



**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Фонд Східна Європа



ЛАБОРАТОРІЯ  
ЗАКОНОДАВЧИХ  
ІНІЦІАТИВ  
[www.parlament.org.ua](http://www.parlament.org.ua)



## Пропозиції до політики щодо звітування Уряду в Парламенті

ГРУДЕНЬ, 2017

Підготовка аналітичних матеріалів є частиною проекту, що реалізує ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» у рамках Програми USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво». Програма USAID «РАДА», що виконується Фондом Східна Європа, сприяє становленню підзвітного, відповідального і демократичного парламентського органу.

Більше на [www.radaprogram.org](http://www.radaprogram.org)

Думки, викладені в цій публікації, є виключною відповідальністю авторів дослідження та не обов'язково відображають точку зору USAID, Фонду Східна Європа та Лабораторії законодавчих ініціатив.

Лабораторія законодавчих ініціатив

**Пропозиції до політики щодо звітування  
Уряду в Парламенті  
(*Policy Paper*)**

ГРУДЕНЬ, 2017

## **Зміст**

Вступ.....	3
Основні проблемні аспекти комунікації Уряду та Парламенту.....	4
Аналіз міжнародного досвіду.....	9
Пропозиції щодо вдосконалення комунікації між Урядом та Верховною Радою.....	14
Висновки.....	19
Джерела.....	20

## Вступ

Ефективна співпраця уряду та парламенту є вагомим аспектом у роботі державного апарату в цілому, оскільки парламент відповідає за формування уряду та ухвалення законодавчих актів, а уряд - за їхню реалізацію. Слабка комунікація між урядом і парламентом породжує надзвичайно великі ризики у виконанні Плану Уряду. Робота Уряду може бути паралізована, а парламент може зав'язнути в законодавчому «спамі». Після Революції гідності Україна повернулася до парламентсько-президентської форми правління, а формування Уряду і контроль над ним стали відповідальністю парламенту. Оскільки уряди у переважній більшості країн формуються правлячою партією (або коаліцією партій), то великого значення набуває саме політичний, а не формальний аспект взаємодії цих гілок влади. Можливості для реалізації законотворчих стратегій окремими міністрами та членами парламенту суттєво залежать від внутрішньої партійної організації та динаміки коаліційної політики.

Після Революції гідності українські політичні сили пішли на низку політичних компромісів, які є умовою для формування ліберальної демократії. Більш важливо, що українські регіональні та політичні зсуви спровокували утворення нових політичних партій. Нові політичні альянси вибудовувалися не лише довкола регіональних та групових інтересів, але вже й довкола ідеологій. З цієї точки зору Україна мала цілком реальні шанси вибудувати представницьку демократію напередодні виборів 2014 року. Посилення ролі Верховної Ради додало політичним акторам стимулів для того, аби докласти всіх можливих зусиль, щоб мати сильне представництво в парламенті. Відповідно, нам важливо відповісти на два питання щодо дієвості цього конституційного дизайну: 1) наскільки інституційне облаштування дозволило створити баланс сил між ключовими гілками влади; 2) Чи створила Україна достатні умови для стабільної роботи парламентської більшості?

Аналіз конституційного законодавства, що регулює діяльність Верховної Ради України у сфері парламентського контролю, показав, що конституційна й законодавча регламентація контрольних повноважень парламенту України вимагає подальшого розвитку й вдосконалення (Взаємодія парламенту та уряду: стан та шляхи оптимізації, 2004). У порівнянні із правовими основами інституту законодавчої діяльності, які є досить детально розробленими в науці і поступово формуються на практиці, правові основи інституту парламентського контролю не можна визнати достатньо теоретично розробленими та нормативно врегульованими. З інституційної точки зору, аналіз потрібно почати з Конституції. Виборче законодавство, законодавство, яким регулюється діяльність політичних партій, Регламент ВРУ повинні бути узгодженими з інституційним дизайном, представленим Конституцією, принаймні теоретично.

Для ефективного парламентського контролю уряд має надавати достатньо інформації про свою діяльність, тобто проводити регулярне звітування як щодо публічних фінансів, так і щодо операційної та програмної діяльності.

## Основні проблемні аспекти комунікації Уряду та Парламенту

Найчастіше парламентський контроль визначають як нагляд за політиками та програмами, прийнятими урядом (Schick, 1976). Також часто розширюють значення парламентського контролю, включаючи нагляд за урядовою законодавчою ініціативою (Maffio, 2002). Процес, через який урядовий законопроект стає законом (обговорення в комітетах, доопрацювання, обговорення під час пленарних засідань, голосування), дає парламенту можливість певним чином контролювати та коригувати урядові плани ще до їхнього впровадження. Таким чином, парламентський контроль відбувається *ex post* та *ex ante*.

Основними перевагами парламентського контролю є, по-перше, підвищення якості політик та урядових програм, по-друге, підвищення легітимності рішень. Серед інструментів комунікації парламенту та уряду наглядові дії, запити, перевірки, ревізії, розслідування, визначення ефективності та оцінка діяльності, акти контрольного реагування на одержані результати контролю, участь урядовців у засіданнях комітетів, проведення парламентських та комітетських слухань, днів уряду в парламенті.

Конституційна структура парламентського контролю за виконавчою гілкою влади в Україні відповідає міжнародним стандартам та регулюється Статтями 85, 86, 87 та 89 Конституції України.

Одним з найважливіших механізмів парламентського контролю є комітетська система. Детально контрольні функції та повноваження комітетів описані в Законі «Про комітети». Верховна Рада також має право висловлювати вотум недовіри Прем'єр-міністру та іншим міністрам, призначати та звільняти Генерального прокурора, членів Рахункової Палати та омбудсменів. Самі народні депутати також мають певні інструменти парламентського контролю, згідно з Законом «Про статус народного депутата», такі як запити та звернення.

