




Парламентський контроль у системі стримувань і противаг в Україні

ЗАКОНОДАВСТВО, ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ
ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ЙОГО ПОСИЛЕННЯ



Аналітичний звіт підготовлено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» у межах проекту «Парламент: спроможний та впливовий». Матеріал відображає позицію авторів і не обов'язково збігається з позицією Міжнародного фонду «Відродження».

 МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ

Міжнародний фонд «Відродження» – одна з найбільших українських благодійних фондів, що з 1990-го року допомагає розвивати в Україні відкрите суспільство на основі демократичних цінностей. За час своєї діяльності Фонд підтримав близько 20 тисяч проєктів на суму понад 200 мільйонів доларів США. Фонд заснований філантропом Джорджем Соросом і є частиною міжнародної мережі Фондації відкритого суспільства (Open Society Foundations).

 Сайт

 Facebook

Зміст

Вступ	4	6. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини	40
Методологія	5	> Здійснення парламентського контролю в Україні з прав людини	41
1		> Міжнародний досвід	42
ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ	6	> Оцінка	43
1. Конституційні засади	7	> Рекомендації	44
2. Законодавство	8	7. Призначення на окремі посади та звільнення з окремих посади	45
3. Міжнародні стандарти	9	> Здійснення парламентського контролю в Україні	46
> Здійснення парламентського контролю в Україні	10	> Міжнародний досвід	47
2		> Оцінка	49
ІНСТРУМЕНТИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ	12	> Рекомендації	50
1. Година запитань до Уряду	12	8. Схвалення Програми діяльності Кабміну та розгляд звіту про її виконання	51
> Здійснення парламентського контролю в Україні	13	> Здійснення парламентського контролю в Україні	52
> Міжнародний досвід	14	> Міжнародний досвід	52
> Оцінка	15	> Оцінка	54
> Рекомендації	16	> Рекомендації	54
2. Депутатські запити та звернення	17	9. Комітетський контроль	55
> Здійснення парламентського контролю в Україні	19	> Здійснення парламентського контролю в Україні	56
> Міжнародний досвід	20	> Міжнародний досвід	57
> Оцінка	21	> Оцінка	58
> Рекомендації	23	> Рекомендації	59
3. Тимчасові спеціальні та слідчі комісії	24	3	
> Здійснення парламентського контролю в Україні	26	ІНШІ ІНСТРУМЕНТИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ	60
> Міжнародний досвід	28	1. Аналіз практики застосування законів	60
> Оцінка	29	> Міжнародний досвід	61
> Рекомендації	30	> Оцінка	61
4. Контроль за державним бюджетом	31	> Рекомендації	62
> Міжнародний досвід	32	2. Інтерпеляція	63
> Оцінка	33	> Оцінка	63
> Рекомендації	33	> Рекомендації	63
5. Рахункова палата	34	> Міжнародний досвід	64
> Здійснення парламентського контролю в Україні	35	3. Парламентські дебати	64
> Міжнародний досвід	37	> Оцінка	65
> Оцінка	38	> Рекомендації	65
> Рекомендації	39	> Міжнародний досвід	66
		ВИСНОВКИ	67

Вступ

Парламентський контроль є одним із ключових елементів демократичної системи врядування, що забезпечує баланс між законодавчою та виконавчою гілками влади.

Його функція — забезпечувати підзвітність уряду, прозорість ухвалення рішень, ефективне використання державних ресурсів, а також дотримання прав і свобод людини. Ефективність парламентського контролю безпосередньо визначає здатність держави підтримувати дієву систему стримувань і противаг.

В Україні є розвинена нормативна база для здійснення парламентського контролю, але її наявність не робить цей контроль та його інструменти ефективними.

На практиці контрольна функція Верховної Ради IX скликання часто реалізується фрагментарно, має формальний характер і не забезпечує системного впливу та контролю за виконавчою владою.

Це пов'язано не лише з особливостями правового регулювання, а й з інституційною спроможністю парламенту, рівнем розвитку політичної культури, станом партійної системи та роллю опозиції.

В умовах воєнного стану ці проблеми посилюються через об'єктивну концентрацію повноважень у президентській вертикалі, обмежений доступ до інформації та зниження рівня публічності парламентських процедур.

Як наслідок, контроль часто втрачає превентивну функцію і не забезпечує належної підзвітності уряду, що підвищує ризики неефективних рішень, зловживань і зниження довіри до інституцій.

Фактично парламентський контроль дедалі більше зміщується від інструменту стримувань і противаг до формальної процедури без відчутних наслідків для уряду.

У цьому звіті проаналізовано нормативне регулювання і практики реалізації парламентського контролю.

Важливими елементами цього аналізу є також вивчення та врахування міжнародного досвіду здійснення парламентського контролю — зокрема США, Сполученого Королівства, Франції, Польщі та Чехії, — де існують давні традиції парламентського контролю та усталені механізми впливу, а також узагальнення результатів дослідження та формулювання рекомендацій, спрямованих на посилення дієвості інструментів парламентського контролю в Україні.

Методологія



Мета звіту

Метою аналітичного звіту є оцінка поточного стану парламентського контролю за виконавчою владою в Україні, виокремлення його ключових обмежень та формулювання рекомендацій щодо вдосконалення його інструментів.

Для досягнення поставленої мети було поставлено завдання сформулювати рекомендації щодо посилення парламентського контролю та його інструментів та проаналізувати:

- законодавчу базу щодо парламентського контролю та його інструментів;
- міжнародну правову базу щодо парламентського контролю та його інструментів;
- практики застосування інструментів парламентського контролю;
- поточний стан здійснення парламентського контролю та застосування його інструментів;
- ключові обмеження у використанні інструментів парламентського контролю.

Для виконання поставлених завдань було проведено **кабінетне дослідження**:

- **законодавства України** у сфері парламентського контролю, зокрема Конституції, Регламенту Верховної Ради, законів «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про тимчасові слідчі комісії, тимчасові спеціальні комісії і тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про Рахункову палату», Бюджетного кодексу у частині повноважень Рахункової палати, а також інших нормативно-правових актів, що регулюють здійснення парламентського контролю.
- **міжнародної правової бази** щодо парламентського контролю та його інструментів (зокрема США, Сполученого Королівства, Франції, Польщі та Чехії);
- **практик застосування інструментів парламентського контролю в Україні**.

Також для підготовки аналітичного звіту було **використано результати шести інтерв'ю** з народними депутатами України, проведених в межах спецпроектів «Республіка» Руху ЧЕСНО та «УкрДержДовгобуд» громадської організації Центр спільних дій.

Інтерв'ю були проведені з Ярославом Железняком (IX скликання), Іванною Климпуш-Цинцадзе (VIII та IX скликання), Олександром Черненком (VIII скликання), Іваном Зайцем (I, II, III, IV та VI скликання), Ігорем Коліушком (I та II скликання) та Тарасом Стецьківим (I, II, III, IV та VI скликання).



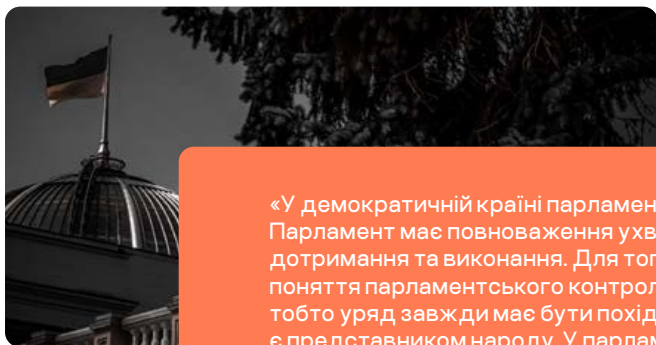
ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ

Парламентський контроль – це сукупність інструментів, за допомогою яких парламент від імені народу здійснює нагляд за діяльністю виконавчої влади.

Його метою є забезпечення підзвітності уряду, запобігання зловживанням владою, підвищення прозорості ухвалення рішень та ефективності використання бюджетних коштів.

До основних інструментів парламентського контролю в Україні належать:

- година запитань до Уряду;
- депутатські запити та звернення;
- тимчасові спеціальні та слідчі комісії;
- контроль за Державним бюджетом;
- діяльність Рахункової палати;
- діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;
- призначення на окремі посади та звільнення з окремих посад;
- схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України та розгляд звіту про її виконання;
- комітетський контроль.



«У демократичній країні парламент є представником усього народу. Парламент має повноваження ухвалювати закони і забезпечувати їх дотримання та виконання. Для того, щоб усе це спрацьовувало, власне, і є поняття парламентського контролю... Парламент повинен утворювати уряд, тобто уряд завжди має бути похідним від парламенту, тому що парламент є представником народу. У парламенті зібрані всі точки зору, які існують у народі. І тому парламент утворює уряд, формує більшість і утворює уряд, який буде реалізовувати політику цієї більшості. І далі треба це все контролювати... У цьому, власне, полягає суть парламентського контролю – у першу чергу контроль за реалізацією політики, яку пообіцяли депутати виборцям».

ІГОР КОЛІУШКО, НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ-ІІ СКЛИКАНЬ, ГОЛОВА ПРАВЛІННЯ ЦЕНТРУ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ.



1 Конституційні засади

Засади та інструменти парламентського контролю визначені в Конституції України.

Ключовим є принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, закріплений у [ст. 6](#) Конституції, який формує систему стримувань і противаг.

У межах цієї системи Верховна Рада України (далі — ВРУ) як єдиний орган законодавчої влади наділена повноваженнями здійснювати контроль за діяльністю інших гілок влади, передусім виконавчої.

Контрольні повноваження ВРУ охоплюють кілька ключових сфер, зокрема парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України (далі — КМУ). Конституція передбачає низку інструментів цього контролю, зокрема наділяє ВРУ такими повноваженнями:

- *призначати Прем'єр-міністра за поданням Президента, внесеним на підставі пропозиції коаліції депутатських фракцій ([ст. 114](#));*
- *висловлювати недовіру Кабінету Міністрів, що може призвести до його відставки ([ст. 87](#));*
- *здійснювати бюджетний контроль через затвердження Державного бюджету та внесення змін до нього ([п. 4 ст. 85](#));*
- *здійснювати контроль за використанням коштів Державного бюджету, який від імені ВРУ здійснює Рахункова палата ([ст. 98](#));*
- *призначати членів Центральної виборчої комісії ([п. 21 ст. 85](#));*
- *надає згоду на призначення Президентом Генерального прокурора та на його звільнення ([п. 25 ст. 85](#)).*

Інші інструменти парламентського контролю

- **Діяльність Уповноваженого ВРУ з прав людини.** Відповідно до [ст. 101](#) Конституції, Уповноважений здійснює парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини й громадянина, що додатково підкреслює роль парламенту як ключового суб'єкта контролю в системі публічної влади.
 - **Депутатські запити та звернення,** які гарантують народним депутатам право на отримання інформації й офіційних відповідей від органів виконавчої влади ([ст. 86](#)).
 - **Комітетський контроль,** що реалізується через діяльність постійних комітетів ВРУ. Відповідно до [ст. 89](#) Конституції, парламент створює комітети для підготовки й попереднього розгляду питань, віднесених до його повноважень, а також для здійснення контрольних функцій щодо виконання законів та рішень ВРУ.
 - **Діяльність тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій ВРУ.** Відповідно до [ст. 89](#) Конституції, парламент може створювати такі комісії для підготовки та попереднього розгляду окремих питань, а також для проведення розслідувань щодо питань, що становлять суспільний інтерес.
- Тимчасові слідчі комісії здійснюють збір інформації, аналіз діяльності органів державної влади та посадових осіб і подають парламенту висновки та пропозиції за результатами своєї роботи.
- Такий механізм дозволяє парламенту реагувати на суспільно значущі проблеми, перевіряти законність дій органів влади та сприяє підвищенню прозорості державного управління.

2 Законодавство

Конституційні положення, що визначають засади парламентського контролю, конкретизуються та деталізуються у законодавстві, яке встановлює правові механізми, форми та процедури реалізації контрольних повноважень ВРУ.

Ключову роль тут відіграє закон **«Про Регламент Верховної Ради України»**, який визначає організацію та порядок діяльності парламенту, процедури проведення пленарних засідань, діяльність парламентських комітетів, а також механізми здійснення контрольних функцій ВРУ.

Зокрема, цей закон передбачає заслуховування звітів Кабінету Міністрів, проведення години запитань до Уряду, розгляд інформації посадових осіб органів державної влади, а також створення тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій.

Інструменти здійснення народними депутатами контрольних функцій визначені в законі **«Про статус народного депутата України»**. Зокрема, законом врегульовано порядок подання депутатських запитів і депутатських звернень, строки надання відповідей на них органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами.



Діяльність парламентських комітетів регламентується законом **«Про комітети Верховної Ради України»**. Комітети здійснюють контроль за виконанням законів України, аналізують діяльність органів виконавчої влади, розглядають питання, пов'язані з реалізацією державної політики у відповідних сферах, а також можуть ініціювати проведення парламентських слухань та інших контрольних заходів.

Порядок створення та функціонування тимчасових слідчих і тимчасових спеціальних комісій ВРУ визначено законом **«Про тимчасові слідчі і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України»**. Такі комісії утворюються парламентом для проведення розслідувань з питань, що становлять значний суспільний інтерес, зокрема щодо фактів можливих порушень законодавства або зловживань у діяльності органів державної влади.

Правовий статус, повноваження та порядок діяльності Рахункової палати як органу зовнішнього державного фінансового контролю визначає закон **«Про Рахункову палату»**. Рахункова палата здійснює аудит надходження та використання коштів Державного бюджету та подає ВРУ відповідні висновки та звіти.

Парламентський контроль у сфері захисту прав і свобод людини регулюється законом **«Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»**, який визначає правовий статус омбудсмана, його повноваження та порядок здійснення контролю за додержанням прав і свобод людини органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами.

3 Міжнародні стандарти

У демократичних країнах головним інструментом контролю за виконавчою владою є парламент.

Дослідженням і оцінкою підходів до парламентського контролю займаються спеціалізовані міжнародні організації на кшталт Парламентської асамблеї Ради Європи та Венеційської комісії, які формують чіткі стандарти парламентського контролю.

Наприклад, ПАРЕ у своїй Резолюції № 1601 (2008) **«Про права й обов'язки опозиції в демократичному парламенті»** наголошує на необхідності забезпечення ефективної участі опозиції у здійсненні контролю, інституціоналізації механізмів реагування виконавчої влади на контрольні заходи парламенту та прозорості відповідних процедур.



Формуванням сучасних стандартів парламентського контролю також займаються міжнародні міжпарламентські та експертні організації.

Наприклад, Міжпарламентський союз (Inter-Parliamentary Union, IPU) у співпраці з Програмою розвитку ООН (United Nations Development Programme, UNDP) підготували низку аналітичних звітів і довідників з рекомендаціями щодо здійснення парламентського контролю:

- [«Global Parliamentary Report 2017 — Parliamentary oversight: Parliament's power to hold government to account»](#);
- [«Tools for parliamentary oversight»](#).

Ці документи формують **загальновизнані принципи та рекомендації парламентського контролю, серед яких:**

- гарантування повного доступу парламенту до інформації, в тому числі даних з обмеженим доступом за відповідного обґрунтування;
- впровадження інструментів контролю (депутатських запитів, слухань, звітів Рахункової палати, ТСК);
- наявність у парламентській опозиції та меншості реальних важелів впливу;
- забезпечення належної кадрової, фінансової та аналітичної спроможності парламенту для здійснення контролю.



Практики застосування інструментів парламентського контролю



Постанова Верховної Ради Української РСР «Про проголошення незалежності України» (Акт проголошення незалежності України) від 24 серпня 1991 року № 1427-XII.

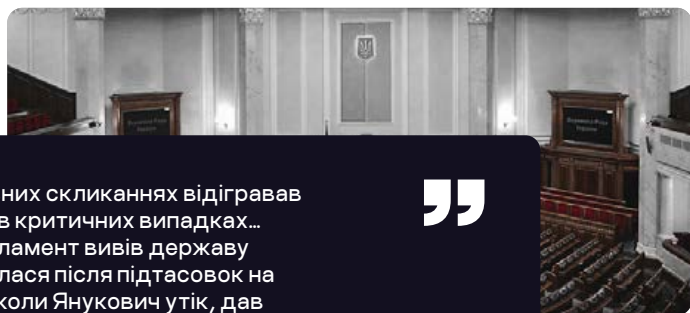
Історія парламентського контролю в Україні є унікальною, адже навіть проголошення незалежності нашої держави стало його наслідком. Як відомо, головним завданням парламентського контролю є захист громадян від тиранії з боку виконавчої влади, зокрема її політичного та військового керівництва.

Саме така перспектива повернення до абсолютної тиранії виконавчої влади нависла над українським суспільством у середині серпня 1991 року, коли представники радянських політичних і військових еліт створили Державний комітет з надзвичайного стану (ГКЧП). Метою цього органу було згортання демократичних перетворень періоду перебудови та повернення СРСР до практик абсолютного контролю й терору.

Це також означало б крах прагнень українців до відновлення власної національної самобутності. Тому не випадково Акт проголошення незалежності України починається зі слів «Виходячи зі смертельної небезпеки, яка нависла була над Україною у зв'язку з державним переворотом в СРСР 19 серпня 1991 року».

Як наслідок, тогочасний парламент виконав свою головну функцію і забезпечив захист громадян від тиранії з боку виконавчої влади єдиним можливим шляхом — проголосувавши за незалежність України, яка пізніше була підтверджена результатами голосування населення на Всеукраїнському референдумі.

Це не тільки захистило народ від ще більшої тиранії, але й також поставило крапку в існуванні Радянського Союзу.



«Український парламент за 34 роки незалежності в різних скликаннях відігравав у певні моменти дуже серйозну і ключову роль. Часто в критичних випадках... Якби не рішення парламенту про третій тур — це ж парламент вивів державу абсолютно креативно з тієї кризи, у якій вона знаходилася після підтасовок на виборах Януковича... навіть парламент VII скликання... коли Янукович утік, дав можливість забезпечити законний спосіб передачі влади ... 24 лютого зранку, коли ніхто не був упевнений, чи нас буде достатньо у парламенті для того, щоб оголосити воєнний стан, чи достатньо людей прийде для того, щоб оголосити мобілізацію».

ІВАННА КЛИМПУШ-ЦИНЦАДЗЕ, НАРОДНА ДЕПУТАТКА VIII ТА IX СКЛИКАНЬ, ГОЛОВА КОМІТЕТУ З ПИТАНЬ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄС.

Постанова ВРУ «Про політичну кризу у державі, що виникла у зв'язку з виборами Президента України» від 27 листопада 2004 року № 2225-IV.



Наступний приклад пов'язаний із подіями, що створювали безпосередню загрозу засадам демократії та конституційного ладу держави: масові фальсифікації результатів другого туру президентських виборів 2004 року. Таке незаконне втручання у виборчий процес мало на меті забезпечити обрання президентом Віктора Януковича.

Масові фальсифікації спершу викликали спротив суспільства, яке вийшло на мирний протест, відомий як Помаранчева революція. **Згодом під тиском суспільства Верховна Рада реалізувала свої контрольні повноваження:** у постанові про «[Про політичну кризу у державі, що виникла у зв'язку з виборами Президента України](#)»

парламент визнав недійсними результати повторного голосування на виборах Президента України 21 листопада 2004 року, зазначивши, що воно відбулося з порушеннями виборчого законодавства та не відображало повною мірою волевиявлення народу.

