Відомостях Верховної Ради України” та на веб-сайті Верховної Ради повних текстів запитів, письмових запитань та письмових відповідей на них (ст.ст. 15, 16 Закону „Про статус народного депутата України”, ст.ст. 224 – 226 Регламенту Верховної Ради України).
 - Замінити парламентські слухання слуханнями в комітетах (п. 9 частини шостої статті 3, частина п’ята статті 9, п.6 частини чотирнадцятої статті 73, статті 233-236 Регламенту Верховної Ради України; п. 4 частини першої статті 14, стаття 28 Закону „Про комітети Верховної Ради України”).
 - Створити належну правову основу для діяльності тимчасових слідчих комісій шляхом прийняття Закону „Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України”, який чітко визначатиме межі контрольної компетенції комісій, уточнюватиме порядок розгляду комісіями питань, віднесених до їхньої компетенції (зокрема, визначатиме перелік учасників процедури розслідування, їх права і обов’язки, стадії проведення парламентських розслідувань тощо).
 - Передбачити, що одна й та ж сама особа не може обіймати посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини більш ніж два строки (стаття 5 Закону „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”).
 - Передбачити можливість дострокового припинення повноважень парламентського омбудсмана судом у випадку порушення ним вимог щодо несумісності його посади з іншими видами діяльності (стаття 9 Закону „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”).
 - У Законі „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” визначити конкретні механізми забезпечення прозорості (гласності) діяльності парламентського омбудсмана: а) покласти на Уповноваженого обов’язок надання за інформаційними запитами будь-яких осіб інформації щодо своєї діяльності, що не стосується суті конкретних справ, що перебувають у провадженні Уповноваженого; б) визначити загальні вимоги до щорічної доповіді Уповноваженого; в) передбачити обов’язкове оприлюднення щорічних та спеціальних доповідей Уповноваженого в офіційних друкованих виданнях та на власній веб-сторінці Уповноваженого; г) передбачити обов’язкове 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; д) запровадити щорічний фінансовий аудит омбудсмана Рахунковою палатою, передбачити оприлюднення результатів такого аудиту на веб-сторінках Рахункової палати та омбудсмана.

- Чітко окреслити межі компетенції парламентського омбудсмана (статті 1, 3, 13 – 15 Закону „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”).
- Уточнити порядок провадження у справах, розгляд яких віднесено до компетенції Уповноваженого; визначити вичерпні переліки підстав для, відповідно, відмови у розгляді звернень громадян, для направлення звернень на розгляд інших органів (стаття 17 Закону „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”); визначити строки, етапи, процедуру провадження (заслуховування заявника, суб’єкта оскарження, дослідження доказів і т.д.), вимоги до змісту подань Уповноваженого (стаття 15 Закону „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”), перелік випадків, за наявності яких Уповноважений зобов’язаний звернутись до Конституційного Суду з конституційним поданням або зверненням (стаття 14 Закону „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”); розширити перелік суб’єктів, на підставі звернень яких Уповноважений має відкривати провадження у справах та проводити перевірки (стаття 16 Закону „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”).
- Уточнити засади внутрішньої організації діяльності омбудсмана; передбачити створення його представництв 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; визначити підстави і порядок призначення на посади та звільнення з посад заступників Уповноваженого (п. 17 частини першої статті 85, стаття 101 Конституції; статті 9 – 11 Закону „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”).
- Визначити в Законі „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” перелік випадків, в яких Уповноважений може звертатись до суду із цивільними або адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у відповідних справах.
- Закріпити за Рахунковою палатою України статус незалежного органу, підзвітного і підконтрольного парламенту, що здійснює контроль на надходженням і використанням (розпорядженням) державних коштів і майна у порядку і в межах, визначених законом; визначити у Конституції строк повноважень Голови Рахункової палати та вичерпний перелік підстав для дострокового припинення повноважень Голови Рахункової палати (стаття 98 Конституції, ст.ст. 2, 6, 8, частина друга ст. 15, частина третя ст. 37 Закону „Про Рахункову палату”).
- Передбачити додаткові механізми посилення фінансової незалежності Рахункової палати (стаття 38 Закону „Про Рахункову палату”).
- Внести до Закону „Про Рахункову палату” зміни, які уточнюватимуть завдання Рахункової палати (основними завданнями Рахункової палати має бути проведення аудитів правильності та ефективності управління публічними фінансами).
- Визначити механізми взаємодії Рахункової палати з іншими органами фінансового контролю, зокрема – на етапах планування контрольних заходів та їх проведення (стаття 21 Закону „Про Рахункову палату”).
- Внести до Закону „Про Рахункову палату” зміни, які передбачатимуть зменшення концентрації повноважень Рахункової палати на рівні її Колегії (шляхом передачі частини повноважень Колегії на рівень структурних підрозділів та територіальних

управління Палати); а також визначення статусу територіальних управлінь Рахункової палати безпосередньо в Законі „Про Рахункову палату”.

- Визначити безпосередньо у Законі „Про Рахункову палату” порядок проведення Рахунковою палатою контрольних заходів, права та обов’язки аудиторів, представників відповідних об’єктів контролю, процедуру оскарження рішень, дій та бездіяльності під час проведення аудитів.
- Внести до Закону „Про статус народного депутата України” зміни, які передбачатимуть: 1) скасування пільг, якими народні депутати фактично не користуються; 2) заміну пільг прямим фінансуванням депутатської діяльності та/або відшкодуванням витрат, пов’язаних із здійсненням депутатської діяльності.
- Визначити в окремому нормативно-правовому акті засади депутатської етики та правила поведінки народних депутатів України як в парламенті, та і за його межами; впровадити механізми запобігання і врегулювання конфлікту інтересів; запровадити обов’язкове декларування народними депутатами своїх особистих інтересів; закріпити вимоги до форми, змісту і порядку подання декларацій про наявні інтереси; передбачити обов’язкове оприлюднення декларацій про наявні інтереси на веб-сайті Верховної Ради України; визначити орган/органи, які контролюватимуть дотримання депутатами вимог щодо запобігання конфлікту інтересів, правил депутатської етики; передбачити дієві, пропорційні та превентивні санкції за порушення вимог законодавства щодо конфлікту інтересів, порушення правил етики; визначити порядок застосування відповідних санкцій.