Одним з найважливіших аспектів співпраці уряду та парламенту є робота на державним бюджетом. Основні принципи парламентського контролю за публічними фінансами викладені в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України»:

- Ст.161 Регламенту ВРУ «Контроль за виконанням Державного бюджету України здійснює ВРУ як безпосередньо, так і через Рахункову Палату».
- Ст.162 Регламенту ВРУ «Розгляд річного звіту про виконання закону про Державний Бюджет із співдоповідями Голови комітету та Голови Рахункової Палати». Можливість заслуховування головних розпорядників коштів щодо результатів виконання бюджетних програм за звітний період.
- Право прийняття ВРУ процедурного рішення про здійснення Рахунковою Палатою позапланового аудиту за ініціативою не менш як однієї депутатської фракції (депутатської групи) - не більше одного разу протягом однієї чергової сесії.
- Ст.156 Регламенту ВРУ щодо проведення Рахунковою Палатою експертизи проекту закону про державний бюджет на наступний рік і до 1 жовтня року, що передує плановому, подачі висновків ВРУ.

В Україні формально передбачено низку можливостей для комунікації та співпраці між Урядом та Верховною Радою, однак доцільним виглядає розглянути такі основні проблемні аспекти комунікації Уряду та Парламенту:

**1. Робота в комітетах, робочих групах, фракціях, під час пленарних засідань:**

- Взаємодія комітетів та міністерства не є ефективною та потребує комплексного перегляду. Одним з недоліків роботи парламентських комітетів є те, що наглядова роль комітетів (контрольна функція) ускладнюється фактом невідповідності компетенції комітетів повноваженням конкретних міністерств. Кількість комітетів Верховної Ради України визначається на початку кожного скликання. Наразі Верховна Рада України налічує 27 комітетів і одну спеціальну комісію з питань приватизації. Відповідно до міжнародних стандартів це відносно велика кількість постійних комітетів. Крім того, кількість членів того чи іншого комітету сильно відрізняється - від 7 до 33-ох членів.
- Під час засідань робочих груп, які створюються Урядом, дуже низька присутність та активність народних депутатів.
- Міністерства проводять презентації законодавчих ініціатив перед фракціями в парламенті, але лише одиниці серед парламентарів беруть у них участь. Цей факт, поряд з повільним розглядом урядових законопроектів, свідчить про низьку вмотивованість депутатського корпусу до комунікації з виконавчою гілкою.
- У дні звітування Уряду у Верховній Раді (п'ятниця у сесійні тижні) відвідуваність депутатами пленарного засідання рекордно низька.
- Парламентські та комітетські слухання є недосконалим юридично та недостатньо дієвим механізмом для здійснення дієвого контролю над роботою Уряду. Чинні положення про проведення слухань не визначають критеріїв, за якими відбираються учасники слухань, механізмів забезпечення участі у слуханнях зацікавлених сторін. Крім того, ще до початку слухань народним депутатам України мають бути роздані проекти рішень Верховної Ради за результатами слухань, що ставить під сумнів саму необхідність проведення таких слухань, результати яких відомі заздалегідь (Світова практика та український досвід використання механізму парламентських слухань та слухань у комітетах як інструменту контрольної функції парламенту, 2005). Також неврегульованими залишаються процедури проведення слухань у слідчих комісіях та тимчасових спеціальних комісіях.

**2. Законодавча ініціатива:**

- Аналіз зареєстрованих та ухвалених законів протягом 4-ї та 5-ї сесії свідчить, що за цей час було зареєстровано 1506 законопроекти, з яких депутатами було зареєстровано 1224 законопроекти, а Урядом - 252 законопроекти. При цьому 50% всіх ухвалених законопроектів є депутатськими. Уряд так і не перетворився на основний центр вироблення політики.
- Реформи здійснюються Урядом, сформованим коаліцією, а План Уряду складається на основі Коаліційної Угоди. Однак часто Уряд та

депутати мають різне бачення реформи, в результаті чого з'являються законопроекти до однієї політики, протилежні за змістом. Наприклад: два проекти змін до податкового кодексу, два проекти закону про податкову поліцію та ін. Таким чином, законодавчий процес виглядає так, ніби Уряд та Верховна Рада конкурують між собою.

### **3. Контроль за публічними фінансами:**

- Усталеною практикою є прискорений розгляд бюджету, коли період обговорення у ВРУ становить кілька днів. Сім з п'ятнадцяти проектів бюджету опрацьовувалися в ВРУ менше 10 днів (Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, 2016). При цьому Уряд часто відкликає бюджет, що ускладнює роботу комітету над ним.
- Депутати подають проекти законів, які в більшості випадків мають суттєвий вплив на затверджений Державний бюджет, не передбачаючи порядок компенсації витрат державі. Відповідно, Міністерство фінансів не підтримує депутатські ініціативи. Існує певний конфлікт у розподілі обов'язків та відповідальності.
- Певні функції Державної аудиторської служби (ДАС) та Рахункової палати перетинаються або дублюються (перевірка цільового використання бюджетних коштів), отже, існує ризик посилення недовіри між Верховною Радою та Урядом.

Також певною мірою можна говорити про неетичне ставлення депутатів до урядовців та навпаки. Бракує кодифікації та стандартизації вимог до професійної етичності як парламентарів, так і вищого корпусу державних службовців. Від депутатів та урядовців часто можна почути про брак довіри один до одного.

У бюджетному запиті на кошторис Верховної Ради не міститься рядка "здійснення контрольних функцій", хоча цю функцію декларує і Конституція, і законодавство (зокрема, регламент), тобто Апарат ВРУ не має достатнього кадрового потенціалу та ресурсів на здійснення контрольної функції.

Інструменти індивідуального контролю народними депутатами також мають певні вади. Запити та звернення часто подаються з приватних питань депутатів чи окремих виборців, посилюючи навантаження на відповідальні виконавчі органи, що, в свою чергу, призводить до неможливості опрацювати всі запити та звернення (Парламентський контроль: проблеми та шляхи підвищення ефективності, 2009).

Нарешті, залишається проблемою неузгодженість регламентів Верховної Ради та Уряду із редакцією Конституції, яка набрала чинності після Революції гідності, що звужує коло механізмів комунікації, доступних для Уряду та парламенту.