Крім цього, депутати висловили недовіру складу Центральної виборчої комісії та рекомендували терміново внести зміни до виборчого законодавства з метою унеможливлення масових фальсифікацій результатів голосування, а також завершити підготовку змін до Конституції щодо зменшення повноважень президента.

За результатами повторного голосування було обрано Віктора Ющенка, а внесені до Конституції зміни суттєво обмежили повноваження президента.

У підсумку всі вимоги парламенту були виконані.

Завдяки реакції суспільства та застосуванню механізмів парламентського контролю українці зберегли можливість вільно реалізувати свої виборчі права, а держава — демократичний вектор розвитку, уникнувши силових протистоянь.

Постанова ВРУ «Про засудження застосування насильства, що призвело до загибелі людей» від 20 лютого 2014 року № 740-VII.



У 2014 році, коли держава опинилася перед реальною загрозою масштабної внутрішньополітичної дестабілізації, руйнування конституційного ладу та подальшої втрати суверенітету внаслідок втручання Російської Федерації, парламентський контроль знову відіграв ключову роль.

Реагуючи на катастрофічну ситуацію, спричинену застосуванням насильства щодо учасників Революції Гідності з боку тодішнього президента Віктора Януковича та підконтрольних йому силових структур, 20 лютого 2014 року Верховна Рада змогла зібратися та ухвалити постанову «Про засудження насильства, що призвело до загибелі людей».



Цим рішенням парламент заборонив Кабміну, Службі безпеки України, Міністерству внутрішніх справ та Міністерству оборони використовувати будь-які види зброї й спеціальних засобів проти учасників акцій протесту, а також зобов'язав Генеральну прокуратуру України провести повне та всебічне розслідування фактів загибелі й поранень учасників протестів.

Завдяки цьому рішенням припинилося свавілля представників виконавчої влади та правоохоронних органів й **громадський порядок було відновлено**, що було вкрай необхідно на тлі зростання зовнішньої загрози з боку Російської Федерації.

02

ІНСТРУМЕНТИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ

1 Година запитань до Уряду



Година запитань до Уряду – це спеціально відведений час на пленарному засіданні парламенту, протягом якого народні депутати мають право ставити питання членам Кабміну, а урядовці зобов'язані на них відповідати.

Особливості організації та проведення години запитань до Уряду визначенні у ст. 229–230 закону «Про Регламент Верховної Ради України».

Година запитань до Уряду проводиться щотижня у п'ятницю з 10:00 до 11:00. У цей час у засіданні бере участь Кабінет Міністрів України (далі — КМУ) у повному складі, за винятком членів Уряду, відсутніх з поважних причин.

Під час години запитань до Уряду розглядаються виключно питання з попередньо визначеної теми, пропозиції щодо якої подаються депутатськими фракціями та групами до Погоджувальної ради.

Година запитань до Уряду включає:

→ Запитання від депутатських фракцій і груп до членів КМУ та відповіді на них — до 30 хвилин.

→ Запитання від народних депутатів до членів КМУ та відповіді на них — до 30 хвилин.

Запитання до членів КМУ ставлять усно або подають в електронній формі. Вони мають бути сформульовані коротко і чітко. Кожна депутатська фракція та група має гарантоване право на подання одного питання. Питання можуть подавати завчасно до Апарату ВРУ не пізніше вівторка пленарного тижня. У той самий день Апарат надсилає подані запитання членам КМУ. Годину запитань до уряду транслюють на парламентському телеканалі «Рада».

З початку повномасштабного вторгнення і до 2024 року година запитань до Уряду не проводилася, що суттєво послаблювало парламентський контроль за діяльністю виконавчої влади. Формально таке рішення парламентарі обґрунтовували безпековими причинами, однак воно було зумовлене передусім політичними міркуваннями. У 2024 році годину запитань до Уряду як інструмент парламентського контролю було відновлено.



Практики застосування інструмента парламентського контролю



Година запитань до Уряду від 17 січня 2025 р.

17 січня 2025 року ВРУ провела чергову годину запитань до Уряду на тему стану енергетики та заходів із посилення енергетичної безпеки. Головним доповідачем виступив тодішній міністр енергетики Герман Галущенко.

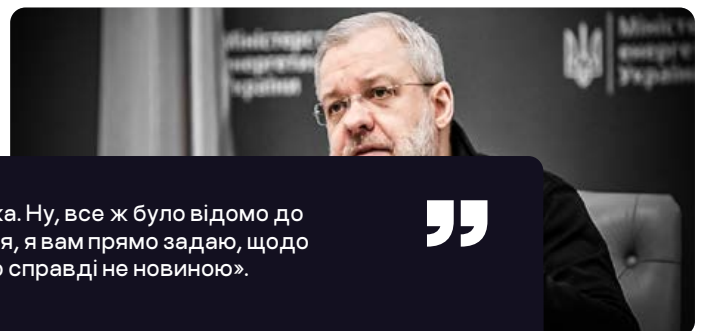
Народний депутат Ярослав Железняк звернувся до міністра з запитом щодо можливих контактів із бізнесменом Тимуром Міндічем а його ролі в управлінні енергетикою. Міністр у відповідь запевнив, що Тимур Міндіч не впливає на управління галуззю й відповідальність за управління енергетикою несе лише міністр.

Через кілька місяців у сфері енергетики розгорівся масштабний корупційний скандал. Національне антикорупційне бюро України (далі — НАБУ) повідомило про викриття схеми махінацій, яку організував Тимур Міндіч.

15 лютого 2026 року детективи НАБУ затримали колишнього міністра енергетики Германа Глуценка під час перетину державного кордону в рамках розслідування згаданої справи.

Цей приклад ілюструє, що парламентський контроль через годину запитань до Уряду може піднімати теми, які згодом стають предметом кримінальних розслідувань, а також **підкреслює значення прозорості та публічної відповідальності членів уряду**.


З іншого боку, урядовці можуть давати неправдиві або неповні відповіді і не нести за це жодної відповідальності, що підриває ефективність публічного контролю.



«Можна навіть згадати, через того ж самого Галущенко. Ну, все ж було відомо до цього. 17 січня 2025 року, можете відкрити моє питання, я вам прямо задаю, щодо Міндіча, щодо впливу, щодо бек-офісів, ну все. Це було справді не новиною».

ЯРОСЛАВ ЖЕЛЕЗНЯК, НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ ІХ ОКЛИКАННЯ.

”



Міжнародний досвід

СПОЛУЧЕНЕ КОРОЛІВСТВО ТА ПІВНІЧНА ІРЛАНДІЯ



У Сполученому Королівстві усні питання є одним із ключових інструментів парламентського контролю. Вони проводяться щодня у дні пленарних засідань парламенту. Найбільш відомою формою цього механізму є щотижнева сесія питань до Прем'єр-міністра, яка відбувається щосереди з 12:00 до 12:30.

Питання до прем'єра є одним із найпомітніших і найактивніших інструментів парламентського контролю як для членів парламенту, так і для суспільства.

Депутати Палати громад мають можливість ставити питання прем'єру, а засідання транслюються наживо та доступні для перегляду і прослуховування в різних медіаформатах.

Депутати подають свої питання заздалегідь, і з них шляхом жеребкування обирають 15.

Лідер опозиції має право поставити шість запитань, а лідер другої за чисельністю партії — щонайменше одне.

Спікер також надає слово іншим депутатам.

Зазвичай прем'єр починає сесію з короткого повідомлення про заплановані зустрічі на день.

Після основних питань депутати можуть ставити додаткові запитання, які мають стосуватися тієї самої теми, й саме вони часто є найважливішою частиною дискусії.

Прем'єр зазвичай знає основні питання заздалегідь і готується до них, намагаючись передбачити можливі напрями обговорення.

Особливу увагу медіа традиційно привертає дискусія між прем'єром і лідером опозиції.

У Сполученому Королівстві також проводяться опитування громадської думки щодо цього інструменту, зокрема опитування "Ставлення суспільства до Питань до Прем'єра".

Міністри зобов'язані бути присутніми на пленарних засіданнях Палати громад під час усних запитань, щоб відповідати на них особисто.

Більшість питань подається заздалегідь, зазвичай щонайменше за три робочі дні.

Міністр часто готує письмову відповідь, яку зачитує під час засідання, а також відповідає на додаткові запитання депутатів без попередньої підготовки.


Якщо міністр не може надати повну відповідь одразу, поширеною практикою є подальше надання письмової відповіді, яка публікується в офіційних документах парламенту.

У Палаті лордів усні питання ставлять щодня з понеділка до четверга, і засідання часто починається саме з них.

На відміну від Палати громад, питання адресуються уряду загалом, а не конкретним міністрам.

Загалом цей інструмент є ефективним у Сполученому Королівстві, оскільки поєднує регулярність процедур, обов'язкову особисту підзвітність уряду парламенту та високий рівень публічності.

Це створює постійний політичний і медійний тиск на виконавчу владу.



Оцінка

В Україні година запитань до Уряду формально існує як інструмент парламентського контролю, що передбачає регулярну можливість для народних депутатів ставити запитання членам Кабміну та отримувати відповіді щодо діяльності уряду.



«Я б не сказав би, що це дуже ефективний такий засіб контролю, так, але там, де є сильний парламент — на от індивідуальному рівні, — то уряд прислухається до парламенту».

ІВАН ЗАЄЦЬ, НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ I, II, III, IV ТА VI СКЛИКАНЬ.

”

Водночас на практиці ефективність цього механізму в Україні залишається обмеженою. У 2024 році Рух «ЧЕСНО» провів аналіз проведення години запитань до Уряду. Його результати засвідчили низьку відвідуваність парламентарями, систематичну відсутність окремих членів КМУ та формальний характер відповідей.



ГОДИНА ЗАПИТАНЬ
ДО УРЯДУ

«Мені здається, що дуже рідкісний випадок, коли воно має ефект [година запитань до Уряду]. Урядовці імітують те, що вони відповідають. Більшість народних депутатів імітують, що в них є години запитань до Уряду. Але десь є 30-40 колег, які ходять, постійно задають питання ... Але знову ж таки, в чому тут проблема: не в годині запитань до Уряду, а в структурі взаємовідносин і, відповідно, зв'язків між урядом і парламентом».

ЯРОСЛАВ ЖЕЛЕЗНЯК, НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ IX СКЛИКАННЯ.

”

Іншою проблемою є те, що **основну частину питань до урядовців зазвичай ставлять представники парламентської більшості**, тобто тих же політичних сил, які сформували уряд. У результаті запитання часто мають некритичний характер і використовуються радше для підтримки або легітимації урядових рішень, ніж для їх об'єктивної оцінки чи критичного аналізу.

Таким чином, хоча механізм публічного звернення депутатів до уряду існує, його реальна контрольна функція суттєво обмежена відсутністю змагальності, критичної участі опозиції та належної політичної культури.



Рекомендації

Посилити роль опозиції під час години запитань до Уряду.

Гарантувати право опозиційним фракціям ставити питання першими, що підвищить відкритість і критичність дискусії. Доцільно також запровадити часову квоту на запитання, яка гарантуватиме представникам парламентської меншості помітну роль у годині запитань до Уряду.

Дозволити додаткові питання.

Окрім узгоджених запитань, які відповідно до Регламенту подаються заздалегідь, дозволити ставити додаткові запитання без попереднього узгодження.

Проводити годину запитань до Уряду не в п'ятницю.

Доцільно проводити її в інший пленарний день, коли відвідуваність пленарних засідань народними депутатами є вищою.

Посилити підзвітність уряду за результатами обговорення.

Запровадити обов'язок надання письмових відповідей на всі поставлені запитання у визначений строк, зокрема у випадках, коли урядовець пообіцяв вжити конкретних заходів для розв'язання порушеної проблеми.

2 Депутатські запити та звернення

Депутатський запит – це вимога народного депутата, народних депутатів чи парламентського комітету, яка заявляється на сесії ВРУ до Президента, органів ВРУ, Кабінету Міністрів, керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції.

Порядок подання депутатського запиту визначено у [ст. 15](#) Закону «Про статус народного депутата».

Парламент приймає рішення про направлення депутатського запиту до Президента більшістю від свого конституційного складу. Рішення про направлення запиту до Президента на вимогу народного депутата, групи народних депутатів чи парламентського комітету має бути попередньо підтримане не менш як однією третиною від конституційного складу парламенту.

Закон «Про статус народного депутата України» встановлює строк, протягом якого вказані органи мають надіслати результати розгляду такого запиту: 15 днів з дня його одержання або інший, встановлений ВРУ.

Цей строк можна подовжити, але не більше ніж на один місяць після одержання запиту.

Народний депутат має право вимагати безпосередньої участі в розгляді внесеного ним запиту.

Парламентські комітети, народні депутати та представники депутатських фракцій і груп мають право надавати оцінку відповіді на депутатський запит.

Щодо такої відповіді може бути проведено обговорення, якщо на цьому наполягає не менше однієї п'ятої від конституційного складу ВРУ.

Конституційний Суд неодноразово тлумачив **норми закону** щодо запитів народних депутатів.



У рішенні № 4-рп/99 від 19 травня 1999 року Конституційний Суд розтлумачив норми Закону «Про статус народного депутата України» та визнав, що **народний депутат не має права звертатися з вимогами чи пропозиціями до судів, голів судів та суддів стосовно конкретних судових справ**. Також вимога чи пропозиція народного депутата до керівників органів Служби безпеки України не може бути дорученням щодо перевірки будь-якої інформації про окремих громадян. За відсутності у вимозі чи пропозиції народного депутата достатньої інформації про злочин така вимога чи пропозиція не може бути підставою для прийняття рішення про проведення оперативно-розшукових заходів.

У рішенні № 4-рп/2002 від 4 березня 2002 року Конституційний Суд дійшов до висновку, що **народний депутат не має права звертатися до органів і посадових осіб, що здійснюють функції дізнання і досудового слідства, з вимогами та пропозиціями з питань, які стосуються проведення дізнання та досудового слідства у конкретних кримінальних справах**.

У рішенні № 4-рп/2000 від 11 квітня 2000 року Конституційний Суд визначив, що **народний депутат не має права звертатися до органів прокуратури та прокурорів з вимогами, пропозиціями чи вказівками у конкретних справах** з питань підтримки державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство, нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, а також до слідчих прокуратури з питань досудового слідства у конкретних кримінальних справах.

Також Конституційний Суд розглянув питання права на запити та звернення народних депутатів до Національного банку України (далі — НБУ) про надання інформації, що становить банківську таємницю. У своєму рішенні № 5-рп/2003 від 5 березня 2003 року Суд визначив, що **народний депутат має право звернутись до НБУ або його посадових осіб з письмовою пропозицією (депутатським зверненням) про надання інформації, яка становить банківську таємницю**, а також про здійснення наглядових дій та застосування заходів впливу до банків та осіб, які охоплюються наглядовою діяльністю НБУ, якщо це пов'язано з депутатською діяльністю.

Важливо зауважити, що Конституційний Суд визначив форму подання запиту народного депутата під час сесії ВРУ.

У рішенні № 16-рп/2003 від 14 жовтня 2003 року Суд розтлумачив норму Закону «Про статус народного депутата»: направлення запиту народного депутата, з яким він на сесії ВРУ звертається до органів ВРУ, Кабміну, керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, не потребує прийняття рішення ВРУ.

Депутатське звернення — пропозиція народного депутата, звернена до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції.

Порядок здійснення депутатського звернення визначено у ст. 16 закону «Про статус народного депутата».

Відповідь на звернення треба надати протягом 10 днів з дня його одержання. Строк розгляду не може перевищувати 30 днів з дня одержання. Депутатське звернення надсилається у паперовій або електронній формі.

Депутатське звернення до правоохоронного органу або його посадової особи може бути розглянуто регіональним підрозділом цього органу, до компетенції якого безпосередньо належить вирішення порушених народним депутатом питань.

Депутат, який направив звернення, може бути присутнім при його розгляді та має бути повідомлений про це не пізніше ніж за 3 дні до розгляду.



Практики застосування інструмента парламентського контролю



Запит Найема щодо корупції в прокуратурі — звільнення Шокіна

Під час роботи парламенту VIII скликання Мустафа Найем разом із групою інших народних депутатів ініціював парламентське розслідування корупційних зловживань у Генеральній прокуратурі України, зокрема проти заступника Генпрокурора Віктора Шокіна Давида Сакварелідзе та інших прокурорів.

15 липня 2015 року під час засідання Комітету ВРУ з питань запобігання і протидії корупції голова Комітету, один із лідерів фракції «Самопоміч» Єгор Соболєв заявив, що Віктор Шокін не забезпечив передачу до суду справ щодо злочинів проти учасників Майдану. Крім того, він наголосив, що під керівництвом Шокіна Генеральна прокуратура фактично «покривала корупцію», тоді як прокурорів, які намагалися їй протидіяти, усували з посад.

Найбільш показовим прикладом такого підходу стало звільнення Давида Сакварелідзе з посади прокурора Одеської області та заступника Генерального прокурора. Депутатські запити, публічні заяви та системний парламентський тиск стали каталізатором політичної кризи навколо Віктора Шокіна.

У березні 2016 року під тиском громадськості, міжнародних партнерів і парламенту Віктор Шокін подав у відставку.

Цей випадок став показовим прикладом того, як **використання інструментів парламентського контролю** — зокрема депутатських запитів і публічного політичного тиску — може змусити президента ініціювати зміну ключової посадової особи.



Міжнародний досвід

США



В Україні депутатський запит є більш формальним і вимагає офіційної відповіді, тоді як у США система більш складна й передбачає різні формати: від неформальних запитів до обов'язкових повісток.

Запити / листи від членів Конгресу (congressional inquiry / letter) — звернення з офіційними запитами до державних установ. Вони не завжди зобов'язують до відповіді, але мають політичну вагу.

Повістка (subpoena power) — Конгрес має широкі повноваження, встановлені рішеннями Верховного Суду, для нагляду за виконавчою владою та проведення розслідувань. У рамках цих повноважень Конгрес може вимагати документи або просити свідків давати свідчення для майбутніх слухань.

СПОЛУЧЕНЕ КОРОЛІВСТВО



У Сполученому Королівстві парламентський контроль значною мірою реалізується через систему усних і письмових запитань до міністрів, що забезпечує регулярну публічну підзвітність виконавчої влади перед парламентом.

Усні заяви міністрів (oral ministerial statements) — міністри роблять усні заяви, інформують про важливі події або зміни політики й відповідають на питання.

Термінові питання (urgent questions) — депутати можуть попросити дозволу поставити невідкладне питання, яке уряд має розглянути позачергово.

Письмові питання (written questions) — питання депутатів до уряду, відповіді на які публікуються в офіційних парламентських документах і розміщуються на сайті парламенту, що забезпечує відкритість та доступність інформації для громадськості.

ФРАНЦІЯ



У Франції парламентський контроль здійснюється зокрема через систему письмових і усних запитань до членів уряду, що є одним із поширених інструментів парламентського нагляду.

Письмові та усні питання (questions écrites / orales) — депутати та сенатори можуть подавати письмові або усні запитання до міністрів щодо діяльності уряду та реалізації державної політики.

Запитання сенаторів і відповіді міністрів публікуються в офіційному віснику Journal officiel, який виходить щочетверга. Цей механізм часто використовується як інструмент публічного контролю та політичного тиску на уряд.


ЧЕХІЯ



У Чехії парламентський контроль реалізується зокрема через механізм інтерпеляцій депутатів до членів уряду, на які ті обов'язково мають відповідати.