### **Фактор Президента у комунікації між Урядом та парламентом**

Дослідження показали, що у більшості країн існують певні інструменти для контролю за діями уряду, і законодавчі органи в парламентських режимах у середньому мають більше інструментів нагляду, ніж законодавчі органи при президентських та напівпрезидентських режимах (Pelizzo et al., 2004).

Інститут президента має значний вплив на відносини між урядом та парламентом. На відміну від представницьких демократичних систем Гільєрмо О'Доннеллом (O'Donnell, 1994) було запропоновано визначати деякі президент-

ські системи як делегативні демократії, де президентів, обраному на виборах, делегують повноваження управляти таким чином, яким він або вона вважає за потрібне, обмежуючись лише наявними владними стосунками та конституційно обмеженим терміном повноважень. Такі президенти сприймають себе як основні зберігачі та дороговкази інтересів нації та зазвичай хочуть показати, що ставлять себе над політичними партіями та організованими інтересами; в таких ситуаціях парламент - це часто просто неприємність. Це унікальна мажоритарна система, в якій переважає поняття «переможець отримує все». Отже, вибори - це жорстокі, емоційно заряджені події з високими ставками. Звичайно, міра делегування присутня у всіх демократичних системах представництва. Але це, як правило, регулюється більш суворими процедурами відповідальності, ніж в делегативній демократії, як це трактує О'Доннелл.

Українська Конституція 1996 року давала президентів так багато влади, що необхідність співпрацювати з парламентом було значною мірою нівельовано. Більше того, право законодавчої ініціативи президента редукує можливість того, що парламент сформує стабільну правлячу коаліцію. Однак конституційна конструкція - це лише частина проблеми. З точки зору формування інституцій вибір виборчого законодавства та парламентського регламенту має такий самий вплив, як і розподіл влади на рівні Конституції (Ковриженко, 2011).

Наявність широких повноважень президента тільки частково впливає з формальних правил. Його повноваження також базувалися на неформальних точках впливу, які були ним сформовані. Усі ці аспекти дозволили сформувати відповідну основу для впливу на парламент і чинному президенту. Недарма він і досі лишається найуспішнішим законодавцем, на відміну від сформованого парламентом уряду: 29 з 30 зареєстрованих законодавчих ініціатив Президента ухвалено, тоді як урядова ефективність складає 25% (63 ухвалених з 252 зареєстрованих).

Україна ніколи не мала стійкої коаліційної більшості у своєму парламенті, а структура взаємозв'язків виконавчої та законодавчої гілок впливає на формування коаліції в парламенті. Відповідно, перерозподіл сил на рівні Конституції ще не вказує на посилення парламенту як інституції. Крім того, що сьогодні президент залишається найефективнішим законодавцем, його політична сила, Блок Петра Порошенка, має найбільше представництво в парламенті. Часто Уряд мусить конкурувати з президентськими ініціативами в одному полі в парламенті.

Серед останніх прикладів, які демонструють деструктивну роль інституту Президента в системі вироблення рішень в Україні, можна навести історію з підготовкою та ухваленням законопроекту «Про дипломатичну службу». Про процес підготовки цього законопроекту під час засідання Верховної Ради України 7 грудня розповів керівник відповідної робочої групи з підготовки законопроекту, голова підкомітету з питань законодавчого забезпечення і контролю за діяльністю дипломатичної служби Комітету Верховної Ради України у закордонних справах.

Отже, за ініціативи Комітету у закордонних справах спільно з Міністерством закордонних справ наприкінці 2016 року розпочалася робота над законопроектом. Влітку 2017 року законопроект був готовий до внесення до Верховної Ради. Однак за ініціативи Міністра закордонних справ цей законопроект,

за погодженням комітету, було передано Адміністрації Президента, де він перебував ще півроку. В результаті Адміністрація Президента прибрала дуже важливу функцію парламентського контролю з тексту законопроекту і вилучила статтю, яка стосується консультацій перед призначенням глав дипломатичних представництв Президентом України. Крім того, із законопроекту зникла така функція дипломатичної служби, як «служіння українському народу».

Надання широких повноважень президенту за рахунок парламенту, що закладено конституційним дизайном, часто виправдовується необхідністю рішучого та швидкого розвитку: президент вносить свої законопроекти як невідкладні, вони голосуються за скороченою процедурою. Проте, така значуща роль інституту президента може перешкоджати належному творенню державної політики, котре, перш за все, забезпечується за рахунок ефективної комунікації уряду та парламенту.

## Аналіз міжнародного досвіду

Конституційний розподіл влади між виконавчою та законодавчою гілками коливається від президентських систем поділу влади, як, наприклад, у Сполучених Штатах, де законодавчий орган відіграє значну роль, до парламентських систем Вестмінстеру, де загалом домінує виконавча влада. Між ними є модифіковані форми, що включають напівпрезидентські системи та парламентські системи, що не належать до Вестмінстерської системи.

Природа цього дизайну великим чином обумовлює характер комунікації парламенту та уряду та диктує інструменти, якими послуговується парламент у контролі над урядом.

Конституційний розподіл обов'язків між виконавчою та законодавчою владою має також значний вплив на ролі законодавчої та виконавчої гілок у формуванні бюджету. У президентських системах розподілу повноважень, як, наприклад, в Сполучених Штатах, законодавча влада відіграє важливу роль у формуванні бюджету, частково завдяки своїм незалежним виборам у виборчих округах.

Партійні системи також відіграють важливу роль у визначенні ступеня незалежності законодавчої влади та виконавчої влади. Сильні, цілісні двопартійні системи, як правило, пом'якшують законодавчий вплив. У цих системах законодавчі органи мають робочу більшість для підтримки урядових ініціатив. За цих обставин парламент нечасто має причини не погоджуватися з урядом. У парламентських системах партія більшості в законодавчому органі може призвести до падіння власного уряду шляхом голосування проти бюджету або шляхом внесення значних поправок. З іншого боку, слабкі двопартійні системи, а також багатопартійні системи загалом посилюють роль законодавчих органів у бюджетному та політичному процесі. У цих системах виконавча влада має «торгуватися» з більш незалежними законодавчими діями, щоб забезпечити підтримку більшістю бюджету та політичних цілей. Іноді цей переговорний процес відбувається за межами формальних законодавчих каналів та установ, але його, тим не менше, слід розглядати як інструмент законодавчого впливу на урядові рішення (OECD, 2007).

Законодавчі органи у всьому світі використовують різні інструменти для контролю за урядовою діяльністю та програмами. У дослідженні парламентського контролю в 83 країнах Міжпарламентського союзу у співпраці з Інститутом Світового банку в більшості країн законодавчі органи використовували такі інструменти (Pelizzo et al., 2004):

- запити до виконавчої влади: 96%;
- слухання комітету: 95%;
- слідчі/спеціальні комісії: 95%;
- слухання на пленарному засіданні: 90%;
- омбудсмен: 72%.

### США

Конгресовий контроль виконавчої влади існував з моменту започаткування Конгресу США. Основні процеси, пов'язані з конгресовим контролем, включають

процеси розслідування, імпічменту, затвердження, асигнування, авторизації та бюджетні процеси (Parliamentary Oversight of the Executive Branch, 2017).

В рамках розслідувань Конгрес може вимагати розкриття документів або вимагати присутності та свідчень свідків на слуханнях шляхом видачі спеціальних повісток. Іншим важливим інструментом контролю є право імпічменту Президента, Віце-президента та інших федеральних службовців.

Конституція вимагає від Сенату затвердження низки високопоставлених посад у виконавчій владі. Цей процес може бути використаний сенаторами для скерування політик та підтвердження зобов'язань кандидатів.

Конституція вимагає заходів асигнування для загальної діяльності операцій та певного дискреційного фінансування. Крім того, члени Конгресу беруть участь у бюджетному процесі, а також мають Бюджетний офіс, який займається аналізом основних питань бюджетного процесу.

Одним з найважливіших інструментів контролю є комітети. Кожна з палат Конгресу делегує контрольні повноваження відповідним комітетам.

### **Великобританія**

Великобританія не має офіційної конституції. Таким чином, не існує письмового припису, який би спеціально розподіляв відповідальність за різні галузі права між законодавчими чи виконавчими органами. Натомість процес контролю за роботою виконавчої влади регулюється традиціями та конвенціями. Основна конвенція, яка передбачає контроль за виконавчою владою, полягає у забезпеченні підзвітності - міністри уряду підзвітні парламенту та громадськості за свої дії.

В основі парламентського контролю за виконавчою владою лежать парламентські комітети. Палата общин включає в себе загальні, спеціальні та об'єднані комітети, а також Комітет всієї палати. Загальні комітети (англ. general committees) формуються для постатейного розгляду законопроектів - біллів, як публічних, так і приватних. Натомість власне контрольну функцію виконують спеціальні комітети (англ. select committees), які формують одразу після здобуття повноважень парламенту нового скликання і налічують від 11 до 17 членів. Особливе місце серед них займають комітети з контролю за діяльністю уряду (англ. departmental select committees).

Вперше створені в 1979 році, комітети з контролю за діяльністю уряду утворюються відповідно до галузей управління. Головне їхнє завдання - контроль за діяльністю міністрів. Саме тому система цих комітетів прив'язана до структури уряду. Наприклад, діють комітети з оборони, внутрішніх справ, закордонних справ, промисловості і торгівлі, транспорту, сільського господарства, комітети у справах Шотландії та Уельсу. Члени уряду не мають права входити до складу таких комітетів, але можуть бути присутніми на засіданнях і виступати від імені уряду, не беручи участь у голосуванні. Депутати Палати громад, які не перебувають у відповідному комітеті, також мають право бути присутніми на його засіданнях, але без права голосування.

Крім того, до спеціальних комітетів також відносять комітети з особливо важливих питань (англ. topical select committees), зокрема Комітет у справах Європейського союзу, а також внутрішні комітети (англ. internal select commit-

tees), що забезпечують функціонування Палати, серед яких Комітет з відбору, Комітет з процедури та інші.

Об'єднані комітети (англ. joint committees) формуються з рівного числа членів Палати громад і членів Палати лордів, створюються для розгляду питань, що стосуються обох палат парламенту. Деякі з них функціонують на постійній основі (англ. major joint committees), наприклад, Комітет з прав людини, Комітет з делегованого законодавства. Відмінною рисою об'єднаних комітетів є те, що, по-перше, голова – ним може бути член будь-якої їх палат – призначається самим комітетом, а по-друге, доповідь про свою роботу комітет представляє обом палатам.

Великий комітет (англ. Grand Committee) також значною мірою виконує контрольну функцію, маючи змогу ставити питання міністрам та реагувати на позицію міністерств.

Іншим інструментом парламентського контролю у Великобританії є година запитань до уряду. Члени Парламенту мають можливість ставити питання міністрам уряду та прем'єр-міністру безпосередньо в парламенті під час години запитань до уряду або письмово. Крім того, члени парламенту можуть бути також членами Уряду, що сприяє посиленню парламентсько-урядової комунікації.

Витрати бюджетних коштів контролює Національне аудиторське бюро. Бюро публікує доповіді для парламенту, перевіряє рахунки та надає підтримку спеціальним комітетам.

### **Угорщина**

Національні Збори Угорщини зазвичай формують свою систему постійних комітетів на установчому засіданні, а також вирішують, які назви носитимуть комітети та кількість їх членів.

Кількість і обсяг обов'язків постійних комітетів співвідносять до структури уряду, однак є випадки, коли один комітет працює з двома і більше міністерствами, і є приклади, коли коло питань одного міністерства поширюється на два комітети.

Діяльність постійних комітетів пов'язана з основними функціями Національних Зборів. Окрім участі у законодавстві комітети виконують функцію контролю за роботою уряду.

Парламентська функція моніторингу виконавчої влади впливає з принципу, що уряд несе політичну відповідальність перед Національними Зборами. Основний закон передбачає, що уряд повинен бути підзвітний парламенту.