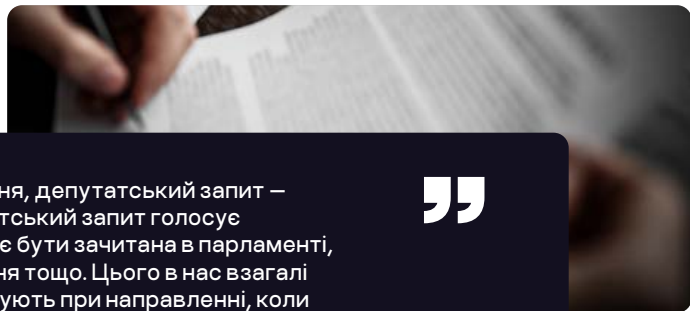
Індивідуальні інтерпеляції — депутати мають право звертатися з індивідуальними запитами до членів уряду. Такі запити є формою парламентського контролю, а урядовці зобов'язані надати на них відповідь.

Колективні депутатські звернення — депутати також можуть подавати колективні звернення до уряду. Це право передбачене ст. 53 Конституції Чеської Республіки.



Оцінка

Депутатський запит в Україні є одним із найбільш формалізованих інструментів парламентського контролю. Його сила полягає у тому, що він є обов'язковим для розгляду та виноситься на пленарне засідання Верховної Ради.



«Що таке депутатський запит? На відміну від звернення, депутатський запит — це звернення нібито від усього парламенту. За депутатський запит голосує парламент. А це означає, що відповідь на цей запит має бути зачитана в парламенті, обговорена, можливо, має бути прийняте якесь рішення тощо. Цього в нас взагалі ніколи не було. Їх тільки зачитують — і все. Так, їх зачитують при направленні, коли вони виходять, а коли приходиться відповідь, про це взагалі не повідомляється».

”

ІГОР КОЛІУШКО, НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ І-ІІ СКЛИКАНЬ, ГОЛОВА ПРАВЛІННЯ ЦЕНТРУ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ.

Запити дозволяють вимагати від органів влади офіційних пояснень або дій, а визначені законом строки відповіді мають дисциплінуючий ефект.

Водночас ефективність цього механізму обмежена не лише відсутністю санкцій за ігнорування, а й практикою надання відписок. Тобто формально обов'язок відповісти виконується, але зміст відповідей часто не містить інформації для здійснення ефективного контролю.

Додатковим викликом стало рішення Конституційного Суду, яке звузило сферу застосування запитів, зокрема щодо діяльності правоохоронних органів, заборивши депутатам вимагати інформацію про перебіг конкретних кримінальних справ. Це послаблює контрольні можливості парламенту.



«Ми ними активно користуємося і, на жаль, дуже часто потрапляємо в ситуацію, коли отримуємо відписки, та й немає відповідальності за неповне надання інформації. Є відповідальність за те, що ти не надав інформацію вчасно, але за неповну відповідь, за "бла-бла-бла", коли на сімох сторінках отримуєш відповідь не про те, що питав, — відповідальності немає. А потім починається постійне листування. Це вимагає дуже великої самодисципліни від депутата і розуміння предмету — як від нього самого, так і від його команди, тобто помічників. Потрібне глибоке занурення в тему, щоб зрештою отримати, скажімо, реальну відповідь від того чи іншого міністерства».

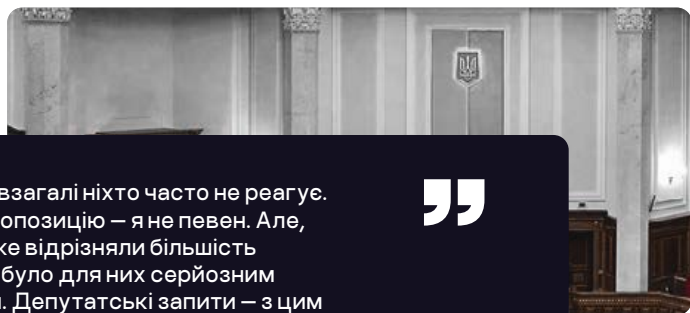
”

ІВАННА КЛИМПУШ-ЦИНЦАДЗЕ, НАРОДНА ДЕПУТАТКА VIII ТА ІХ СКЛИКАНЬ, ГОЛОВА КОМІТЕТУ З ПИТАНЬ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄС.

Депутатське звернення є гнучкішим і менш формалізованим інструментом, який дозволяє парламентарям швидко реагувати на звернення громадян, отримувати інформацію чи ініціювати певні дії органів влади.

Його перевага — оперативність і зручність у використанні, однак слабкою стороною залишається низький рівень впливовості.

Хоча строки для відповіді визначені, жодних реальних наслідків за їх порушення не передбачено, тому результативність звернень здебільшого залежить від доброї волі посадових осіб та готовності органів влади реагувати.



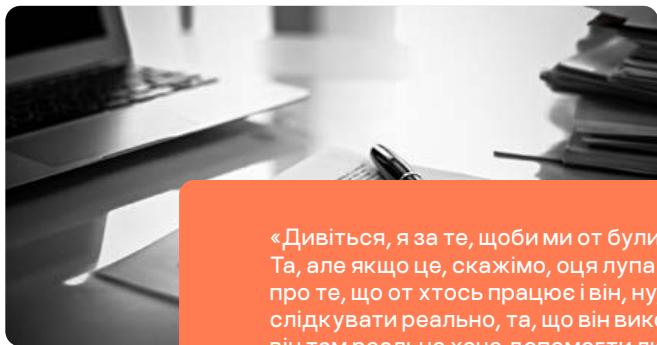
«Зараз депутати жаліються, що на їхні звернення уже взагалі ніхто часто не реагує. Не знаю, чи це якось пов'язано з поділом на більшість і опозицію — я не певен. Але, скажімо так, у мої часи депутатства чиновники не дуже відрізняли більшість чи опозицію. Звернення народного депутата все-таки було для них серйозним документом, і вони його, як правило, відпрацьовували. Депутатські запити — з цим у нас завжди було трохи складніше».

”

ІГОР КОЛІУШКО, НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ І-ІІ СКЛИКАНЬ, ГОЛОВА ПРАВЛІННЯ ЦЕНТРУ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ.

Проблема низької ефективності депутатських звернень і запитів частково пов'язана з відсутністю єдиної системи їх обліку та контролю. Сьогодні відповіді органів влади надходять у різних форматах і часто залишаються непомітними для суспільства, що створює можливість для формальних відписок без реального реагування.

Запровадження єдиної електронної системи подання, відстеження та публікації звернень і відповідей дозволило б допомогти усунути ці недоліки. Така система зробить процедуру прозорою, дасть змогу відстежувати строки й якість відповідей, а також створить додатковий рівень публічної відповідальності органів влади.



«Дивіться, я за те, щоби ми от були під лупою. Ми і так, ну, реально під лупою. Та, але якщо це, скажімо, оця лупа дозволить нам просто ще і ще раз говорити про те, що от хтось працює і він, ну, таки виконує свої — і хтось за цим буде слідувати реально, та, що він виконує повноваження і він не зашкварений, що він там реально хоче допомогти людям, відповідає на ті запити, ну, які публічні звернення, які він отримує, і так далі, чи вона отримує, — то це би, може, навпаки додало до того, а як ми сприймаємо народних депутатів».

”

ІВАННА КЛИМПУШ-ЦИНЦАДЗЕ, НАРОДНА ДЕПУТАТКА VIII ТА IX СКЛИКАНЬ, ГОЛОВА КОМІТЕТУ З ПИТАНЬ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄС.

У підсумку, **українська практика використання депутатських запитів і звернень** загалом відповідає міжнародній практиці, однак обидва інструменти залишаються слабкими в частині обов'язковості виконання.



Рекомендації

**Підвищити якість
відповідей на депутатські
звернення і запити.**

Доцільно встановити на рівні закону вимогу, щоб відповіді органів влади були вмотивованими та містили чітку позицію органу чи посадової особи, яким адресовано звернення або запит, а також інформацію про прийняті рішення чи заплановані дії щодо порушеного питання.

Така практика відповідає підходам, що застосовуються у європейських парламентах.

Для прикладу, у Національних зборах і Сенаті Франції уряд зобов'язаний відповідати на письмові запитання депутатів у встановлений строк (часто до двох місяців), а в Чехії депутати мають право на індивідуальні інтерпеляції (запити) до членів уряду, відповідь на які є обов'язковою.

**Покращити підзвітність
органів влади перед
парламентом
і суспільством.**

Створити єдину електронну систему для подання, відстеження та публікації депутатських звернень і відповідей на них. Це дозволить забезпечити прозорість використання цього інструменту, спростити моніторинг строків надання відповідей та посилити публічну підзвітність органів влади.

3 Тимчасові спеціальні та слідчі комісії

Важливим інструментом парламентського контролю є діяльність тимчасових слідчих і спеціальних комісій Верховної Ради України (далі – ТСК).



Порядок їх створення та діяльності визначено законом «Про Регламент Верховної Ради України». ТСК є інструментом парламентського контролю за дотриманням законності в діяльності органів державної влади, посадових осіб, а також розслідування фактів зловживань, порушень прав громадян.

Детальніший порядок створення та роботи таких комісій встановлює закон **«Про тимчасові слідчі і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України»**, відповідно до якого:

- **Тимчасова слідча комісія ВРУ** — це колегіальний тимчасовий орган Верховної Ради України, що утворюється з-поміж народних депутатів України, завданням якого є здійснення парламентського контролю шляхом проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес (ч. 1 ст. 1).
- **Тимчасова спеціальна комісія ВРУ** — це колегіальний тимчасовий орган ВРУ, що створюється з-поміж народних депутатів для підготовки й попереднього розгляду питань, а також для підготовки та доопрацювання проєктів законів та інших актів ВРУ на правах головного комітету, якщо предмет правового регулювання таких проєктів не належить до предметів відання комітетів, утворених ВРУ, крім випадку прийняття ВРУ рішення про створення спеціальної комісії з правами головного комітету для продовження роботи над законопроєктом про внесення змін до Конституції (ч. 2 ст. 1).

У ст. 8 закону **«Про тимчасові слідчі і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України»** також передбачається доступ до інформації щодо діяльності слідчої комісії:

- офіційне інформування медіа, яке здійснюється лише:
 - за рішенням комісії;
 - головою або заступником голови комісії;
 - щодо окремих питань діяльності.
- інформування керівництва парламенту — право Голови Верховної Ради, а також його першого заступника і заступника:
 - отримувати інформацію про стан виконання завдань комісії.
- оприлюднення матеріалів розслідування:
 - можливе за рішенням ВРУ;
 - у газеті «Голос України».

Органи влади, посадовці, підприємства, установи та громадські об'єднання зобов'язані надавати слідчій комісії документи та інформацію, необхідні для розслідування, у встановлений законом строк.

Слідча комісія може ухвалити рішення про вилучення документів, якщо їх не надають добровільно. Вилучення здійснюється членом комісії за дорученням і в присутності представника установи, з оформленням відповідного протоколу.

Вилучення документів, що зберігаються у житлі особи або є доказами у кримінальному провадженні (ст. 18), не допускається.

Водночас правовий статус народних депутатів як членів таких комісій та їхні повноваження визначає закон «Про статус народного депутата України».



ВРУ на відкритому пленарному засіданні заслуховує звіт слідчої комісії (ст. 22).

За результатами звіту може:

- *взяти до відома висновки та пропозиції ТСК;*
- *продовжити роботу ТСК;*
- *припинити повноваження ТСК.*

Відповідно до ст. 14 Закону народний депутат, який є членом комітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії ВРУ має право:

- **вносити пропозиції про розгляд** на засіданнях відповідного комітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії будь-якого питання, що належить до їх компетенції.

А також брати участь в обговоренні питань, що вносяться на розгляд комітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії;

- **народний депутат має право отримувати** від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ та організацій допомогу, необхідну для роботи у складі тимчасових спеціальних чи тимчасових слідчих комісій ВРУ;
- **викласти свою окрему думку** як додаток до рішення комітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії ВРУ.

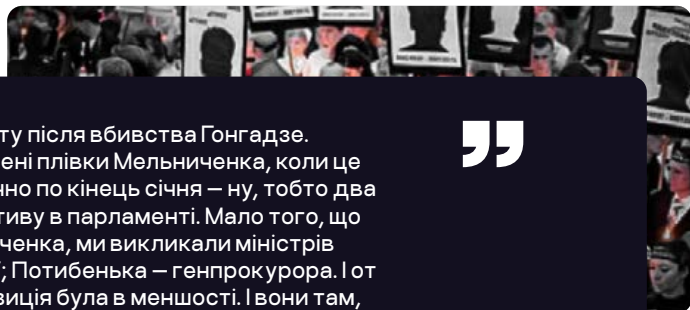


Практики застосування інструмента парламентського контролю



ТСК щодо стану розслідування кримінальних справ стосовно зникнення журналіста Георгія Гонгадзе та інших резонансних злочинів проти журналістів і народних депутатів України

Кінець дев'яностих і початок двохтисячних років були періодом концентрації влади в руках тогочасного президента Леоніда Кучми, який у 1999 році зміг переобратися на другий термін. Також характерною ознакою тих часів була хвиля загадкових смертей та насильства щодо опозиційних політиків та журналістів, публічною кульмінацією яких стало зникнення та вбивство засновника «Української правди» Георгія Гонгадзе.



«Найбільш яскравий варіант — це діяльність парламенту після вбивства Гонгадзе. Все-таки погодьтеся, що після того, як були оприлюднені плівки Мельниченка, коли це зробив Мороз, то з кінця листопада 2000 року і фактично по кінець січня — ну, тобто два з лишнім місяці — опозиція фактично перехопила ініціативу в парламенті. Мало того, що ми добилися повного прослуховування плівок Мельниченка, ми викликали міністрів тодішніх: Кравченка, внутрішніх справ; Деркача — СБУ; Потибенька — генпрокурора. І от вони приходили. Вони приходили в парламент, де опозиція була в меншості. І вони там, да, вони брехали, вони викручувалися, вони видумували бог знає що. Вони розказували, що Гонгадзе живий, і... ну, всякі вони... Але той факт, що опозиція тоді зуміла скористатися таким, ну, жахливим злочином, який був вчинений, і перехопила ініціативу в парламенті, — парламентська більшість тоді виглядала дуже розгубленою».

ТАРАС СТЕЦЬКІВ, НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ I, II, III, IV ТА VI СКЛИКАНЬ.

Ще більше загострила ситуацію в країні публікація Олександром Морозом «плівок майора Мельниченка», в яких було зафіксовано розмови Леоніда Кучми з найближчим оточенням та керівництвом правоохоронних органів. Ці записи вказували на можливу причетність глави держави до вбивства Георгія Гонгадзе.

В ситуації, коли правоохоронна система втратила будь-яку довіру суспільства, а на вулиці вийшли тисячі людей, **лише парламент мав змогу стабілізувати ситуацію.**

За результатами роботи тимчасової слідчої комісії **було констатовано порушення під час розслідування резонансних справ** та рекомендовано звільнити з посади Міністра внутрішніх справ Юрія Кравченка. Надалі слідство вказувало на нього як на замовника вбивства Георгія Гонгадзе.

І в той час Верховна Рада знову змогла виконати свою контрольну функцію, цього разу скориставшись інструментом парламентського контролю — створенням тимчасової слідчої комісії, яка мала **вивчити** стан розслідування резонансних вбивств, смертей та нападів на журналістів та політиків, зокрема вбивство Георгія Гонгадзе.

Попри опосередковані наслідки, **факт застосування цієї контрольної парламентської процедури є навіть важливішими.** Саме вона дала початок трансформаціям держави, які пізніше вплинули на початок Помаранчевої революції, обрання президентом Віктора Ющенка та подальшу демократизацію усієї державної машини.



ТСК з питань розслідування пожежі (вибухів) на складах боєприпасів у період з 2014 по 2018 роки

Після серії вибухів на складах боєприпасів у період з 2014 по 2018 роки в м. Ічня (Чернігівська обл.), м. Калинівка (Вінницька обл.), м. Балаклія (Харківська обл.), м. Сватове (Луганська обл.), м. Кривий Ріг (Дніпропетровська обл.) група народних депутатів створила ТСК для розслідування причин, обставин та відповідальності посадових осіб.

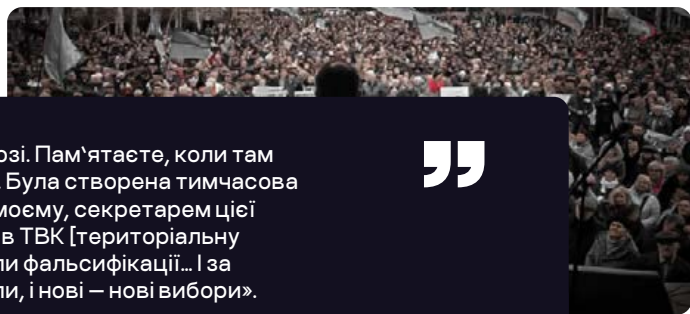
Головою цієї комісії обрали лідера фракції «Слуга народу» Давида Арахамію, а його заступником — керівника фракції «Голос» Сергія Рахманіна. Загалом до складу ТСК увійшли 15 народних депутатів, що є представниками всіх фракцій і груп парламенту.

Комісія виявила недоліки в охороні складів та фінансуванні арсеналів, але не призвела до гучних відставок. Це стало прикладом того, як ТСК може зібрати докази, але без політичної волі результати часто залишаються декларативними.



ТСК з питань перевірки фактів порушень під час проведення повторного голосування на виборах Криворізького міського голови 15 листопада 2015 року

Під час виборів міського голови в Кривому Розі у 2015 році були зафіксовані численні ознаки фальсифікацій. У зв'язку з цим ВРУ утворила тимчасову слідчу комісію для перевірки обставин проведення виборів.



«Я був членом слідчої комісії... по виборах у Кривому Розі. Пам'ятаєте, коли там міський голова — були численні порушення на виборах. Була створена тимчасова слідча комісія, і Єгор Соколов тоді очолив, а я був, по-моєму, секретарем цієї комісії. І ми виїжджали туди на місце, і теж там ходили в ТВК [територіальну виборчу комісію], у мерію, у ті лікарні, де, можливо, були фальсифікації... І за підсумками був звіт, і там же ж тоді ці вибори скасували, і нові — нові вибори».

ОЛЕКСАНДР ЧЕРНЕНКО, НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ VIII СКЛИКАННЯ.

Комісію очолював нардеп від фракції «Самопоміч» Єгор Соколов, секретарем став нардеп від фракції Блок Петра Порошенка «Солідарність» Олександр Черненко. ТСК проводила виїзні засідання, працювала безпосередньо в територіальній виборчій комісії, у мерії, а також у лікарні, де, як повідомлялося, могли відбуватися маніпуляції з виборчими документами.

За результатами розслідування був підготовлений звіт, який став підставою для скасування результатів голосування та призначення нових виборів. Діяльність цієї комісії не лише була результативною, а й стала прикладом того, як народні депутати з різних політичних сил можуть ефективно співпрацювати і забезпечувати реальний парламентський контроль.

Міжнародний досвід

США



Важливу роль у здійсненні парламентського контролю в США відіграють комітети Конгресу, які мають широкі повноваження щодо проведення розслідувань та отримання інформації від органів виконавчої влади.

Профільні комітети (select committees) — комітети, які створюються для розслідування окремих подій або проблем. Наприклад, профільний комітет Палати представників щодо подій 6 січня 2021 року (штурм Капітолія).

Спеціальні комітети (special committees) — комітети з тимчасовим або вузьким мандатом, які можуть мати розширені повноваження щодо виклику свідків, доступу до документів та вимоги співпраці від державних органів. У межах своєї діяльності ці комітети можуть ініціювати масштабні парламентські розслідування, викликати свідків і витребувати документи.

У різні періоди такі розслідування стосувалися, зокрема, справи Вотергейту, подій у Бенгазі, штурму Капітолія. Результати роботи комітетів часто стають підставою для змін у законодавстві або кадрових рішень.

ЧЕХІЯ



У Чехії парламентський контроль також здійснюється через спеціальні слідчі комісії, які створює Палата депутатів для розслідування важливих суспільних подій або можливих порушень у діяльності державних органів.

Слідчі комісії (vyšetřovací komise) — комісії, які Палата депутатів може створювати для розслідування суспільно значущих справ. Наприклад, створювалися комісії щодо стрілянини на філософському факультеті Карлового університету або екологічної катастрофи на річці Бечва.

Повноваження таких комісій закріплені у законодавстві, що регулює діяльність парламенту. Зокрема, вони мають право витребувати документи та викликати свідків.

СПОЛУЧЕНЕ КОРОЛІВСТВО



У Сполученому Королівстві парламентські комітети можуть ініціювати розслідування конкретних подій, політик, або дій уряду, шляхом збору доказів, проведення слухань, і публікації звітів.

Найчастіше такі розслідування проводять профільні комітети (select committees). Ці комітети мають повноваження викликати свідків (у тому числі міністрів і державних службовців), отримувати документи. Звіти мають політичну вагу, хоч і не юридичну обов'язковість.


Прикладом може бути розслідування Брекзиту (Brexit: devolution inquiry). Це розслідування, ініційоване Комітетом з питань Європейського Союзу Палати лордів у січні 2017 року, з метою вивчити вплив Брекзиту на децентралізаційні договори (Шотландія, Уельс, Північна Ірландія).

ФРАНЦІЯ



У Франції парламентський контроль також здійснюється через спеціальні слідчі комісії, які створює парламент для розслідування суспільно значущих подій або діяльності державних органів.

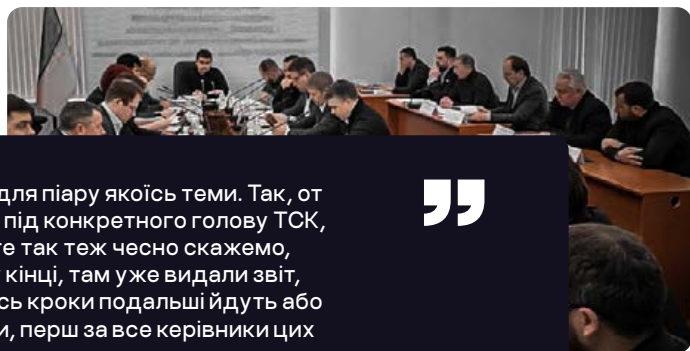
Слідчі комісії (commissions d'enquête) — спеціальні слідчі комісії, які може створювати Національна асамблея або її комісії. Вони мають широкі повноваження, подібні до судових, зокрема право вимагати надання документів і заслуховувати свідків під присягою. Такі комісії створюються для розслідування конкретних подій або аспектів державної діяльності, що викликали значний суспільний резонанс або потребують детального з'ясування. Вони є тимчасовими органами, які можуть викликати будь-яку особу та отримувати необхідні документи. Водночас їхня діяльність не може перетинатися з діяльністю судової влади: якщо щодо відповідної справи розпочато судове провадження, робота комісії припиняється.



Оцінка

Тимчасові спеціальні та слідчі комісії є одним із ключових інструментів парламентського контролю. Дієвість цього інструменту в Україні часто обмежена й не завжди достатня для повноцінної реалізації контрольної функції. Попри наявність законодавчо визначених повноважень, діяльність комісій часто ускладнюється недостатнім рівнем співпраці з боку органів виконавчої влади та відсутністю реальних механізмів примусу до виконання. Посадові особи можуть ігнорувати запрошення на засідання комісій або надавати формальні відповіді, що суттєво знижує ефективність парламентського розслідування.

Водночас засідання комісій здебільшого проходять без належної публічності, а стенограми чи відеозаписи не завжди публікуються, що ускладнює суспільний контроль за їхньою діяльністю. У практиці ТСК іноді також використовуються як інструмент політичної комунікації, коли створення комісії стає способом привернути увагу до певної проблеми або посилити політичну позицію окремих депутатів чи фракцій.



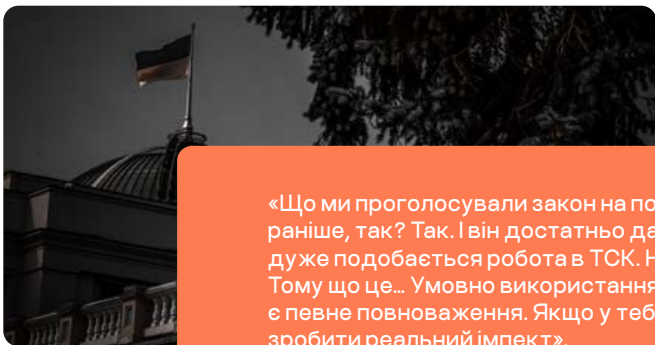
«...багато хто любить використовувати ТСК для піару, для піару якоїсь теми. Так, от якась тема, яка суспільно чутлива – створюється ТСК під конкретного голову ТСК, який, значить, цю тему в усіх ефірах качає. І, ну, давайте так теж чесно скажемо, що ефективність багатьох ТСК, така... Ну, видали звіт у кінці, там уже видали звіт, парламент прийняв, звіт не прийняв, там уже потім якісь кроки подальші йдуть або не йдуть. Але багато цих ТСК використовують, і голови, перш за все керівники цих комісій, – для от виступів, для ефірів, для заяв».

ОЛЕКСАНДР ЧЕРНЕНКО, НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ VIII СКЛИКАННЯ.

”

Попри інколи низьку ефективність використання цього інструменту, тимчасові слідчі комісії можуть бути дієвим механізмом парламентського контролю за умови активної роботи членів комісії та належної їхньої підготовки.

За допомогою цього механізму парламент може привертати увагу до масштабних економічних схем, ініціювати перевірки діяльності державних органів та стимулювати подальші реформи.



«Що ми проголосували закон на початку скликання про ТСК, чого не було раніше, так? Так. І він достатньо дає прикольне повноваження. І, чесно, мені дуже подобається робота в ТСК. Набагато більше, наприклад, ніж у комітеті. Тому що це... Умовно використання цього парламентського контролю, де у тебе є певне повноваження. Якщо у тебе є сильна команда і підготовка, то це можна зробити реальний імпект».

ЯРОСЛАВ ЖЕЛЕЗНЯК, НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ IX СКЛИКАННЯ.

”



Рекомендації

Посилити юридичну вагу висновків ТСК.

Запровадити норму, за якою висновки комісій підлягають обов'язковому розгляду урядом або правоохоронними органами з наданням письмового звіту про результати такого розгляду (за аналогією з практикою США, де парламентські або розслідування Конгресу часто стають підставою для офіційних проваджень).

Забезпечити баланс політичного представництва у складі ТСК.

Передбачити правило, за яким голову або одного із заступників комісії призначають від опозиції, що дозволить знизити ризики політичного контролю з боку парламентської більшості.

Запровадити механізм парламентського моніторингу виконання рекомендацій ТСК.

Передбачити, щоб після завершення роботи комісії профільний парламентський комітет здійснював контроль за виконанням її рекомендацій.

Передбачити відповідальність за відмову у наданні інформації або надання неповної інформації.

Гарантувати публічність роботи ТСК.

Закріпити норму про відкритість засідань комісій та обов'язкове оприлюднення стенограм, відеозаписів і матеріалів засідань. Винятки можуть застосовуватися лише у випадках, пов'язаних із державною таємницею, безпекою або захистом персональних даних.

Створити єдину публічну електронну систему роботи ТСК на сайті ВРУ.

Передбачити створення окремої сторінки на сайті парламенту, на якій публікуватимуться всі матеріали комісій, їхні звіти та проміжні результати (за аналогією з практиками США та Франції).

4 Контроль за державним бюджетом

Контроль за використанням державних коштів, зокрема через ухвалення закону «Про Державний бюджет України» та забезпечення його виконання, є конституційним повноваженням ВРУ.

Відповідно до ст. 161 закону «Про регламент Верховної Ради України», Верховна Рада здійснює контроль за виконанням Державного бюджету як безпосередньо, так і через Рахункову палату.

Основними інструментами контролю за боку ВРУ за Державним бюджетом є:

Розгляд Бюджетної декларації

- Бюджетна декларація — документ середньострокового бюджетного планування (на плановий рік та наступні два бюджетні періоди), що визначає засади бюджетної політики і показники Державного бюджету на середньостроковий період та є основою для складання проекту Державного бюджету і прогнозів місцевих бюджетів.
- Відповідно до ст. 152 закону «Про регламент Верховної Ради України» депутати мають право на внесення пропозицій щодо Бюджетної декларації, а також розглядають її в парламенті за окремою процедурою.

Розгляд проекту закону «Про Державний бюджет України»

Народні депутати можуть подати свої пропозиції до проекту закону «Про Державний бюджет України». Пропозиції можуть бути направлені до Комітету ВРУ з питань бюджету не пізніше 1 жовтня року, що передує плановому. Вони мають відповідати кільком вимогам:

- пропозиції мають узгоджуватися з Бюджетною декларацією;
- пропозиції щодо збільшення витрат та/або зменшення надходжень державного бюджету мають визначати джерела їх покриття, включаючи види та обсяги витрат, що підлягають скороченню;
- пропозиції щодо зміни прогнозу доходів та фінансування бюджету можуть вноситися у разі, якщо виявлено неточності в його розрахунку Комітетом ВРУ з питань бюджету, та/або Міністерством фінансів.

Звіт про виконання Державного бюджету

- Державна казначейська служба щомісяця, не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним, подає до ВРУ місячний звіт про виконання Державного бюджету. Окрім щомісячних звітів подаються також кварталні — не пізніше ніж через 35 днів після закінчення звітного кварталу.
- Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет подається Кабміном не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним. Комітет ВРУ з питань бюджету у двотижневий строк з дня отримання відповідних висновків та пропозицій Рахункової палати готує та подає на розгляд ВРУ проект постанови щодо річного звіту про виконання закону про Державний бюджет.



Міжнародний досвід

СПОЛУЧЕНЕ КОРОЛІВСТВО



У Сполученому Королівстві парламентський бюджетний контроль (*budget scrutiny*) здійснюється через розгляд бюджетних пропозицій уряду, парламентські дебати, діяльність профільних комітетів та використання незалежних аналітичних оцінок.

Бюджетна промова (*Budget Speech*) — щорічне представлення канцлером казначейства (*Chancellor of the Exchequer*) бюджету в Палаті громад. У промові викладають основні параметри податкової політики та державних видатків на наступний фінансовий рік.

Профільний казначейський комітет ([Treasury Select Committee](#)) — комітет, який здійснює парламентський аналіз бюджетних пропозицій, макроекономічних прогнозів і фінансової політики уряду. Він проводить слухання за участю урядовців, економістів та експертів і готує звіти з відповідними висновками.

Парламентські дебати — після оголошення бюджету в Палаті громад відбуваються дебати щодо бюджетних резолюцій, зокрема податкових заходів. В рамках дебатів представники уряду та опозиції висловлюють свої позиції щодо запропонованих змін.

Законопроект про фінанси ([Finance Bill](#)) — бюджетні пропозиції імплементуються через цей законопроект, який розглядає і ухвалює парламент. Під час його проходження депутати можуть вносити поправки та проводити детальне обговорення.

Комітет з державних фінансів ([Public Accounts Committee, PAC](#)) — комітет, який здійснює подальший контроль за використанням бюджетних коштів після їх виділення, оцінюючи законність, ефективність і доцільність державних витрат.

Управління з питань бюджетної відповідальності ([Office for Budget Responsibility, OBR](#)) — незалежний орган, що готує економічні прогнози та оцінки фінансової політики уряду. Його аналітичні матеріали використовує парламент під час розгляду бюджетних питань.

США



У США бюджетний контроль з боку парламенту здійснюється через систему комітетів Конгресу та спеціалізовані аналітичні інституції, які забезпечують незалежну оцінку державних фінансів.

Бюджетне управління Конгресу США ([Congressional Budget Office, CBO](#)) — незалежна аналітична установа, яка готує для Конгресу оцінки бюджетного впливу законопроектів, аналізує фінансові наслідки державної політики та надає альтернативні розрахунки порівняно з оцінками виконавчої влади. Бюджетний контроль також здійснюють бюджетні комітети Палати представників і Сенату, які відповідають за підготовку бюджетних резолюцій, аналіз бюджетної політики та проведення парламентських слухань щодо державних фінансів.

Конгрес реалізує бюджетний контроль через процедури затвердження видатків, проведення слухань, аналіз бюджетних звітів і використання висновків Бюджетного управління. Крім того, він має повноваження обмежувати або припиняти фінансування окремих програм чи ініціатив уряду.

ФРАНЦІЯ



У Франції парламентський контроль за державними фінансами здійснюється зокрема через Комісію з фінансів Національних зборів ([Commission des Finances de l'Assemblée Nationale](#)). Вона розглядає законопроекти про бюджет, аналізує їх зміст, здійснює контроль за виконанням бюджету та готує відповідні звіти.

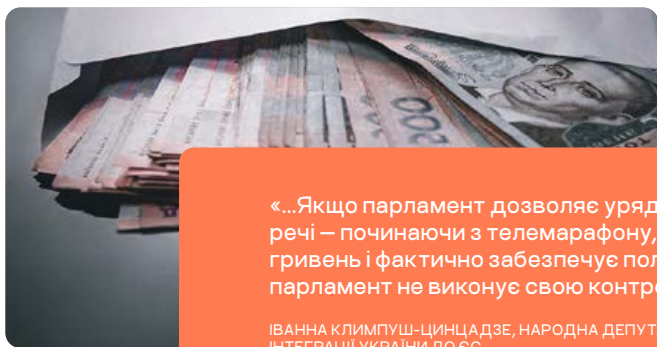
Поряд із парламентським контролем функціонують органи державного фінансового нагляду. Генеральна інспекція фінансів ([Inspection Générale des Finances, IGF](#)) є інспекційним органом, підпорядкованим Міністерству економіки та фінансів. Вона проводить аудити, перевірки та оцінювання діяльності державних органів, установ, а також суб'єктів, які отримують державне фінансування.

Окрему роль у системі фінансового контролю відіграє Рахункова палата Франції ([Cour des comptes](#)), яка здійснює зовнішній аудит державних фінансів, оцінює ефективність використання бюджетних коштів та подає парламенту звіти щодо результатів перевірок.

Оцінка

Попри наявність формальних процедур парламентського контролю за бюджетом, таких як розгляд Бюджетної декларації, проєкту Державного бюджету та регулярних звітів про його виконання, ефективність цього контролю залишається обмеженою.

Причиною є як формальний підхід до аналізу документів, так і обмежена участь опозиції та недостатня спроможність комітетів здійснювати глибоку експертизу бюджетних даних. Крім того, відсутність чітких механізмів реагування на виявлені порушення та брак прозорості у публічному доступі до звітності знижують підзвітність уряду перед парламентом і суспільством.



«...Якщо парламент дозволяє уряду використовувати ці кошти на неперіоритетні речі — починаючи з телемарафону, який щороку коштує понад 2 мільярди гривень і фактично забезпечує політичну цензуру, — то це свідчить, що парламент не виконує свою контрольну функцію».

ІВАННА КЛИМПУШ-ЦИНЦАДЗЕ, НАРОДНА ДЕПУТАТКА VIII ТА IX СКЛИКАНЬ, ГОЛОВА КОМІТЕТУ З ПИТАНЬ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄС.



Рекомендації

Підвищити аналітичну спроможність парламентських комітетів

Зокрема Бюджетного комітету, шляхом створення або розширення аналітичних підрозділів, які здійснюватимуть незалежну оцінку бюджетних документів.

Запровадити механізми обов'язкового реагування уряду на зауваження парламенту щодо виконання бюджету

Включно з процедурами повторного розгляду та проведенням публічних парламентських дебатів.

Забезпечити відкритий і регулярний доступ громадськості до інформації про виконання бюджету

Через офіційний вебсайт ВРУ із можливістю завантаження та аналізу первинних даних.

5 Рахункова палата

Рахункова палата є колегіальним аудиторським органом ВРУ, що здійснює контроль над надходженнями й витратами Державного бюджету. Вона створена для незалежного контролю за підзвітністю використання бюджетних коштів.



Діяльність Рахункової палати регулюється законом «Про Рахункову палату». Відповідно до ст. 7-8 Закону, Рахункова палата:

- здійснює аудит доходів і видатків Державного бюджету, в тому числі централізованих фондів й спецвидатків, а також ефективності управління коштами;
- готує експертні висновки щодо ефективності використання пільг, бюджетних програм, інвестицій і субвенцій;
- перевіряє діяльність розпорядників усіх рівнів (центральної та місцевих) та контроль за діяльністю Національного банку України, Фонду держмайна, Антимонопольного комітету;
- має доступ до фінансових рахунків НБУ, оргструктур, податкових, митних органів і соціальних фондів;
- бере участь у бюджетних колегіях і засіданнях ВРУ та КМУ, чим забезпечує пряме інформування про бюджетні виклики.

Закон закріплює принципи незалежності, об'єктивності та невтручання у діяльність Рахункової палати.

Також Законом «Про Регламент Верховної Ради України» передбачено:

- призначення і звільнення ВРУ Голови та інших членів Рахункової палати (ст. 208-2);
- інформування ВРУ та її органів про результати здійснення Рахунковою палатою заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) (ст. 232-2);
- подання і представлення ВРУ щорічного звіту про результати діяльності Рахункової палати (ст. 232-2);
- заслуховування ВРУ та/або її органами інформації про результати здійснення Рахунковою палатою заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) (ст. 232-2);
- надання Рахунковою палатою в межах компетенції консультацій ВРУ (ст. 232-4);
- участь народних депутатів у засіданнях Рахункової палати;
- участь членів Рахункової палати у засіданнях ВРУ та її органів.

Взаємодія комітетів з Рахунковою палатою регулюється також ст. 31 закону «Про комітети Верховної Ради України». **Це один із найбільш структурованих елементів парламентського нагляду за бюджетною сферою та використанням державних фінансів.**

Відповідно до Закону повноваження комітетів включають:

- розгляд рішень Рахункової палати за результатами аудитів з можливістю ініціювати законодавчі зміни на основі виявлених проблем і рекомендацій;
- обов'язковий розгляд профільними комітетами:
 - рішень Рахункової палати, якщо вона рекомендувала їх винесення на розгляд;
 - інформації про невиконання рекомендацій за результатами попередніх аудитів.
- розгляд вказаних питань має здійснюватися у двомісячний строк з моменту їх надходження;
- онлайн-трансляція засідань комітетів у відкритому доступі (крім випадків, коли інформація має обмежений доступ);
- комітети мають право ініціювати розгляд цих питань на пленарному засіданні ВРУ.

Закон «Про комітети Верховної Ради України» створює правові передумови для системної співпраці між Верховною Радою та Рахунковою палатою, але ефективність її реалізації залежить від спроможності комітетів забезпечувати інституційну сталість контролю, своєчасність реагування та наявність політичної волі на рівні парламентської більшості.