Принцип підзвітності уряду перед парламентом надає право Національним Зборам впливати на уряд, якщо він не згодний з його політикою (інструментом служить вотум недовіри).

Важливим напрямком роботи комітетів є обговорення різних звітів та іншої інформації, що надається урядом. Кожен постійний комітет повинен сформувати підкомітет для контролю за здійсненням законів та їх вплив на суспільство та економіку. Комітети проводять слухання кандидатів на посади міністрів, перш ніж вони призначаються, і проводять щорічні слухання, на яких міністри звітують про свою роботу.

### **Латвія**

Комітети Сейму виконують низку завдань: перевірка витрат державних коштів, перевірка порушень етичних норм, координація національної позиції Латвії з питань Європейського Союзу.

Важливою сферою діяльності комітетів є парламентський контроль виконавчої влади. Комітети розглядають актуальні питання, що представляють суспільний інтерес, а також займаються вирішенням потреб для покращення роботи міністерств, державних установ або органів місцевого самоврядування. Кожен комітет регулярно зустрічається з міністрами або представниками відповідних установ з метою вирішення питань, які входять у його компетенцію. Комітети також здійснюють парламентський контроль роботи уряду шляхом надання рекомендацій по раціоналізації роботи виконавчої влади.

Комітети мають право безпосередньо запитувати інформацію та роз'яснення, необхідні для їх роботи, у відповідного міністра і установи, підпорядкованих або підлеглих йому. Комітет також має право викликати відповідних посадових осіб органів місцевої влади, щоб отримати необхідні коментарі.

Для того, щоб прийняти рішення про підтримку законопроекту або проводити парламентський контроль, члени комітетів враховують міркування відповідних міністерств і думки експертів у відповідній області, соціальних партнерів та НУО.

### **Литва**

Серед контрольних функцій комітетів Сейму Литви:

- обговорення програми Уряду;
- розгляд з власної ініціативи або за дорученням Сейму програм діяльності Уряду або інших державних органів по окремих областях;
- розгляд пропозицій щодо створення або скасування міністерств та інших державних органів;
- заслуховування під час здійснення парламентського контролю інформації та повідомлень міністерств та інших державних органів про реалізацію законів Литовської Республіки та інших прийнятих Сеймом актів;
- з власної ініціативи або за дорученням Сейму проведення парламентського розслідування окремих проблем і представлення Сейму своїх висновків;
- з власної ініціативи або за дорученням Сейму обговорення річних звітів про діяльність підзвітних Сейму державних органів та подання Сейму своїх висновків.

### **Польща та Чехія**

Парламенти Польщі та Чехії є двопалатними, і нижня палата у кожній країні є основною. У обох країнах новопризначені уряди підлягають формальному введенню на посаду шляхом голосування у нижніх палатах. Кабінети міністрів несуть й індивідуальну, і колективну відповідальність перед парламентами або принаймні перед однією з палат. Верхня палата зазвичай не має жодного офіційного контролю над формуванням або строком повноважень міністерств. За Конституціями, обидва парламенти мають привілейоване становище у процесі законотворення. Однак, у кожній країні парламент не є єдиним

джерелом законодавчих актів. Більша частина законодавства розробляється у міністерствах та направляється у парламент для перевірки. Зазвичай, комітети Сейму впливають на політику шляхом використання desiderata - формальних заяв комітетів Сейму, адресовані членам виконавчої гілки влади стосовно виконання законів. Комітети можуть залучати експертів з установ за межами парламенту для оцінювання, коригування політики у процесі її впровадження. Службовці виконавчих органів влади, чії дії критикуються у desiderata, зобов'язані надати офіційну відповідь комітетам.

### **Німеччина**

Контрольні функції німецького парламенту є менш потужними, ніж у Конгресу США, але більшими, ніж у Великобританії. Спеціальні постійні комісії парламенту контролюють урядові управління у межах їхньої юрисдикції: Комітет з бюджетних асигнувань та його спеціалізовані комісії уважно вивчають річний бюджет уряду; Федеральний аудиторський суд проводить аудит бюджетних витрат від імені Бундестагу. Комітет з бюджетних асигнувань часто видає дуже деталізовані рекомендації, які зазвичай знаходять підтримку парламенту.

### **Європейський Парламент**

Європейський Парламент здійснює демократичний контроль за діяльністю всіх інституцій ЄС. Зокрема, Європейська Комісія політично підзвітна Парламенту, який може винести їй вотум недовіри та закликати до відставки Комісії в повному складі.

Згідно з Лісабонським договором, Європейський Парламент має ухвалити кандидатуру Президента Європейської Комісії, запропоновану Радою ЄС. У більш широкому розумінні Парламент здійснює контроль за допомогою регулярного розгляду звітів, які надсилає йому Комісія (загальні звіти, звіти про виконання бюджету тощо). Крім того, члени Парламенту постійно звертаються до Комісії із запитами, на які члени Комісії зобов'язані відповідати.

Парламент також проводить моніторинг діяльності Ради ЄС: члени Парламенту регулярно звертаються до Ради із запитом, а голова Ради відвідує пленарні засідання й бере участь у найбільш важливих обговореннях.

Європейський Парламент також здійснює демократичний контроль, розглядаючи звернення громадян і створюючи тимчасові комітети з їхнього розслідування. Європейський Парламент бере активну участь у всіх самітах ЄС (засідання Європейської Ради). На відкритті самітів Голова Європейського Парламенту висловлює позицію з ключових питань порядку денного Європейської Ради.

Європейський Парламент також обирає омбудсмена, уповноваженого розглядати скарги громадян ЄС, компаній та організацій, а також усіх, хто проживає чи офіційно зареєстрований у країнах-членах ЄС, з приводу порушень діяльності інституцій та органів ЄС.