Практики застосування інструмента парламентського контролю



Аудит діяльності Міноборони у сфері закупівлі, розробки і модернізації озброєння та військової техніки

Рахункова палата провела аудит за період діяльності Міноборони та державного підприємства Міноборони «Агенція оборонних закупівель» за 2022-2023 роки.

За результатами аудиту було встановлено обставини та причини, внаслідок яких Збройні Сили України не отримали озброєння і військової техніки вчасно та у необхідному обсязі. Зокрема:

- невикористання у повному обсязі Міноборони бюджетних асигнувань, передбачених на закупівлю, розробку і модернізацію озброєння та військової техніки;
- неналежне виконання суб'єктами господарювання укладених з Міноборони державних контрактів, що призвело до утворення довгострокової (у тому числі простроченої) дебіторської заборгованості;

- неефективність окремих наукових розробок;
- незабезпечення найбільш нагальних та пріоритетних потреб Збройних Сил України в озброєнні та військовій техніці, за умов наявності бюджетного асигнування.

Матеріали Звіту містять відомості, що становлять державну таємницю. Враховуючи, що розголошення відомостей, які містяться у матеріалах аудиту, може завдати шкоди національній безпеці України, Звіт не було оприлюднено на сайті Рахункової палати.

Результати аудиту підвищили тиск на міністра, створили підстави для реформування закупівельної політики в Міноборони та стали аргументом для парламентського втручання.



Аудит міжнародної допомоги США

За даними Рахункової палати, допомога США становила значну частину міжнародної підтримки України впродовж 2022–2024 років, що й було ключовим чинником забезпечення економічної та соціальної стабільності в умовах війни.



Загальний обсяг допомоги понад 30 млрд доларів США.

Рахункова палата здійснила низку аудитів.

- **Фінансовий аудит гранту Цільового фонду багатостороннього донорського співробітництва.** Аудит підтвердив достовірність фінансової звітності, пов'язаної з грантом. Не було виявлено порушень законодавства щодо надходження та обліку коштів гранту.
- **Аудит ефективності «Пряма бюджетна підтримка США на початку військового вторгнення Росії в Україну: Запобігання колапсу та збереження стресостійкості української системи медичних послуг».** Аудит Рахункової палати підтвердив цільове використання 1,7 млрд доларів бюджетної підтримки США на програму держгарантій медобслуговування, що забезпечило безперебійні медпослуги під час воєнного стану. Рекомендовано посилити контроль Національної служби здоров'я України для запобігання переплатам.
- **Аудит ефективності «Пряма бюджетна підтримка Уряду США та інших донорів для забезпечення життєво важливих потреб населення України в умовах війни».** Аудит підтвердив цільове використання грантів на оплату праці освітян і медиків. Рахункова палата рекомендувала вдосконалити верифікацію отримувачів, обмін даними між реєстрами та оптимізувати соцвиплати.
- **Аудит ефективності «Стійкість Пенсійного фонду України в умовах воєнного стану».** Аудит також засвідчив стабільні пенсійні виплати для 10 млн пенсіонерів завдяки залученню 12,7 млрд доларів за Проєктом PEACE, основним донором якого були США. Рекомендовано вдосконалити внутрішні процеси Пенсійного фонду та покращити взаємодію державних реєстрів.

У висновках аудиту Рахункова палата підтвердила, що фінансова допомога США **загалом використовується ефективно** й допомагає Україні під час війни.

Водночас аудит показав проблеми, які треба вирішити, щоб гроші працювали ще краще: посилити внутрішній контроль і прозорість фінансових процесів, вдосконалити перевірку соціальних виплат та облік отримувачів допомоги.

Міжнародний досвід

США



У США функції парламентського фінансового контролю виконує Рахункова палата США ([U.S. Government Accountability Office, GAO](#)).

Це незалежне агентство, що працює на Конгрес США та здійснює фінансові й програмні аудити діяльності федеральних органів влади, а також оцінює ефективність використання бюджетних коштів. Рахункову палату очолює Генеральний контролер США, який обіймає безпартійну посаду та призначається Президентом за поданням і за згодою Сенату на п'ятнадцятирічний термін без права повторного призначення.

Результати перевірок палати часто стають підставою для проведення слухань у Конгресі та ініціювання законодавчих змін, що робить цей орган важливим елементом системи парламентського нагляду за діяльністю виконавчої влади.

ФРАНЦІЯ



У Франції функції фінансового парламентського контролю здійснює Рахункова палата Франції ([Cour des comptes](#)) — вищий орган фінансового контролю у Франції, який є незалежним від виконавчої та законодавчої влади. Основними функціями Палати є аудит використання державних коштів, оцінка ефективності державної політики та підготовка звітів для парламенту. Окрім перевірки законності та правильності використання бюджетних коштів, Палата проводить детальний аналіз ефективності управління державними ресурсами. За результатами перевірок орган виявляє недоліки, пропонує шляхи їх усунення та сприяє підвищенню прозорості й підзвітності у державному секторі. Результати аудиту подаються парламенту та публікуються для громадськості.

СПОЛУЧЕНЕ КОРОЛІВСТВО



У Сполученому Королівстві фіскальний парламентський контроль здійснюється через поєднання діяльності двох незалежних інституцій — Управління бюджетної відповідальності ([Office for Budget Responsibility, OBR](#)) та Національного аудиторського офісу ([National Audit Office, NAO](#)).

Управління бюджетної відповідальності — незалежний публічний орган, створений для здійснення незалежного прогнозування економічного розвитку та стану публічних фінансів. Його аналітичні оцінки використовуються під час формування бюджетної політики та дозволяють парламенту здійснювати більш обґрунтований контроль за бюджетними рішеннями уряду.

Національний аудиторський офіс — незалежний парламентський орган, відповідальний за аудит центральних урядових департаментів, урядових агенцій та недержавних публічних органів. Головний контролер і аудитор має статутні повноваження звітувати перед парламентом щодо того, чи ефективно та результативно урядові департаменти використовують публічні ресурси.

ПОЛЬЩА

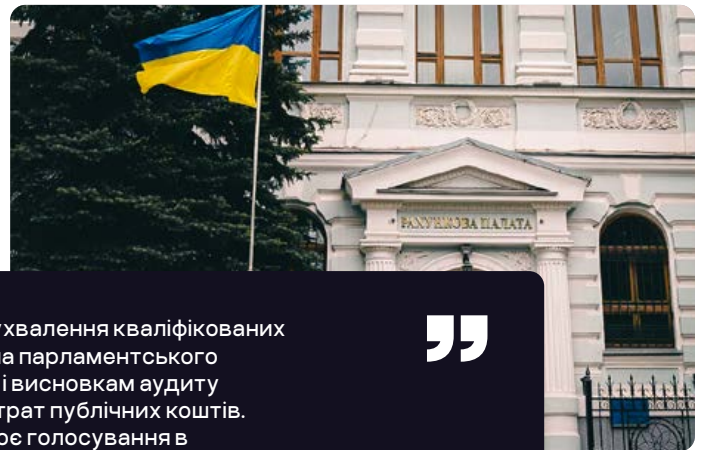


У Польщі функції, подібні до Рахункової палати України, виконує Найвища контрольна палата ([Najwyższa Izba Kontroli, NIK](#)) — найвищий незалежний державний орган фінансового контролю, який відповідає за захист публічних фінансів і контроль за використанням державних коштів. Палата підпорядковується Сейму, а її президент обирається Сеймом строком на шість років. Палата проводить аудит діяльності органів державної влади, державних установ та інших суб'єктів, які використовують публічні ресурси.

Оцінка

Рахункова палата виконує ключову роль у системі парламентського контролю як незалежний орган зовнішнього фінансового аудиту, підзвітний Верховній Раді. Вона відрізняється від внутрішніх аудитів уряду тим, що має саме контрольний парламентський мандат і перевіряє не лише законність, а й ефективність використання державних фінансів.

Завдяки широким повноваженням Рахункова палата може здійснювати аудит усіх розпорядників бюджетних коштів — від центральних органів влади до місцевих структур та спеціалізованих фондів, що наближає її до європейських стандартів.



«Вона [Рахункова палата] є життєво необхідною для ухвалення кваліфікованих рішень щодо нового бюджету. Це, з одного боку, форма парламентського контролю, тому що депутати завдяки цим перевіркам і висновкам аудиту фактично отримують об'єктивну інформацію щодо витрат публічних коштів. А з іншого боку, вони можуть на її основі планувати своє голосування в майбутньому — за бюджет на наступний рік і так далі».

ІГОР КОЛІУШКО, НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ І-ІІ СКЛИКАНЬ, ГОЛОВА ПРАВЛІННЯ ЦЕНТРУ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ.

”

Втім, ефективність її діяльності суттєво обмежується тим, що висновки мають лише рекомендаційний характер і не тягнуть за собою автоматичних санкцій чи зобов'язань виконавчої влади діяти. Як результат, значна частина виявлених порушень може залишатися без належної реакції. Додатково, ефективність контролю зазвичай залежить від роботи парламентських комітетів, які мають розглядати звіти та ініціювати відповідні політичні чи законодавчі рішення. На практиці ж парламент не завжди системно використовує результати аудиту, що послаблює вплив Рахункової палати на формування політики та підзвітність виконавчої влади.

Окремим викликом залишається рівень публічності й відкритості. Хоча передбачено онлайн-трансляції засідань комітетів та оприлюднення звітів, Рахункова палата залишається менш видимою для громадян, ніж її аналоги в європейських країнах. Це обмежує потенціал інституції бути дієвим механізмом громадського та політичного тиску на виконавчу владу.



Рекомендації

Запровадити регулярні парламентські слухання за результатами звітів Рахункової палати.

Регламент Верховної Ради варто доповнити нормами, які зобов'язуватимуть профільні комітети розглядати звіти Рахункової палати у встановлені строки та ухвалювати відповідні рішення (рекомендації, проекти постанов або пропозиції щодо змін законодавства). Це дозволить зробити парламентський контроль більш системним і дієвим.

Запровадити обов'язкове реагування органів виконавчої влади на рекомендації Рахункової палати.

Доцільно передбачити у законодавстві вимогу, щоб органи влади надавали детальні плани дій у відповідь на виявлені порушення чи недоліки. Така практика відповідає підходам європейських країн, де урядові структури зобов'язані реагувати на зауваження органів фінансового аудиту у визначені строки.

Посилити публічну комунікацію результатів аудитів.

Рахунковій палаті доцільно розширити практику публічних презентацій своїх висновків, активніше взаємодіяти з медіа та залучати громадськість до обговорення результатів перевірок. Це підвищить суспільний контроль за використанням бюджетних коштів та сприятиме виконанню рекомендацій.

Створити відкритий реєстр виконання рекомендацій Рахункової палати.

Доцільно запровадити онлайн-платформу, на якій можна буде відстежувати стан виконання висновків аудиту органами влади. Подібні інструменти використовуються у низці країн ЄС і сприяють підвищенню прозорості, а також дозволяють оцінювати ефективність реалізації рекомендацій.

6

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (омбудсман) – це інститут парламентського контролю у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина. Метою його діяльності є забезпечення дотримання прав людини в діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових осіб.



Діяльність Уповноваженого ВРУ з прав людини врегульована профільним законом «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

Основні функції та повноваження

Уповноваженого закріплені у розділі IV цього Закону. До них, зокрема, належать:

- право на звернення до КСУ — з питань відповідності законів Конституції;
- право на невідкладне розслідування скарг — включаючи місця несвободи, конфіденційне спілкування із затриманими;
- доступ до інформації та документів — без обмежень, включаючи держтаємницю;
- направлення подання до органів влади з вимогою усунення порушень прав;
- звітування — щорічний звіт ВРУ та спеціальні доповіді;
- залучення громадськості — через створення секретаріату, регіональні представництва, дорадчі органи.

Відповідно до ст. 4 Закону **Уповноважений здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів і посадових осіб**. Його повноваження не можуть бути припинені чи обмежені у разі закінчення строку повноважень ВРУ, її розпуску, а також у період воєнного чи надзвичайного стану.

Як суб'єкт парламентського контролю омбудсман призначається безпосередньо парламентом. Відповідно до п. 17 ч. 1 ст. 85 Конституції, ВРУ призначає на посаду та звільняє з посади Уповноваженого, процедура призначення та звільнення деталізується у ст. 5–9 закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

Згідно з ч. 1 ст. 5 цього Закону, Уповноважений призначається на посаду і звільняється з посади парламентом шляхом таємного голосування бюлетенями більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу.

Комітети мають розглядати звіти Уповноваженого, реагувати на подання та рекомендації.

Інституційні механізми такої взаємодії конкретизовані у законі «Про комітети Верховної Ради України».

Ст. 32 визначає окремі механізми парламентського контролю за дотриманням прав і свобод людини через інституційну взаємодію парламентських комітетів з Уповноваженим ВРУ з прав людини.

Комітети наділені правом:

- звертатися до Уповноваженого у разі виявлення фактів порушення прав людини в межах своїх повноважень, що дозволяє оперативно ініціювати відповідні перевірки чи втручання;
- аналізувати щорічні та спеціальні доповіді Уповноваженого у стінах ВРУ та вносити пропозиції до проєктів постанов за їх результатами. Це створює потенційну можливість для формалізації політичного реагування парламенту на критичні висновки щодо ситуації з правами людини;
- співпрацювати з Уповноваженим на постійній основі, що відкриває простір для комітетських ініціатив, проведення спільних слухань, робочих зустрічей та консультацій.

Уповноваженим може бути призначено громадянина України, який на день обрання досяг 40 років, володіє державною мовою відповідно до рівня, визначеного Національною комісією зі стандартів державної мови, має високі моральні якості, досвід правозахисної діяльності та протягом останніх п'яти років проживає в Україні (ст. 5).

Порядок розгляду питання про призначення та звільнення Уповноваженого також визначений ст. 208 закону «Про Регламент Верховної Ради України».

Відповідно до положень закону «Про регламент Верховної Ради України», Уповноважений може брати участь у засіданнях комітетів і пленарних засіданнях ВРУ.



Такі положення формують базу для інституційної взаємодії парламенту та Уповноваженого, але вони потребують доопрацювання в частині чіткіших процедур реалізації права комітетів на реагування та публічності.

Загалом, наявність ст. 32 свідчить про визнання важливої ролі Уповноваженого у системі парламентського контролю, однак для забезпечення реального впливу цих положень необхідне подальше розширення та конкретизація правових і процедурних механізмів такої взаємодії.

Практики застосування інструмента парламентського контролю



Справи щодо катувань у в'язницях, колоніях, психіатричних лікарнях

У 2022–2023 роках проводилися моніторингові візити в пенітенціарні заклади та психіатричні лікарні. Уповноважений публічно звітував у парламенті та медіа про виявлені факти катувань (зокрема у спецдоповіді в червні 2023 року).

Спецповідь Уповноваженого щодо катувань була представлена на засіданні профільного Комітету з прав людини, який рекомендував включити її розгляд до порядку денного ВРУ.

1 травня 2025 року парламент ухвалив постанову № 4408-ІХ, відповідно до якої щорічну доповідь Уповноваженого за 2024 рік було взято до відома, а органам державної влади та місцевого самоврядування було рекомендовано розглянути рекомендації

доповіді та вжити заходів у межах їхніх компетенцій. На засіданні також публічно оголосили ключові дані про відвідування місць несвободи та внесені подання.

21 листопада 2024 року було ухвалено закон № 4093-ІХ, яким у Кримінально-виконавчий кодекс і закон «Про попереднє ув'язнення» внесли нові статті про заходи з поновлення прав осіб у разі неналежних умов тримання (визначення «належних умов», заборона нелюдського поводження тощо). Це є прямим прикладом законодавчої реакції на системні проблеми з дотриманням прав людини у місцях несвободи, зокрема щодо неналежних умов тримання та відсутності ефективних механізмів їх оскарження.



Міжнародний досвід

ФРАНЦІЯ



У Франції функціонує інститут Захисника прав (Défenseur des droits), який здійснює нагляд за дотриманням прав і свобод людини, протидією дискримінації, етикою діяльності правоохоронних органів та іншими сферами захисту прав людини.

Захисник призначається президентом після консультацій з парламентом, який має повноваження її відхилити.

Також Захисник звітує перед Національною асамблеєю та Сенатом, подає щорічні доповіді і публікує аналітичні матеріали та короткі дайджести із викладом виявлених порушень прав людини і рекомендаціями щодо їх усунення.

ПОЛЬЩА



У Польщі омбудсман (Rzecznik Praw Obywatelskich, RPO) є незалежним органом, який обирається Сеймом за згодою Сенату. Його статус визначається Конституцією Польщі у ст. 208–212 та законом про “Уповноваженого з прав людини” (Rzecznika Praw Obywatelskich) 1987 року.

До повноважень омбудсмана належить розгляд звернень громадян щодо порушення прав людини, подання скарг до судів і Конституційного Трибуналу, ініціювання перевірок, участь у судових провадженнях в інтересах громадян, а також моніторинг місць несвободи (пенітенціарних установ, психіатричних лікарень тощо).

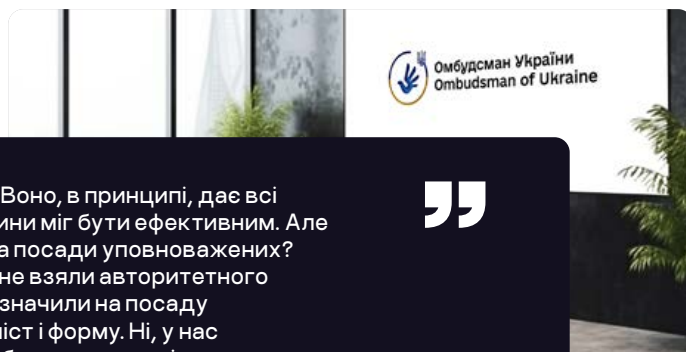
Щорічно Уповноважений подає публічний звіт до Сейму та Сенату, який обговорюється на пленарних засіданнях.

Оцінка

Інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини формально має високий рівень незалежності та широкий мандат, що загалом відповідає європейським стандартам.

Омбудсман має право безперешкодного доступу до будь-яких органів влади, місць несвободи, секретної інформації з обмеженим доступом. Також він може конфіденційно спілкуватися з особами, права яких були порушені. У цьому аспекті повноваження українського омбудсмана навіть ширші, ніж у деяких європейських країнах, де омбудсман не має прямого доступу до місць позбавлення волі.

Проте цей інститут не має реальних інструментів змусити органи влади усунути виявлені порушення. Діяльність Уповноваженого здебільшого полягає у поданні рекомендацій та звернень до органів влади, а ефективність діяльності значною мірою залежить від готовності парламенту та уряду реагувати на такі рекомендації.



«Я вважаю, що саме законодавство в нас не найгірше. Воно, в принципі, дає всі можливості для того, щоб Уповноважений з прав людини міг бути ефективним. Але далі починається другий крок. Кого ми призначаємо на посади уповноважених? От у мене завжди виникає питання: ну чому ми ні разу не взяли авторитетного правозахисника, які в нас є в країні? Їх немало, і не призначили на посаду Уповноваженого з прав людини. Справді сумістити зміст і форму. Ні, у нас правозахисники пишуть альтернативні звіти, значить, борються, жаліються, а уповноважені інколи краще, інколи гірше, інколи просто відверто роблять вигляд, що вони щось роблять. Це перша проблема».

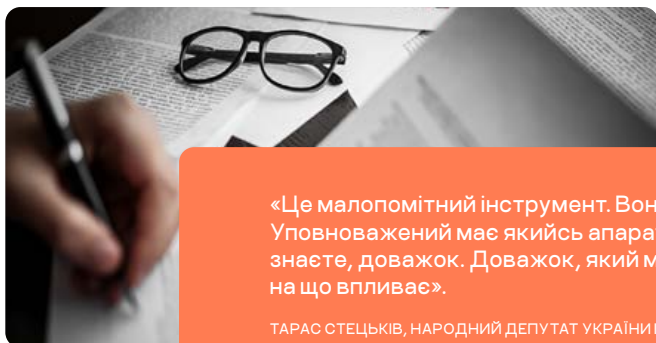
ІГОР КОЛІУШКО, НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ І-ІІ СКЛИКАНЬ, ГОЛОВА ПРАВЛІННЯ ЦЕНТРУ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ.

Попри щорічні та спеціальні звіти, їх розгляд залишається радше формальністю, ніж реальним важелем впливу.

На відміну від Франції чи Чехії, де звіти омбудсмана стають предметом парламентських дискусій, обговорюються у комісіях і призводять до конкретних рішень, в Україні вони часто залишаються без належного реагування.

Відсутність обов'язкового механізму розгляду та ухвалення рішень знижує вагу інституту і робить його рекомендації значною мірою декларативними.

Ще однією проблемою є обмежена публічність. Хоча звіти омбудсмана відкриті, парламентські дискусії щодо них не завжди відбуваються публічно чи глибоко, а сам інститут поки недостатньо представлений у медіа й суспільних дебатах.



«Це малопомітний інструмент. Воно ніби гарно звучить і ніби цей Уповноважений має якийсь апарат, але все це виглядало як дуже такий, знаєте, доважок. Доважок, який мав би бути про людське око, але який мало на що впливає».

ТАРАС СТЕЦЬКІВ, НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ І, ІІ, ІІІ, ІV ТА VІ СКЛИКАНЬ.



Рекомендації

Запровадити обов'язок органів влади публічно звітувати про розгляд рекомендацій омбудсмана у визначений строк.

Доцільно також врахувати практику Чехії, де парламент має право вимагати від уряду офіційну реакцію на звіт омбудсмана.

Запровадити практику проведення парламентських слухань за результатами звітів омбудсмана.

За аналогією з практикою Європейського парламенту, що сприятиме більш публічному та результативному обговоренню.

Встановити прозору та конкурентну процедуру призначення омбудсмана.

Із залученням громадянського суспільства.

Розширити використання цифрових інструментів у діяльності омбудсмана.

Зокрема онлайн-мап порушень прав людини, баз даних скарг та інтерактивних звітів.

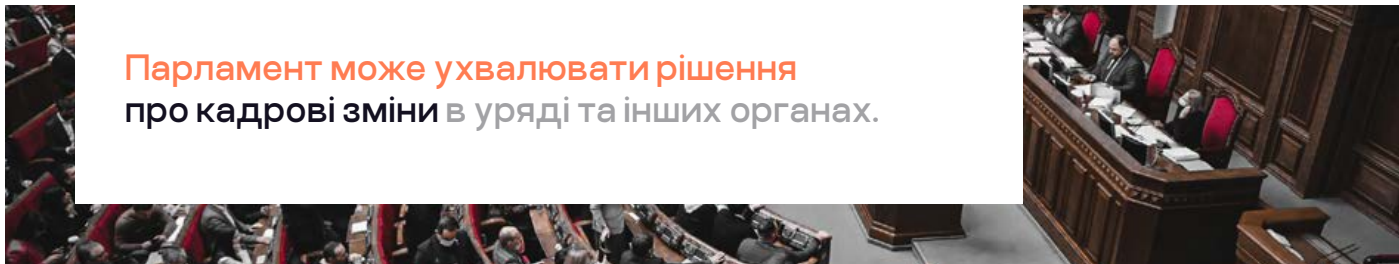
Запровадити практику публікації коротких візуалізованих дайджестів.

Про ключові порушення прав людини та рекомендації за аналогією з практикою Захисника прав у Франції.

7

Призначення на окремі посади та звільнення з окремих посад

Парламент може ухвалювати рішення про кадрові зміни в уряді та інших органах.



Відповідні процедури врегульовані Конституцією (ст. 85) та профільними законами, зокрема:

01. «Про Кабінет Міністрів України»;
02. «Про центральні органи виконавчої влади»;
03. «Про Рахункову палату»;
04. «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»;
05. «Про Службу безпеки України»;
06. «Про прокуратуру»;
07. «Про Національний банк України»;
08. «Про Центральну виборчу комісію»;
09. «Про Антимонопольний комітет України»;
10. «Про Фонд державного майна України»;
11. «Про медіа».

Метою здійснення парламентом повноважень щодо призначення на окремі посади та звільнення з них як самостійного інструменту парламентського контролю є забезпечення балансу гілок влади, підзвітності посадових осіб та їхньої незалежності від виконавчої влади.

Такий механізм надає парламенту можливість безпосередньо впливати на формування інституцій, що здійснюють контроль у сферах бюджету, прав людини, виборчого процесу тощо.

Відповідно до ст. 85 Конституції, парламент призначає і звільняє:

→ за поданням Президента України:

- Прем'єр-міністра;
- Міністра оборони;
- Міністра закордонних справ;
- Голову Служби безпеки;
- Голову Національного банку;
- членів Центральної виборчої комісії.

→ за поданням Прем'єр-міністра України:

- інших членів Кабінету Міністрів;
- Голову Антимонопольного комітету;
- Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення;
- Голову Фонду державного майна.

→ безпосередньо Верховною Радою:

- половину складу Ради Національного банку;
- третину складу Конституційного Суду;
- Уповноваженого ВРУ з прав людини;
- половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення.

Також парламент надає згоду на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора.

Окрім того, Верховна Рада може:

- звільнити усіх зазначених вище осіб з посад;
- висловити недовіру Генеральному прокурору, що має наслідком його відставку з посади;
- прийняти рішення про відставку Прем'єр-міністра та членів Кабміну.

Усі ці процедури визначені законом «Про Регламент Верховної Ради України» й дають змогу депутатам оцінювати кандидатів на ключові державні посади.



Практики застосування інструмента парламентського контролю



У травні 2016 року парламент вніс зміни до закону «Про прокуратуру».

Зокрема, у ст. 40 закону внесли зміни, які пом'якшують вимоги до кандидата на посаду генпрокурора.

Знімається обов'язковість юридичної освіти, допускається замість п'ятирічного стажу роботи в галузі права мати п'ятирічний досвід роботи в законодавчому або правоохоронному органі.

Ці зміни відкрили можливість для призначення Юрія Луценка, який на той момент був лідером фракції «Блок Петра Порошенка».

Окремо було передбачено, що до 15 квітня 2017 року Генеральний прокурор може призначати прокурорів на адміністративні посади.

Крім того, зміни до закону дозволяти призначати головами регіональних прокуратур і прокурорами Генпрокуратури не тільки прокурорів зі стажем, а й тих, хто має досвід роботи в галузі права, але не обов'язково на прокурорській посаді.

Так, Генпрокурор зміг тимчасово призначати своїх заступників, керівника підрозділу Генпрокуратури, заступника керівника підрозділу відомства, прокурорів областей, їхніх заступників.

Формально це виглядало як реалізація кадрової компетенції парламенту, але по суті стало прикладом, як контрольні та кадрові повноваження можуть бути використані в інтересах правлячої більшості. **Це все викликало критику щодо зниження стандартів незалежності прокуратури.**

Міжнародний досвід

СПОЛУЧЕНЕ КОРОЛІВСТВО



У Сполученому Королівстві парламент не має прямих повноважень призначати або звільняти урядовців, оскільки такі рішення належать до прерогативи уряду. Водночас парламент здійснює контроль за призначеннями через низку процедур публічної підзвітності.

Слухання перед призначенням (*pre-appointment hearings*) — публічні слухання у парламентських комітетах перед призначенням на окремі ключові посади, зокрема голови Банку Англії, парламентського омбудсмана або керівників незалежних регуляторних органів. Під час таких слухань кандидати відповідають на запитання депутатів щодо своєї професійної компетентності та планів роботи.

Парламентські комітети можуть рекомендувати не підтримувати призначення певного кандидата, однак такі рекомендації не є юридично обов'язковими для уряду. Крім того, парламентські дебати можуть створювати політичний тиск на прем'єра або окремих міністрів щодо кадрових рішень або можливих відставок.

США



У США одним із важливих інструментів парламентського контролю є повноваження Сенату щодо затвердження посадових призначень президента.

«Поради та згода» (*advice and consent*) — відповідно до Конституції США, Сенат має повноваження затверджувати кандидатури, призначені президентом на ключові державні посади, зокрема міністрів, суддів Верховного Суду, послів та керівників федеральних агенцій. Процедура передбачає проведення слухань у профільних комітетах Сенату, під час яких кандидати відповідають на запитання сенаторів. Після цього питання виноситься на розгляд Сенату, де відбуваються дебати та голосування щодо затвердження кандидатури.

ФРАНЦІЯ



У Франції парламент бере участь у контролі за окремими призначеннями президента через систему парламентських слухань з можливістю блокування кандидатур. Після конституційної реформи 2008 року було змінено статтю 13 Конституції Франції, що розширило роль парламенту у процедурі призначень.

Парламентське вето на призначення — згідно з оновленою статтею 13 Конституції Франції, відповідні постійні комісії Національної асамблеї та Сенату розглядають кандидатури на окремі важливі державні посади. У разі негативного голосування комісій парламент може заблокувати призначення, запропоноване президентом.

До посад, які підлягають такій процедурі контролю, належать, зокрема:

- *Захисник прав — незалежний орган із захисту прав людини, який замінив інститут парламентського омбудсмана та низку інших контрольних інституцій.*
- *Керівники окремих державних установ (*dirigeants de certaines administrations publiques*) — посади, що мають значення для забезпечення прав і свобод громадян або функціонування економічного та соціального життя країни (перелік визначається законом).*
- *Члени незалежних адміністративних органів (*membres des autorités administratives indépendantes, AAI*) — представники органів регулювання та нагляду.*

ПОЛЬЩА



У Польщі парламентський контроль над урядом здійснюється зокрема через механізм вотуму недовіри, а також через участь парламенту у призначенні ключових державних посадовців.

Голосування за вотум недовіри (*głosowanie wotum nieufności*) — Сейм може висловити вотум недовіри Раді Міністрів або окремому міністру. Група зі щонайменше 46 депутатів Сейму може подати письмову пропозицію про вотум недовіри уряду, при цьому обов'язково зазначивши кандидата на нового прем'єр-міністра.

Рішення ухвалюється абсолютною більшістю голосів (231 із 460). У разі підтримки вотуму президент зобов'язаний призначити прем'єр-міністра, запропонованого Сеймом. Також Сейм за наявності щонайменше 69 депутатських підписів може висловити недовіру окремому міністру, якщо таке рішення підтримають абсолютною більшістю голосів.

Участь у призначеннях / звільненнях посадовців

Сейм призначає низку ключових посадовців держави. Зокрема, президента Найвищої контрольної палати за погодженням із Сенатом, обирає омбудсман, а також призначає 15 суддів Конституційного Трибуналу строком на дев'ять років (ст. 194 Конституції Польщі).

Практика цих повноважень інколи ставала предметом політичних конфліктів.

Зокрема, у 2015 році обрання суддів викликало конституційну кризу, що спричинила протести та критику Єврокомісії.

Перед виборами у жовтні 2015 року парламент попереднього скликання (з домінуванням партії «Громадянська платформа») призначив п'ятьох суддів Конституційного Трибуналу — двох замість суддів, у яких повноваження мали закінчитися після виборів, і трьох — замість тих, чий термін ще не завершилися.

Після виборів, коли до влади прийшла партія «Право і справедливість» (PiS), новий Сейм скасував ці призначення та сам призначив п'ятьох інших суддів, не визнаючи легітимність попередніх.

Конституційний Трибунал у грудні 2015 року постановив, що призначення трьох суддів попереднім парламентом було законним, а двох — ні, оскільки їх мав призначити новий склад Сейму. Водночас президент Анджей Дуда відмовився привести до присяги трьох законно призначених суддів, що фактично заблокувало їхню роботу.

У 2026 році Європейська комісія розпочала процедуру нагляду за верховенством права щодо Польщі — вперше в історії ЄС. Комісія заявила, що порушено принцип поділу влади, оскільки Конституційний Трибунал як стримуючий механізм був фактично зруйнований. Венеціанська комісія також оприлюднила негативну оцінку змін до Конституційного Трибуналу.

Додаткові інституційні труднощі виникли у 2020–2021 роках, коли Сейм тривалий час не міг обрати нового омбудсмана.

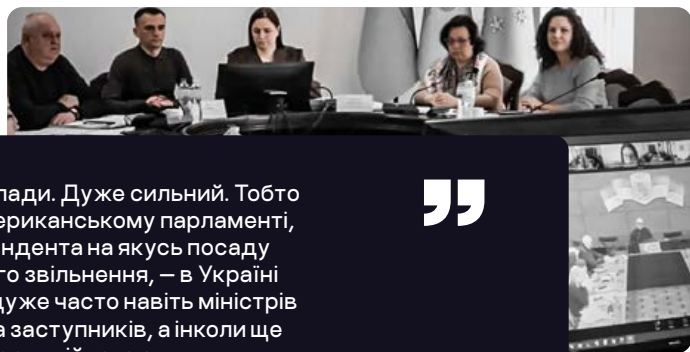
Посада залишалася фактично вакантною понад десять місяців, що створило правовий вакуум у сфері захисту прав людини та викликало занепокоєння міжнародних організацій, зокрема Ради Європи та правозахисних інституцій.



Оцінка

В Україні парламент має досить широкі повноваження у сфері призначень і звільнень посадових осіб, що теоретично повинно слугувати ефективним механізмом контролю та забезпечення балансу влади. На практиці ці процедури часто набувають політичного забарвлення і використовуються як інструмент торгу між фракціями чи окремими політичними групами, а не як інструмент парламентського нагляду.

Відсутність чітко визначених строків для розгляду подань створює можливості для затягування процесів, що знижує їхню передбачуваність і прозорість. Крім того, законодавство не вимагає обґрунтованих мотивів для відмови у призначенні чи для звільнення, що відкриває простір для рішень, продиктованих політичною доцільністю, а не об'єктивними критеріями.



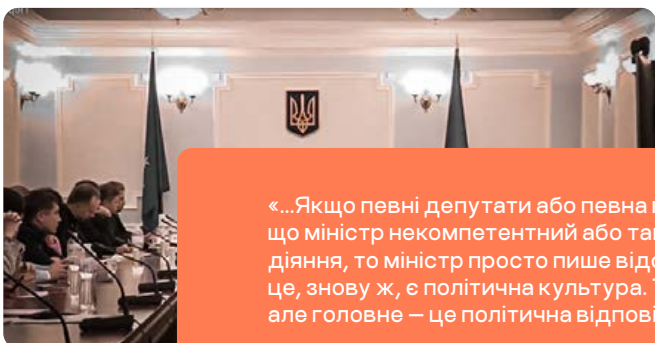
«У нас завжди був сильний перекош у бік виконавчої влади. Дуже сильний. Тобто такої практики, як ми спостерігаємо, наприклад, в американському парламенті, коли засідання сенатського комітету інколи для претендента на якусь посаду є ключовим, і негативний вердикт означає негайне його звільнення, — в Україні ніколи і близько не було. І тому в нас виконавча влада дуже часто навіть міністрів на засідання парламенту не посилала. Інколи посилала заступників, а інколи ще когось. А вершиною були нещодавні події, коли після корупційного скандалу міністр, якого президент звільнив, навіть не з'явився в парламенті»

”

ТАРАС СТЕЦЬКІВ, НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ I, II, III, IV ТА VI СКЛИКАНЬ.

Особливою проблемою є слабка роль парламентських комітетів у цих процедурах. Вони не виконують функції обов'язкового «фільтру», здатного забезпечити якісний попередній розгляд кандидатур та вироблення зважених рекомендацій. У результаті процес призначень і звільнень часто відбувається без достатнього публічного обговорення та конкуренції кандидатів, що знижує довіру суспільства до результатів.

Водночас саме призначення та звільнення можуть бути одним із найважливіших механізмів підзвітності виконавчої влади парламенту. Вони дозволяють зберігати баланс між гілками влади та стимулюють прозорість через публічні обговорення кандидатур. За умови належної інституційної деталізації та реальної практики, цей інструмент міг би стати ключовим для підвищення ефективності парламентського контролю в Україні.



«...Якщо певні депутати або певна парламентська комісія говорить у висновку, що міністр некомпетентний або там порушив закон, або якийсь корупційне діяння, то міністр просто пише відставку — не чекає, не чекає. От багато в чому це, знову ж, є політична культура. Тут законодавство можна вдосконалювати, але головне — це політична відповідальність»

”

ОЛЕКСАНДР ЧЕРНЕНКО, НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ VIII СКЛИКАННЯ.



Рекомендації

Встановити чіткі строки для розгляду подань на призначення та звільнення посадових осіб.

Наприклад, можна передбачити граничний строк у 30 днів для розгляду кандидатур, щоб уникнути тривалого блокування роботи державних органів.

Міжнародна практика підтверджує важливість часових обмежень. У США процедура підтвердження призначення Сенатом передбачає розгляд кандидатур, поданих президентом, у профільних комітетах Сенату з чіткими процедурними строками, що сприяє оперативності призначень.

Водночас досвід Польщі показує, що відсутність визначених строків може спричиняти інституційні кризи, як це сталося під час тривалого процесу призначення омбудсмана у 2020–2021 роках.

Запровадити попередню оцінку кандидатур профільними парламентськими комітетами.

Розгляд кандидатур має відбуватися з попередньою оцінкою профільними парламентськими комітетами доброчесності, професійності, конфлікту інтересів.

Досвід Сполученого Королівства показує, що публічні слухання перед призначенням ключових посадовців, таких як голова Банку Англії чи омбудсман, дозволяють комітетам оцінювати кваліфікацію та доброчесність кандидатів, хоча їхні рекомендації не є юридично обов'язковими.

Досвід Франції після реформи 2008 року, що надала парламенту право вето на певні призначення, показав, що вона сприяла посиленню контролю за доброчесністю та професійністю кандидатів.

8 Схвалення Програми діяльності Кабміну та розгляд звіту про її виконання

Інструмент парламентського контролю, спрямований на оцінку стратегічних пріоритетів уряду, рівня їх реалізації та політичної відповідальності Кабміну перед парламентом.



Відповідно до [ст. 227](#) закону «Про регламент Верховної Ради України», Кабмін має подати на розгляд парламенту Програму діяльності у місячний строк після свого сформування. Програма діяльності проходить обговорення в комітетах та депутатських фракціях і групах.

Протягом 15 днів з дня надходження Програма діяльності розглядається на пленарному засіданні ВРУ.

Програму представляє Прем'єр-міністр, а народні депутати можуть ставити питання. За результатами розгляду Програми діяльності КМУ парламент може або схвалити її, або надати уряду можливість доопрацювати її з урахуванням зауважень і пропозицій.

Рішення про доопрацювання може бути прийняте тільки один раз.

У разі несхвалення парламентом Програми діяльності уряду вона вважається несхваленою і протягом року цим Кабміном не подається до Верховної Ради.

Відповідно до [ст. 228](#) Кабмін має подати звіт про виконання Програми діяльності протягом 45 днів після завершення календарного року, а парламент має розглянути цей звіт під час пленарного засідання.