## **Пропозиції щодо вдосконалення комунікації між Урядом та Верховною Радою**

Однією з основних проблем парламентського контролю є відсутність форми звітування Уряду перед парламентом. Верховна Рада України разом з Кабінетом Міністрів України повинні розробити уніфікований формат та структуру щорічних звітів міністерств щодо результатів реалізації відповідних програмних документів (Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, 2016). Регулярне структуроване звітування Уряду в парламенті допоможе встановити ефективну комунікації виконавчої та законодавчої гілок.

### ***Робота в комітетах, робочих групах, фракціях, під час пленарних засідань***

Тимчасові спеціальні комісії створюються для підготовки та розгляду важливих законопроектів, однак порядок проведення слухань у таких комісіях залишається нерегульованим. Відповідно, необхідним є включення питання порядку проведення слухань у тимчасовим спеціальних комісіях до Положення про проведення слухань у комітетах Верховної Ради України. Така ж рекомендація може бути вжита і стосовно слідчих комісій, слухання в яких також потребують врегулювання.

Враховуючи, що до слухань мають бути залучені представники органів державної влади та місцевого самоврядування, політичних партій, інших об'єднань громадян, наукових установ, представників громадськості, необхідним є визначення критеріїв відбору таких представників.

Крім того, можливість учасників слухань висловити свою позицію щодо питань слухань є обмеженою, а проекти рішень за результатами слухань складаються ще до початку слухань. Відповідно, варто переглянути механізм випрацювання рішень.

Положення про проведення парламентських слухань у Верховній Раді України не визначає наслідків неприйняття Верховною Радою України Постанови щодо схвалення рекомендацій учасників слухань. Вважаємо, що навіть у разі неприйняття такої постанови, схвалені більшістю учасників слухань рекомендації мають бути передані адресатам таких рекомендацій (народним депутатам, членам Уряду, Президенту тощо). Схвалення ж рекомендацій Постановою Верховної Ради України лише робить такі рекомендації обов'язковими (а не рекомендованими) до виконання адресатами (якщо останні підконтрольні або підзвітні Верховній Раді).

З аналізу Положення про проведення парламентських слухань у Верховній Раді України можна дійти висновку, що основними документами, які готуються та оприлюднюються за результатами слухань є стенограма слухань та (у разі підтримки більшістю від конституційного складу парламенту) Постанова Верховної Ради України. На наш погляд, офіційному оприлюдненню (у тому числі на офіційній веб-сторінці Верховної Ради України) повинні підлягати також усі матеріали, які роздавались учасникам слухань, звіт про суму витрачених на

проведення слухань коштів, звіти парламентських комітетів та підконтрольних парламенту суб'єктів, яким було адресовано рекомендації учасників слухань, про результати виконання (причини невиконання рекомендацій).

Аналогічні недоліки має і Положення про проведення слухань у комітетах Верховної Ради України.

Однією з озвучених вище проблем є невідповідність поля відання комітетів діяльності Уряду. З огляду на це, пропонується врахувати рекомендацію Оціночної місії Європейського парламенту №17 щодо приведення кількості комітетів у відповідність до сфер відповідальності міністерств. Відповідний законопроект №6256, поданий в тому числі Головою Верховної Ради, вже перебуває на розгляді в парламенті.

### ***Пропозиції щодо законодавчої ініціативи***

Із надходженням нових законодавчих ініціатив пріоритет в роботі комітетів і парламенту має надаватися законопроектам, які визначені порядком денним сесії. Таким чином можна забезпечити поступове зменшення «законодавчого цунамі», яке, відповідно до аналізу ухвалених законів, в першу чергу проявляється у завантаженості комітетів та підрозділів Апарату новими законопроектами. Порядок денний сесій має формуватися на основі та на виконання Програми діяльності Уряду. Порядок денний сесії має бути реалістичний з огляду на спроможність комітетів та експертних підрозділів Апарату ВРУ. Лише за умови перенесення основного навантаження законопроектної роботи на уряд, зменшення потоку депутатських законопроектів та запровадження інституту законодавчої пропозиції для народних депутатів інструмент політичного погодження ініціатив може спрацювати.

Крім того, рекомендується розглянути можливість обмежити можливість депутатів подавати законопроекти в індивідуальному порядку і перейти до колективного законотворення. Про це йдеться у рекомендації Оціночної місії Європейського парламенту №6 щодо визначеного переліку 20 депутатських законопроектів для пріоритетної роботи парламенту. Це дозволить Уряду отримати певну пріоритетність у розгляді своїх ініціатив.

Задля посилення ролі уряду у законотворчості і відповідно у виробленні політик, варто також переглянути право законодавчої ініціативи президента. Президент повинен мати право законодавчої ініціативи виключно в рамках сфери відповідальності, визначеної конституцією України: національна безпека та оборона, дипломатія.

Доцільність права визнавати законопроекти першочерговими при цьому викликає сумніви, оскільки за логікою конституційної конструкції таке право швидше перешкоджає плановому та передбачуваному процесу вироблення та ухвалення рішень в Парламенті та Уряді, які діють на підставі Коаліційної угоди та на виконання Програми діяльності Уряду. З цієї точки зору швидше Уряд мав би мати право визначати певні законопроекти першочерговими чи невідкладними.

### ***Шляхи до покращення контролю парламенту за публічними фінансами***

Запровадження системи розподілу ресурсів за цілями (Planning - Programming -

Budgeting) дозволить порівнювати альтернативні способи виконання поставлених завдань і вибрати найкращий. При цьому вона відкриє можливість довільним чином вибрати горизонт планування, що дозволить міністерствам перейти на п'ятирічний цикл бюджетного планування, привівши його у відповідність з термінами окремих урядових стратегій.

Управління за цілями - Management by Objectives (MBO) має стати наступним кроком у розвитку програмно-цільового планування. Тут важливо забезпечити підвищення відповідальності всіх співробітників міністерств за досягнення цілей, що стоять перед ними. Колективна відповідальність Кабінету Міністрів містить у собі зависокі ризики безвідповідальності конкретного міністра.

Розробка бюджету на нульовій основі - Zero-Based Budgeting (ZBB) - припускає, що при складанні проекту бюджету розподіл коштів між статтями починається «з чистого аркушу», без урахування планових і фактичних даних минулих періодів, тому використання ZBB дозволяє виявити і усунути зайві витрати, що переходять з періоду в період.