За результатами обговорення ВРУ приймає одну з трьох постанов: визнає діяльність уряду задовільною, задовільною з рекомендаціями або незадовільною з правом висловлення недовіри.

Таким чином, процедура схвалення Програми діяльності та розгляду звіту про її виконання слугує ключовим інструментом парламентського контролю, **що поєднує елементи попереднього погодження політики та подальшої оцінки її реалізації.**



Практики застосування інструмента парламентського контролю



Відставка уряду Арсенія Яценюка

У лютому 2016 року після звіту уряду, що був визнаний незадовільним, кілька фракцій коаліції вимагали відставки Арсенія Яценюка. Однак під час голосування за відповідну постанову проголосували лише 194 з необхідних 226 депутатів. Попри це політичний тиск і втрата підтримки частини союзників суттєво послабили позиції глави уряду.

Крім того, Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради відхилив проект постанови про відставку Яценюка як таку, що не відповідає Конституції та законам України.

10 квітня 2016 року Яценюк оголосив про відставку, парламент її підтримав 14 квітня, обравши прем'єром Володимира Гройсмана.

Це був рідкісний випадок, коли **ВРУ VIII скликання змінила уряд до завершення його повноважень**.



Міжнародний досвід

ФРАНЦІЯ



У Франції парламент здійснює контроль за урядом зокрема через процедури представлення урядової програми, розгляд звітності та можливість висловлення вотуму недовіри.

Уряд після формування представляє програмну декларацію (déclaration de politique générale), за яку голосують у Національних зборах.

Щорічно уряд подає звіт про виконання бюджету і програм, які обговорюються в парламенті. Парламент може ініціювати вотум недовіри, що має практичні наслідки.

ЧЕХІЯ



Чеська модель є класичною європейською парламентською системою з чіткими механізмами урядової відповідальності перед парламентом, схожими на українські, але з більш формалізованими процедурами та часовими рамками.

Всі міністри Кабінету повинні бути затверджені президентом, і протягом тридцяти днів після президентського схвалення вони повинні звернутися до Палати депутатів за голосуванням довіри. Уряд підзвітний Палаті депутатів і залишається при владі лише з довірою більшості депутатів.

США



У США відсутні прямі аналоги процедур схвалення парламентом урядової програми або розгляду єдиного звіту уряду, як це передбачено в деяких парламентських системах. Американська модель базується на принципі поділу влади, тому виконавча влада не потребує формального затвердження своєї програми Конгресом.

Звернення “Про стан країни” ([State of the Union Address](#)) — щорічне звернення президента до Конгресу, у якому він звітує про стан країни та окреслює пріоритети державної політики. Це звернення є важливим елементом політичної підзвітності виконавчої влади перед законодавчою.

Контрольні слухання в Конгресі ([congressional oversight hearings](#)) — комітети Конгресу регулярно проводять слухання щодо діяльності урядових відомств, ефективності державних програм і реалізації політики. Під час таких слухань посадовці виконавчої влади дають пояснення та відповідають на запитання законодавців.

Рахункова палата США ([Government Accountability Office, GAO](#)) — незалежний орган, що працює на Конгрес і здійснює аудит державних програм та оцінює ефективність використання бюджетних коштів. Аналітичні звіти Палати часто стають підставою для парламентських слухань або змін у законодавстві.

Водночас виконавчі накази президента ([executive orders](#)) не є законодавчими актами та не потребують схвалення Конгресу. Президент самостійно формує свою адміністрацію та визначає політичні пріоритети.

Таким чином, американська система контролю над виконавчою владою реалізується не через формальне затвердження урядових програм чи звітів, а через бюджетний процес, парламентські слухання, аудити та ширшу систему стримувань і противаг між гілками влади.

СПОЛУЧЕНЕ КОРОЛІВСТВО



У Сполученому Королівстві немає практики формального схвалення парламентом урядової програми через окреме голосування.

Натомість контроль за урядом у цій сфері здійснюється через парламентські дебати, регулярну звітність міністрів та постійні механізми політичної підзвітності.

[Промова Короля/Королеви \(King's/Queen's Speech\)](#) — після формування уряду прем'єр-міністр презентує програму законодавчої діяльності уряду на парламентську сесію. Її виголошує монарх у парламенті у формі тронної промови.

Після цього у Палаті громад відбуваються дебати, а голосування щодо ухвалення промови фактично означає вотум довіри до уряду.

Парламентський контроль за міністрами ([parliamentary scrutiny of ministers](#)) — звітність уряду реалізується через регулярні виступи міністрів перед парламентськими комітетами, відповіді на депутатські запити, участь у парламентських дебатах та надання інформації щодо реалізації державної політики.

[Питання до Прем'єр-міністра \(Prime Minister's Questions, PMQs\)](#) — щотижнева сесія запитань до прем'єра у Палаті громад, під час якої депутати можуть ставити питання щодо діяльності уряду та його політики.

Таким чином, британська модель передбачає не одноразове формальне затвердження урядової програми або звіту, а постійний парламентський контроль за діяльністю уряду.

Уряд залишається підзвітним Палаті громад і може втратити повноваження у разі втрати її довіри.

ПОЛЬЩА



У Польщі процедура схвалення програми уряду та подальшої звітності перед парламентом чітко врегульована Конституцією і є важливим інструментом парламентського контролю.

Після призначення нового складу Ради Міністрів (уряду), прем'єр зобов'язаний упродовж 14 днів представити у Сеймі програму дій уряду разом із проханням про вотум довіри.

Для затвердження програми необхідна звичайна більшість голосів за присутності не менш як половини складу Сейму.

Щодо звітності уряду, польський прем'єр-міністр і міністри регулярно інформують Сейм про стан справ у різних сферах державної політики. Парламент має право вимагати інформацію або звіт з будь-якого питання, а міністри зобов'язані відповідати на інтерпеляції та запити і брати участь у дебатах. Крім того, уряд може самостійно ініціювати звіт перед Сеймом, наприклад, щодо реалізації масштабних реформ або антикризових заходів.

Оцінка

В українській моделі парламентського контролю передбачено дві ключові процедури: — схвалення Програми діяльності уряду та щорічний розгляд його звітів. На перший погляд, це створює передумови для реального впливу парламенту на виконавчу владу, проте на практиці механізм має низку обмежень. Так, навіть якщо Програма діяльності Кабміну не отримує підтримки, уряд продовжує працювати у звичному режимі. Це фактично нівелює саму ідею парламентського схвалення як способу визначення рівня довіри до уряду і перетворює процедуру на формальність.

Ще більшою проблемою є розгляд звітів Кабміну. Хоча вони подаються щороку, процес їхнього аналізу у парламенті переважно декларативний. Відсутність чіткої методології оцінки результатів роботи уряду призводить до того, що висновки парламенту рідко стають підставою для реальних рішень — наприклад, зміни політики, ухвалення рекомендацій чи відставки уряду. Як показує міжнародний досвід, схвалення програм і розгляд звітів на пряму пов'язані з довірою до уряду, тоді як в Україні це здебільшого формальний процес без обов'язкових наслідків.

Рекомендації

Посилити відповідальність уряду у разі несхвалення Програми.

Наприклад, несхвалення Програми може ставати підставою для автоматичного голосування про недовіру уряду (аналог практики Франції та Чехії).

Зробити звітування уряду більш регулярним і спеціалізованим.

Доцільно запровадити щоквартальні тематичні звіти уряду у профільних парламентських комітетах, подібно до практики США.

Поєднати звітування уряду з бюджетним контролем.

За прикладом США та Франції звіти уряду мають бути інтегровані з аналізом виконання Державного бюджету. Така звітність повинна оцінювати не лише політичну діяльність уряду, а й фактичний вплив державних програм та ефективність використання публічних коштів.

9 Комітетський контроль

Комітетський контроль – це система заходів, за допомогою яких парламентські комітети контролюють діяльність профільних міністерств.



До прикладу, Комітет ВРУ з питань національної безпеки, оборони та розвідки контролює діяльність Міністерства оборони. **Комітети парламенту перевіряють діяльність виконавчих органів через заслуховування та робочі групи.**

У ст. 89 Конституції визначено, що для виконання контрольних функцій Верховна Рада створює з числа народних депутатів комітети. Поняття комітетського контролю є вужчим ніж поняття парламентського контролю, однак комітети активно залучають під час здійснення окремих форм парламентського контролю.

Контрольна функція комітетів визначена законом «Про комітети Верховної Ради України» і включає:

- аналіз практики застосування законів у діяльності державних органів та їх посадових осіб, підготовку та подання відповідних висновків та рекомендацій на розгляд ВРУ;
- участь за дорученням ВРУ у проведенні години запитань до Уряду;
- контроль за виконанням Державного бюджету в частині, що віднесена до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів;
- організацію та підготовку за дорученням ВРУ парламентських слухань;
- організацію та підготовку слухань у комітетах;
- підготовку та подання на розгляд ВРУ запитів до президента від парламентського комітету відповідно до Конституції;
- взаємодію з Рахунковою палатою;
- взаємодію з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини;
- направлення матеріалів для відповідного реагування органам ВРУ, державним органам та їх посадовим особам;
- розгляд на своїх засіданнях або під час слухань у комітеті звітів, доповідей та інформації державних органів та посадових осіб, які подають до ВРУ, здійснення попередньої підготовки питань щодо розгляду на пленарному засіданні таких звітів, доповідей та інформації;
- здійснення Комітетом з питань національної безпеки, оборони та розвідки демократичного цивільного контролю.



Практики застосування інструмента парламентського контролю



Відставка міністра оборони Олексія Резнікова

За час перебування Олексія Резнікова на посаді міністра оборони **навколо відомства спалахнуло кілька скандалів.**

Найбільший резонанс отримала історія, яку медіа охрестили «яйця по 17». Видання «Дзеркало тижня» опублікувало розслідування про те, що Міноборони уклало контракти на закупівлю харчів для ЗСУ за значно завищеними цінами.

Зокрема, у документах вартість яєць становила 17 грн за штуку при середній роздрібній ціні близько 7 грн. Журналісти також зазначали, що ціни на інші продукти у договорах відомства були завищені у два-три рази.

Ще один гучний скандал спалахнув після іншого розслідування «Дзеркала тижня» про контракт Міноборони з турецькою компанією на постачання зимового одягу для військових.

За даними журналістів, вартість закупівлі виявилася утричі вищою за реальну ринкову ціну, а самі куртки, які мали бути зимовими, фактично виявилися літніми.

Комітет з питань національної безпеки та оборони здійснював регулярний контроль за роботою Міноборони. Були заслухані міністр та його представники, ініційовані розслідування, залучені правоохоронці.

Також розглянуто законодавчі ініціативи для підвищення прозорості — усе це є чітким свідченням активної парламентської ролі. Під час обговорень закупівель та організації оборонного сектору виникли серйозні претензії до керівництва.

Політичний тиск і незадовільні звіти комітету сприяли відставці Резнікова. **Це показовий випадок, коли комітетський контроль безпосередньо вплинув на кадрові рішення в уряді.**

Міжнародний досвід

ФРАНЦІЯ



У Франції парламентський контроль за діяльністю уряду значною мірою здійснюється через систему парламентських комісій, які спеціалізуються на окремих напрямках державної політики.

У Національній асамблеї діють постійні комісії (*commissions permanentes*), які мають право контролювати дії уряду. Кожна з цих комісій спеціалізується на певній галузі (наприклад, фінансах, обороні, соціальному захисті, законодавстві).

Ці комісії відіграють ключову роль у законодавчому процесі, але також мають повноваження щодо контролю за діями уряду. Вони регулярно заслуховують міністрів, розглядають звіти уряду, оцінюють державну політику та можуть виступати з критикою або рекомендаціями.

Основним інструментом парламентського контролю та оцінки державної політики комісій є місії зі збору фактів (*parliamentary fact-finding missions*).

Ці місії можуть бути створені постійними комісіями або за ініціативою певної групи депутатів. Вони дозволяють парламентарям глибоко досліджувати певну проблему, проводити зустрічі на місцях, збирати інформацію від різних джерел та формувати рекомендації.

На відміну від слідчих комісій, які зосереджені на виявленні можливих порушень, місії зі збору фактів мають ширший спектр завдань, включаючи оцінку ефективності політики, вивчення нових явищ та підготовку пропозицій для майбутніх законодавчих ініціатив.

Також існують парламентські місії (*missions d'information / missions flash*) — тимчасові групи з депутатів, які аналізують політики чи події (без статусу слідчої комісії). Їхня головна особливість — швидкість, через які їх також називають «блискавичними місіями» (*flash missions*): — ці групи працюють до 2 місяців та часто подають лише один звіт.

Парламентські місії виконують функції «м'якого» контролю підготовки до реформ.

США



У США немає щотижневих запитань до уряду, й парламентський контроль за діяльністю виконавчої влади натомість здійснюється переважно через систему комітетських слухань.

Так, комітети Конгресу проводять слухання (*hearings*), на які запрошують міністрів, керівників агентств, генералів для звітності та відповіді на запитання. Виконавчих чиновників — наприклад, міністра оборони чи держсекретаря, — регулярно запрошують для свідчень перед комітетами та підкомітетами Конгресу. Такі слухання є основним інструментом притягнення представників виконавчої влади до відповідальності.

Оцінка

Комітетський контроль у ВРУ формально закріплений законодавчо і може бути дієвим механізмом парламентського контролю.

Його ключові переваги — це системність, профільність і близькість до предметної сфери, що дає змогу депутатам глибше розуміти специфіку політик і секторів.

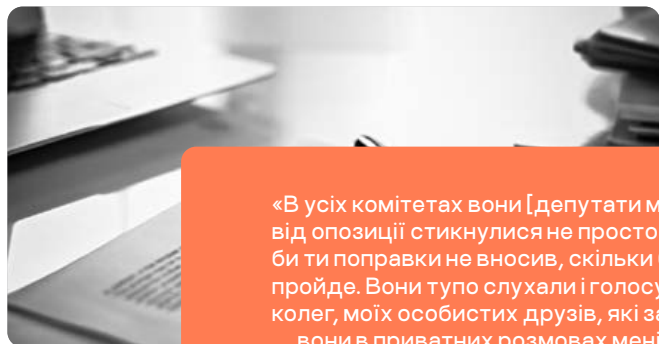
На практиці комітети можуть відігравати важливу роль і впливати на кадрові рішення в уряді лише за наявності політичної волі.



«Робота комітетів — дуже бюрократизована, ще залишилося багато старого в роботі комітетів, хоч зараз уже є дистанційні формати, дуже багато нових технологій. Знову ж: — принцип розподілу комітетів між фракціями і владою, опозицією, і взагалі — ширші права опозиції, у тому числі».

ОЛЕКСАНДР ЧЕРНЕНКО, НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ VIII СКЛИКАННЯ.

”



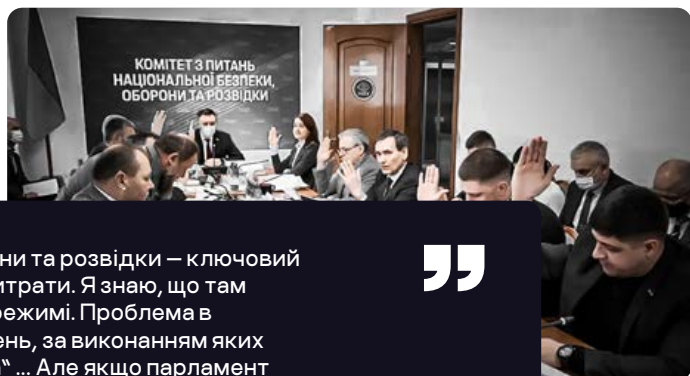
Однак на практиці ефективність комітетського контролю залишається нерівномірною та політично залежною.

«В усіх комітетах вони [депутати монобільшості] мають більшість. І депутати від опозиції стикнулися не просто зі стіною, а із залізобетонною стіною. Якби ти поправки не вносив, скільки би ти не виступав на комітеті — комітет не пройде. Вони тупо слухали і голосували. Тупо слухали і голосували. І багато колег, моїх особистих друзів, які зараз є членами там фракції «Голосу», БЮТу ..., вони в приватних розмовах мені казали: «Ти не уявляєш собі, такого ніколи не було. Це наше депутатство не має жодного смислу, жодного — ні в залі, ні тим більше на комітеті. Вони тупо дають нам виступити і голосують. Ніхто з них не виступає». «Виступаємо ми, тільки ми», — кажуть вони, — «і це не має ніякого значення. Внось, не внось поправки — байдуже». І оце є, ну, це така негарна практика, розумієте?»

ТАРАС СТЕЦЬКІВ, НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ, II, III, IV ТА VI СКЛИКАНЬ.

”

Через відсутність власних повноважень, обмежену спроможність впливати на рішення парламенту та уряду, а також формалізм у процедурі заслуховувань, значна частина контрольної роботи комітетів зводиться до фіксації проблем без подальших кроків.



«Маємо Комітет із питань національної безпеки, оборони та розвідки — ключовий комітет, який мав би контролювати головні оборонні витрати. Я знаю, що там проходить величезна кількість засідань у закритому режимі. Проблема в іншому: жодне з них не завершується ухваленням рішень, за виконанням яких далі стежать. Просто «заслухали» — і «взяли до відома» ... Але якщо парламент і його комітети не виконуватимуть цю функцію контролю — навіть тиску, у сенсі прозорості, підзвітності та відповідальності уряду, — тоді ми й надалі бачитимемо зростання зловживань. І це реальна проблема».

ІВАННА КЛИМПУШ-ЦИНЦАДЗЕ, НАРОДНА ДЕПУТАТКА VIII ТА IX СКЛИКАНЬ, ГОЛОВА КОМІТЕТУ З ПИТАНЬ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄС.

”



Рекомендації

Надати комітетам більше автономних повноважень.

Законодавчо зобов'язати уряд реагувати на рекомендації комітетів (наприклад, надавати письмові відповіді або включати відповідні питання до порядку денного). Також доцільно запровадити обов'язкове заслуховування у комітетах кандидатів на посади, призначення на які належить до компетенції парламенту, а також кандидатів на посади послів.

У США комітети Конгресу регулярно проводять слухання, під час яких заслуховують урядовців, включно з міністрами та керівниками агентств, для оцінки їхньої діяльності та професійної відповідності. У Франції постійні парламентські комісії також мають право заслуховувати міністрів і кандидатів на посади, що сприяє ретельній оцінці їхньої відповідності посаді.

Запровадити обов'язкове щорічне звітування профільних міністерств перед парламентськими комітетами незалежно від політичного контексту.

У разі виявлення системних порушень комітети мають отримати право ініціювати парламентські слухання.

У США практика комітетського нагляду передбачає регулярні слухання за участю урядовців, зокрема міністра оборони чи державного секретаря, перед профільними комітетами, що забезпечує системний контроль за діяльністю уряду

У Франції парламентські комісії використовують інструмент місій з пошуку фактів, які передбачають підготовку аналітичних звітів і проведення слухань для оцінки реалізації державної політики.

Розвивати формати швидкого та гнучкого контролю.

У Франції використовуються короткострокові парламентські місії (до двох місяців), які дозволяють оперативно досліджувати проблему і підготувати звіт із висновками. У США комітети можуть проводити спеціальні слухання, що дає змогу швидко реагувати на кризові або резонансні ситуації.

ОЗ

ІНШІ ІНСТРУМЕНТИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ

1 Аналіз практики застосування законів

Аналіз практики застосування законів – це оцінка того, як ухвалені закони реалізуються на практиці, з метою виявлення проблем у їх виконанні та визначення потреби у вдосконаленні законодавства.