Прийняття закону «Про оцінку результатів діяльності державних установ» дозволить визначити кілька цілей, з яких повинна виходити державна політика бюджетних витрат, і основні шляхи досягнення цих цілей. Навколо цілей повинна вибудовуватися вся система планів і звітів, що служить посиленню взаємозв'язку ресурсів і результатів.

Вищі органи фінансового контролю (ВОФК) відіграють важливу роль у забезпеченні підзвітності уряду в управлінні державними фінансами та прозорості державних операцій. Вони є партнерами законодавчої влади в цьому аспекті, а члени парламенту є основною цільовою аудиторією звітів, що мають допомогти поліпшити фінансовий контроль і ефективність, і в кінцевому рахунку продуктивність державного сектора. ВОФК повинні постійно працювати над тим, як вони можуть зробити свої звіти більш чіткими, більш доступними і більш актуальними для всіх зацікавлених сторін.

Засоби масової інформації, організації громадянського суспільства та громадяни можуть використовувати аудиторські звіти як джерела об'єктивної інформації про діяльність уряду з метою просування змін та удосконалення систем і процедур у сфері державних фінансів.

Шляхом підготовки рекомендацій звіти повинні впливати на те, як здійснюються державні операції (заходи) і як створюються і надаються послуги громадянам. Оцінка виконання рекомендацій є основним інструментом забезпечення впливовості звіту.

Згідно з рекомендаціями ОЕСР/SIGMA (№33, 2002), парламенту слід:

- Закласти в аудиторському законодавстві держави незалежність внутрішніх органів фінансового контролю від уряду та парламенту;
- Призначити голову ВОФК таким чином, щоб забезпечити підтримку в парламенті;
- Інформувати ВОФК щодо парламентських інтересів, у тому числі, пропонуваніх тем аудиту, але остаточні рішення щодо пріоритетів аудиту залишаються за ВОФК;
- Вимагати, щоб усі аудиторські звіти, якщо вони не захищені конфіденційністю із зазначених причин, були оприлюднені протягом

певного періоду часу;

- Засідання парламентського комітету можуть бути важливим інструментом звернення уваги до проблем, виявлених у звітах ВОФК за результатами перевірки. Засідання комітету повинні бути відкритими для громадськості, засобів масової інформації, а також на них повинні бути присутні посадові особи ВОФК та об'єктів перевірки.

Місія оцінки потреб Верховної Ради Європейського Парламенту також рекомендує запровадження «системи доповідача» (рекомендація №19). Згідно з цією пропозицією, бюджетний комітет призначатиме народного депутата, відповідального за кожне міністерство.

Також доцільним є розглянути можливість запровадження окремого офісу в парламенті для роботи над бюджетом. Законодавці можуть бути перевантажені величезною кількістю бюджетних документів, їх технічною складністю та не володіють багаторічним досвідом роботи над бюджетами на відміну від урядовців. Окремий офіс, на зразок Congressional Budget Office в Штатах, є достатньо незалежним та забезпечує повторну оцінку урядових пропозицій, а також пропозицій депутатів.

### ***Роль роботи з медіа та громадськістю у парламентському контролі над Урядом***

З огляду на те, що станом на сьогодні контрольна функція парламенту не забезпечується належним чином, а інститут оцінки політики відсутній як такий, особливої актуальності набуває співпраця з громадськими об'єднаннями та ЗМІ у підготовці та популяризації результатів тінювих звітів. Журналісти, в тому числі журналісти-розслідувачі будуть зацікавлені співпрацювати під час підготовки звіту, надаючи відповідну інформацію. Разом з тим, поширення звіту в медіа додасть йому впливу і формуватиме громадську думку щодо доцільності змін у сфері, де проведено перевірку та оцінку політики.

Власні інтереси медіа не повинні впливати на вибір теми. Однак коли тему вибрано, доцільно вивчити, чи висвітлювалась вона у публікаціях та чи в рамках проведення оцінки будуть охоплені всі проблемні питання, що раніше були порушені.

Для того, щоб зробити звіт більш якісним та дієвим, парламентському органу (зокрема комітету) варто використати консультації із заінтересованими сторонами до планування оцінки. Ці консультації мають визначити проблеми, що цікавлять сторони, для подальшого їх включення до плану перевірки. Консультації можуть проходити у формі зустрічей, надсилання запитів до організацій, що представляють певні інтереси громадян, надання ними пропозицій до плану перевірки або ж оприлюднення такого запиту на веб-сторінці вищого органу фінансового контролю. Організації в такому разі можуть надіслати свою позицію на спеціально визначену адресу електронної пошти.

У разі потреби комітети можуть залучати експертів для визначення суто технічних деталей та встановлення критеріїв оцінки роботи урядових органів. Використання для цього експертних рад додає ваги тінювому звіту та збільшує вірогідність того, що об'єкт перевірки та громадяни більш серйозно візьмуть до уваги рекомендації, викладені у звіті.

За відсутності дієвого інституту звітування Уряду тіньовий звіт є ключовою складовою оцінки політики. Немає значення, наскільки професійною була ініційована комітетом перевірка, якщо комітет не повідомив про її результати всіх стейкхолдерів. Коли звіт підготовлений добре, його ключові тези є зрозумілими. Завдяки цьому реформи та державні програми, що пройшли оцінку, приймають його результати та впроваджують рекомендації. Комітети парламенту проводять слухання або брифінги стосовно наведених проблем та підтримують рекомендації; медіа розповсюджують його результати, а члени парламенту та інші заінтересовані сторони підтримують роль та роботу ініціаторів. Можна навести дві стратегії ефективної комунікації звіту:

1) Визначення цільової групи. Для комітету ці групи не обмежуються колом тих суб'єктів, стосовно яких проводиться оцінка. Як правило, цільова група включає уряд/профільне міністерство, медіа та громадськість. Інші групи можуть включати аудиторські фірми, лідерів громадської думки, науковців та особливі групи інтересів.

2) Моніторинг середовища з метою виявлення можливостей, викликів та ризиків, що впливають на дієвість комунікацій. До уваги слід брати зовнішні обставини, що впливатимуть на сприйняття звіту обраними цільовими групами. Наприклад, новини про страйк або конфлікт в раді директорів державної компанії можуть суперечити висновкам аудиторського звіту про те, що в компанії існує належний рівень корпоративного управління.

Громадяни часто не знають про роль, зміст та результати впроваджуваних реформ та виконання державних програм, а також як робота уряду насправді впливає на їхнє життя. Щоб залучити громадян, які зацікавлені в забезпеченні підзвітності уряду, необхідно підвищити грамотність населення щодо бюджету й аудиту. Організації громадянського суспільства (ОГС) можуть допомогти підвищити обізнаність громадян щодо ролі парламентського контролю.

Комітети можуть створити можливості для ОГС для того, щоб останні на основі тісного контакту з громадянами попереджали парламент та, зокрема, комітет, про потенційні проблеми і пропонували проведення оцінки та/або перегляду політики. Ці запити можуть бути зроблені безпосередньо комітетом до профільної громадської організації.

Комітетам слід заохочувати громадські об'єднання до поширення звітів у доступний для всіх громадян спосіб, щоб якомога ширше коло громадян знали про ключові ризики у стані тих чи інших сфер державної політики.

Неурядові організації також можуть моніторити виконання рекомендацій, сформульованих у тіньовому звіті. Поряд з увагою з боку ЗМІ, цей контроль може передбачати громадський тиск на уряд/окреме міністерство, яке не вживає заходів щодо виправлення.

## **Висновки**

Отож, як бачимо, проблеми у звітуванні Уряду Парламенту, як і в комунікації між інституціями існує низка проблем. Ці проблеми полягають не тільки у конкретних інструментах та механізмах, а також у Конституційному дизайні, партійній системі України та виборчому законодавстві. Конституційні зміни принесені Революцією гідності не дали потрібного інституційного посилення парламенту, який не є цілком автономним органом, а вплив Президента лишається непомірно високим. Відповідно, покращення ефективності звітування Уряду в Парламенті потребує комплексних змін до регламентів КМУ та ВРУ, створення дієвих механізмів оцінки та перегляду політики, а також реформування бюджетного процесу.

## Джерела

1. D'Anieri, P., 2007. *Understanding Ukrainian Politics: Power, Politics, and Institutional Design*, Taylor and Francis.
2. Hironori, Y., 2007. *Tools for parliamentary oversight*, Inter-Parliamentary Union.
3. Maffio, R., 2002. *Quis custodiet ipsos custodes? Il controllo parlamentare dell'attività di governo in prospettiva comparata*, Quaderni di Scienza Politica, vol. 9, n. 2
4. O'Donnell, G., 1994. *Delegative Democracy*, Journal of Democracy, Volume 5, Number 1
5. OECD, 2002. *Relations Between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees*, SIGMA Papers, No. 33, OECD Publishing, Paris. Електронний ресурс: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60vd5x8r-en>
6. *Parliamentary Oversight of the Executive Branch*, 2017. The Law Library of Congress. Електронний ресурс: <https://www.loc.gov/law/help/parliamentary-oversight/index.php>
7. Pelizzo, R., Stapenhurst, R., Olson, D., 2006. *Parliamentary Oversight for Government Accountability*, Research Collection School of Social Sciences, Paper 137. Електронний ресурс: [http://ink.library.smu.edu.sg/cgi/viewcontent.cgi?article=1136&context=soss\\_research](http://ink.library.smu.edu.sg/cgi/viewcontent.cgi?article=1136&context=soss_research)
8. Posner, P., Park, C-K., 2007. *Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations*. OECD Journal on Budgeting, Volume 7, No. 3
9. Schick, A, 1976. *Congress and the details of administration*, Public Administration Review, no. 36
10. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, 2016. Європейський Парламент.
11. Дослідження Лабораторії законодавчих ініціатив «Світова практика та український досвід використання механізму парламентських слухань та слухань у комітетах як інструменту контрольної функції парламенту», 2005. Електронний ресурс: <http://parlament.org.ua/2005/04/26/world-ukr-parliamentary-hearings/>
12. Дослідження Лабораторії законодавчих ініціатив «Взаємодія парламенту та уряду: стан та шляхи оптимізації», 2004. Електронний ресурс: <http://parlament.org.ua/2004/04/29/vzayemodiya-parlamentu-ta-uryadu-stan-ta/>
14. Дослідження Лабораторії законодавчих ініціатив «Парламентський контроль: проблеми та шляхи підвищення ефективності», 2009. Електронний ресурс: <http://parlament.org.ua/2009/03/06/analitichnij-oglyad-shhodo-problem-parla/>
15. Ковриженко Д., 2011. *Правове регулювання законодавчого процесу: досвід країн ЄС та пропозиції для України*. Лабораторія законодавчих ініціатив. Електронний ресурс: <http://parlament.org.ua/2011/03/11/legislative-regulation-process-eu-ukraine/>



## **АНОТАЦІЯ**

Після Революції гідності Україна повернулася до парламентсько-президентської форми правління, а формування Уряду і контроль над ним стали відповідальністю парламенту. Документ присвячено аналізу основних проблемних аспектів у парламентському контролі за Урядом, огляду міжнародних практик та запропоновано основні стратегії вдосконалення чинного механізму звітування Уряду в Парламенті. Зокрема, рекомендації стосуються питань проведення регулярного звітування, як щодо публічних фінансів, так і щодо операційної та програмної діяльності Уряду.

## **ANNOTATION**

After the Revolution of Honour, Ukraine returned to the parliamentary-presidential system, and Parliament became responsible for the formation of government and control over it. The paper is dedicated to the analysis of key issues related to Parliament's control over government; it proposes a summary of world best practices and main strategies to improve the existing mechanism of government report in the Parliament of Ukraine. In particular, recommendations are about the conduct of regular reporting concerning both public finance and operation and program activities of government.