В Україні інструмент аналізу практики застосування законів формально не закріплений як окрема інституціоналізована процедура, але елементи постзаконодавчого контролю все ж існують.

Відповідно до закону **«Про Комітети Верховної Ради України»**, комітети ВРУ здійснюють аналіз практики застосування державними органами, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами Конституції та законів, а також своєчасності та відповідності прийнятих підзаконних актів (п.7 ч.1 ст. 16).

Рекомендації комітету за результатами такого аналізу підлягають обов'язковому розгляду (п.2 ст.24).

На практиці парламентські комітети застосовують цей механізм спорадично та несистемно.



Міжнародний досвід

СПОЛУЧЕНЕ КОРОЛІВСТВО



У Сполученому Королівстві важливим інструментом парламентського контролю є **аналіз практики застосування законів** (post-legislative scrutiny, PLS).

Цей інструмент спрямований на оцінку того, як ухвалений закон працює на практиці після набуття ним чинності, і допомагає з'ясувати, чи досягає закон своєї мети, чи має він непередбачені наслідки, та чи потребує змін або скасування.

Процедура постзаконодавчого контролю передбачає підготовку урядом спеціального звіту про імплементацію закону. Такий звіт готується приблизно через 3–5 років після набуття законом чинності, особливо якщо йдеться про законодавчі акти, що мають значний регуляторний або політичний вплив.

Відповідний документ — постзаконодавчий меморандум (post-legislative memorandum) — готується профільним міністерством та подається на розгляд парламенту.


Поданий меморандум розглядає профільний комітет (наприклад, комітет з правосуддя, охорони здоров'я, внутрішніх справ тощо). Комітет може провести поглиблене розслідування, запросивши експертів, держслужбовців і громадськість проаналізувати докази.

Комітет публікує звіт із висновками про те, наскільки закон ефективний, та з рекомендаціями щодо змін. Уряд має надати офіційну відповідь на ці рекомендації.

До прикладу, в липні 2023 року був опублікований звіт про закон для підтримки сімей з дітьми ("[Children and Families Act 2014: Lords committee report](#)").

У підсумку комітет зазначив, що закон «зрештою не зміг» «суттєво покращити» життя дітей і молоді.

Цей «провал» комітет пояснив низкою причин, зокрема недостатньою кількістю зібраних даних, слабкою реалізацією положень закону та відсутністю належного контролю за його впровадженням.



Оцінка

В Україні формальні повноваження щодо аналізу практики застосування законів мають парламентські комітети.

Комітетський контроль здебільшого зосереджений на поточному нагляді та реагуванні на порушення, а не на глибокій оцінці впливу законів через роки після набрання ними чинності, як це реалізовано, наприклад, у Сполученому Королівстві.



Рекомендації

Запровадити в Україні постзаконодавчий контроль як окрему функцію парламентських комітетів.

Цей механізм має передбачати системну оцінку реалізації ключових законів через кілька років після їх ухвалення, що дозволить визначати ефективність їх застосування, виявляти прогалини у правовому регулюванні та формувати обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення законодавства.

Встановити обов'язок уряду готувати постзаконодавчі меморандуми.

Йдеться про підготовку урядом спеціального звіту щодо реалізації кожного системного закону через 3–5 років після набрання ним чинності з поданням такого документа до відповідного парламентського комітету для подальшого аналізу.

Надати парламентським комітетам повноваження проводити аналіз ефективності законів.

Такий аналіз може здійснюватися із залученням експертів, представників громадянського суспільства, державних службовців та незалежного аналізу доказів.

Законодавчо зобов'язати уряд надавати офіційні відповіді на звіти комітетів.

Ці відповіді мають містити позицію уряду щодо рекомендацій парламентських комітетів, підготовлених за результатами постзаконодавчого контролю, а також пропозиції щодо можливих змін до законодавства.

Зміцнити аналітичну спроможність апарату парламентських комітетів.

Доцільно створити в кожному комітеті окрему аналітичну підгрупу, відповідальну за проведення постзаконодавчого аналізу та підготовку відповідних аналітичних матеріалів.

2 Інтерпеляція

Інтерпеляція — це офіційний запит групи депутатів до члена уряду.



За результатами якого:

- урядовець зобов'язаний публічно надати розгорнуту відповідь у парламенті;
- парламент може проголосувати щодо достатності відповіді;
- член уряду може понести політичну відповідальність (аж до відставки).

В Україні цей інструмент відсутній, але подібні функції виконують депутатські запити та година запитань до Уряду.



Міжнародний досвід

СПОЛУЧЕНЕ КОРОЛІВСТВО



У Сполученому Королівстві інтерпеляція як окрема формалізована процедура (в європейському розумінні) не виокремлюється. Однак її функції виконуються через:

- парламентські запитання (*parliamentary questions*);
- дебати в Палаті громад;
- час запитань до уряду (*question time*);
- вотум недовіри (*motion of no confidence*).

США



У США немає формальної інтерпеляції, оскільки в американській системі виконавча влада не підпорядкована законодавчій — вони є рівноправними гілками влади, представники яких обрані народом.

Натомість діє система нагляду з боку Конгресу (*congressional oversight*), яка має інші механізми та особливості:

- Нагляд з боку Конгресу включає моніторинг та нагляд федеральних агенцій, програм, діяльності та реалізації політики. Конгрес здійснює цю владу переважно через свою систему комітетів;
- Конституція нічого не говорить про розслідування та нагляд з боку Конгресу, але повноваження проводити розслідування у Конгресу є, оскільки він володіє «всіма законодавчими повноваженнями».

ПОЛЬЩА



У Польщі інтерпеляція передбачена Конституцією та детально регламентована у статуті Сейму. Право на інтерпеляцію має кожен депутат Сейму, який може звернутися з письмовим запитанням до члена Ради Міністрів (уряду) щодо політики держави, конкретних рішень або дій. Уряд зобов'язаний надати письмову відповідь протягом 21 дня.

Також є слухання у Конгресі: Слухання у Конгресі є основним формальним методом, за допомогою якого комітети збирають та аналізують інформацію на початкових стадіях розробки законодавчої політики. Слухання зазвичай включають усні свідчення свідків та опитування свідків членами Конгресу.

Оцінка

В Україні відсутній інструмент інтерпеляції як формалізованого механізму парламентського контролю, який би забезпечував обов'язкову відповідь урядовця в парламенті та дозволяв її оцінити.

Наявні механізми — депутатські запити та година запитань до Уряду — не забезпечують повноцінної змагальності та відповідальності уряду перед парламентом.

Рекомендації

Запровадити в Україні механізм інтерпеляції як частину парламентського контролю.

Такий інструмент може передбачати обов'язкову публічну відповідь члена уряду в парламенті, можливість оцінки цієї відповіді через голосування народних депутатів та політичні наслідки у разі визнання відповіді незадовільною.

Міжнародна практика демонструє ефективність такого механізму. Наприклад, у Польщі інструмент інтерпеляції у Сеймі дозволяє депутатам подавати письмові запитання до уряду, на які члени уряду зобов'язані надати відповідь протягом 21 дня. Це сприяє підвищенню прозорості діяльності виконавчої влади та її підзвітності парламенту.

2 Парламентські дебати

В Україні парламентські дебати не є окремим і системним інструментом парламентського контролю.



Обговорення питань державної політики відбувається під час розгляду законопроектів, заслуховування звітів уряду або під час години запитань до Уряду. Однак на практиці такі обговорення часто мають формальний

характер і не супроводжуються дискусією або реальним впливом на урядову політику. **Регламент ВРУ не передбачає регулярних або спеціалізованих дебатів, присвячених окремим напрямкам державної політики.**



Міжнародний досвід

СПОЛУЧЕНЕ КОРОЛІВСТВО



Парламентські дебати допомагають отримати детальні відповіді на складні питання та сприяють глибшій дискусії про актуальні теми. Вони створюють простір для обговорення різних точок зору, включаючи приклади на кшталт проблеми дітей мігрантів або реакція уряду на спалахи вірусу Ебола. Важливу роль у дебатах відіграє спікер Палати громад, який, стежить за дотриманням регламенту, дає слово депутатам і стежить за тим, щоб дискусія була конструктивною.

Існує три основні типи парламентських дебатів:

- 01. Загальні (general debates)** — проводяться щочетверга і можуть тривати до п'яти годин. Часто залучають багато депутатів і дають змогу детально розглянути ключові питання державної політики.
- 02. Короткі (short debates)** — тривають від однієї до півтори години і зазвичай проводяться в кінці засідання. Темі для них пропонують самі депутати, що дозволяє підняти важливі, але менш масштабні питання.
- 03. Завершальні (adjournment debates)** — проводяться наприкінці щоденного засідання Палати громад (часто між 22:00–22:30). Їх ініціює окремий депутат, щоб підняти вузьке або локальне питання (наприклад, проблеми конкретного виборчого округу).

Ці дебати не передбачають голосування.

Дебати у залі Вестмінстер-хол ([Westminster Hall Debates](#)) — проводяться в окремій залі в парламенті. Їх може ініціювати будь-який депутат через письмову заявку. Голосування немає, але ведеться стенограма і надається відповідь міністра.

Дебати Комітету з питань діяльності незалежних депутатів ([Backbench Business Committee Debates](#)) — проводяться зазвичай щотижнево у четвер. Ініціатором є комітет з питань діяльності незалежних депутатів, створений у 2010. Фактично це платформа для депутатів, які не є міністрами чи тіншовими міністрами, для винесення актуальних тем на загальне обговорення.

Надзвичайні дебати ([emergency debates](#)) — проводяться у разі надзвичайної ситуації або кризи. Депутат має подати запит, а спікер вирішує, чи дозволяти дебати, чи ні. Обов'язковою умовою є підтримка не менше 40 депутатів або рішення спікера. Часто результатом таких дебатів є символічна резолюція або політичний сигнал, інколи — ухвалене рішення.

Дебати в дні опозиції ([opposition day debates](#)) — проводяться приблизно в межах 20 днів на сесію. Ініціатором є офіційна опозиція (17 днів) або інші опозиційні сили (3 дні).

У 2022 році в парламенті Сполученого Королівства було [проведено](#) близько 203 дебатів різного типу, що свідчить про активну роботу парламенту в напрямку відкритого діалогу та контролю уряду.

ФРАНЦІЯ



Уряд може тимчасово видавати ордонанси, які мають силу закону.

Це положення закріплене у ст. 38 Конституції Франції.

Вона дозволяє уряду (Раді Міністрів) видавати ордонанси з питань, які зазвичай належать до сфери компетенції парламенту.

Це дає можливість уряду швидко реагувати на певні ситуації, які вимагають термінового правового регулювання, або реалізовувати складні реформи, які важко провести через звичайний парламентський процес.

Парламент зберігає право встановлювати рамки, вимагати звітності та має право вирішувати чи стануть ордонанси повноцінними законами.

Це забезпечує баланс між необхідністю швидких рішень та принципом верховенства закону та парламентського суверенітету.

Оцінка

В Україні відсутня культура повноцінних парламентських дебатів як інструменту контролю.

Це знижує публічність і прозорість урядових рішень та обмежує роль опозиції в контролі над виконавчою владою. Міжнародна практика демонструє, що дебати можуть бути дієвим засобом впливу парламенту на політику.

Рекомендації

Запровадити регулярні тематичні дебати у Верховній Раді.

Такі дебати можуть проводитися, наприклад, щомісяця щодо ключових сфер суспільної політики, та бути присвячені актуальним проблемам у діяльності уряду або реалізації державних програм.

Доцільно передбачити право опозиції ініціювати проведення окремих дебатів, а також розробити чіткі процедурні правила їх організації у Регламенті ВРУ.

Посилити підзвітність уряду за результатами парламентських дебатів.

Для цього можна передбачити обов'язок уряду реагувати на результати обговорення, зокрема шляхом підготовки звітів або планів дій за підсумками дебатів.

Важливо також забезпечити онлайн-трансляцію та широке публічне висвітлення таких обговорень, що сприятиме підвищенню прозорості парламентської діяльності та залученню громадськості до контролю за діяльністю виконавчої влади.

ВИСНОВКИ

Верховна Рада України формально має широкий набір інструментів контролю за виконавчою владою.

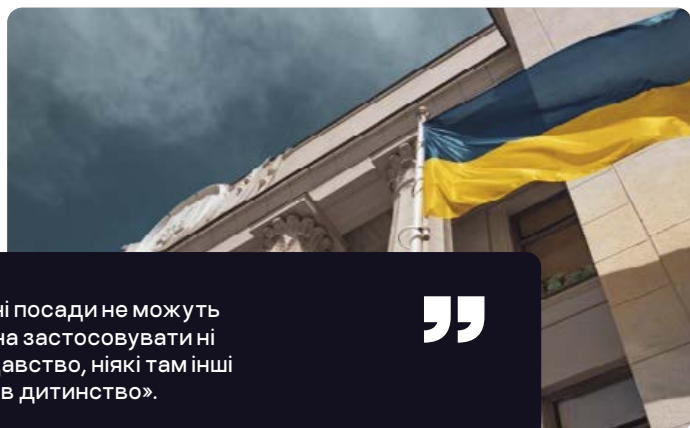
Водночас ефективність цих інструментів значною мірою залежить не лише від законодавчої бази, а й від політичної практики, інституційної культури та балансу влади між державними інституціями.

Наявність процедур сама по собі не гарантує їхнього дієвого застосування.

У низці випадків парламентський контроль реалізується фрагментарно або втрачає свою ефективність через політичні чи інституційні обмеження.

Конституція та законодавство передбачають різноманітні інструменти впливу парламенту: від депутатських запитів і години запитань до Уряду до діяльності комітетів, тимчасових слідчих комісій та інституційного контролю через Рахункову палату й Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.

Одним із прикладів **дискусійних спроб посилити контроль** є ініціативи щодо запровадження **штрафів** для членів уряду за неявку на засідання парламенту або його органів.



«Мені це, звичайно, смішно виглядає, тому що політичні посади не можуть трактуватися як звичайні робочі місця. До них не можна застосовувати ні адміністративну відповідальність, ні трудове законодавство, ніякі там інші стягнення. Ну, це просто смішно, чесно кажучи. Це гра в дитинство».

ІГОР КОЛІУШКО, НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ І-ІІ СКЛИКАНЬ, ГОЛОВА ПРАВЛІННЯ ЦЕНТРУ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ.

”

Проблема парламентського контролю в Україні полягає не стільки у відсутності відповідних інструментів, скільки у **слабкості механізмів практичного застосування та відсутності реальних наслідків** для посадових осіб, які ігнорують контрольні функції парламенту.

На ефективність парламентського контролю також впливає стан політичної конкуренції та роль опозиції.

У демократичних парламентах саме опозиція традиційно виступає одним із ключових суб'єктів контролю за діяльністю уряду.

Натомість слабкість або фрагментація опозиційних сил обмежує здатність парламенту забезпечувати системний контроль за виконавчою владою.



«Але біда цього парламенту в тому, що опозиція настільки слабка, що вона не може ніяк протиставитися. Це от тільки в цьому році ми побачили якийсь відголоски тих боїв парламентських, які ми мали в попередніх парламентах».

”

ТАРАС СТЕЦЬКІВ, НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ І, ІІ, ІІІ, ІV ТА VІ СКЛИКАНЬ.

Окремою проблемою залишається **інституційна організація роботи парламенту**. Зміни до Регламенту ВРУ впродовж останніх років часто мали точковий характер і не сформувавши цілісної моделі парламентської роботи.

Відсутність комплексної парламентської реформи призводить до процедурних дисбалансів, перевантаження парламенту законодавчими ініціативами та недостатньої ефективності контрольних механізмів.

Крім того, ефективність парламентського контролю тісно пов'язана зі **станом партійної системи та політичної структурованості суспільства**.

Слабкість політичних партій, їхня залежність від своїх лідерів або фінансових груп, а також обмежений рівень внутрішньопартійної демократії знижують інституційну спроможність парламенту формувати уряд і здійснювати ефективний контроль за його діяльністю.



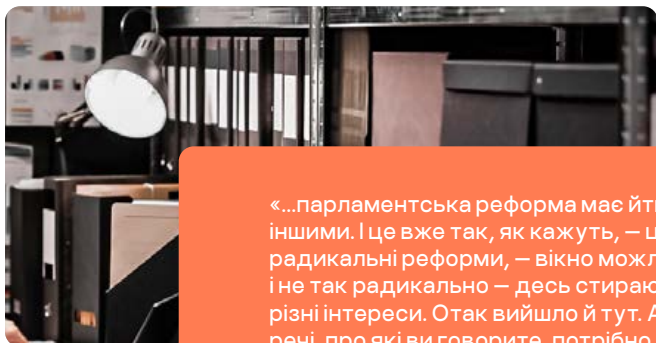
«До тих пір, поки в нас люди не будуть членувати в партіях, не будуть платити свої внески на те, щоб ці партії існували, не будуть забезпечувати демократію в цих партіях всередині — тобто поки в нас партії існуватимуть у формі фан-клуба якогось вождя або групи підтримки олігарха, до тих пір у нас не появиться адекватний парламентаризм такий, ну, на 100%. І не появиться ефективний парламентський контроль».

”

ІГОР КОЛІУШКО, НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ ІІ СКЛИКАНЬ, ГОЛОВА ПРАВЛІННЯ ЦЕНТРУ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ.

Важливим чинником ефективності парламентського контролю є також **виборча система**, яка визначає спосіб формування парламенту та рівень політичної відповідальності депутатів перед виборцями.

Якщо вибори не забезпечують реального представництва суспільних інтересів або сприяють персоналізації політики, парламент втрачає інституційну суб'єктність, що безпосередньо послаблює його здатність здійснювати контроль за виконавчою владою.



«...парламентська реформа має йти в зв'язці з виборчою реформою та кількома іншими. І це вже так, як кажуть, — ці реформи робляться перші півроку, рік, такі радикальні реформи, — вікно можливостей, а потім воно вже заговорюється і не так радикально — десь стираються гострі кути, воно вихолощується під різні інтереси. Отак вийшло й тут. Але Регламент потрібно міняти. Якраз такі речі, про які ви говорите, потрібно вдосконалювати, виходячи з досвіду».



ОЛЕКСАНДР ЧЕРНЕНКО, НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ VIII СКЛИКАННЯ.

Водночас відновлення ефективного парламентського контролю пов'язане не лише з інституційними змінами. Важливу роль відіграють дотримання парламентських процедур, політична культура відповідальності та формування суспільного запиту на підзвітність влади.

Таким чином, посилення парламентського контролю в Україні потребує не лише вдосконалення окремих процедур та інструментів, а перегляду інституційного балансу влади та зміцнення ролі парламенту як самостійного суб'єкта політичної системи.

Значною мірою проблема ефективності парламентського контролю закладена у самій моделі організації влади, в якій виконавча вертикаль є частково підконтрольною президенту, що створює дисбаланс між гілками влади та послаблює можливості парламенту впливати на діяльність уряду.

Додатковим фактором стала політична конфігурація цього скликання парламенту, в якому тривалий час існувала монобільшість, що фактично поєднувала парламентську та урядову підтримку в межах однієї політичної сили і об'єктивно звужувала простір для повноцінного парламентського контролю.

В таких умовах вдосконалення парламентських процедур має супроводжуватися розвитком політичної конкуренції, зміцненням інституційної спроможності парламенту та формуванням культури політичної відповідальності.

Лише за таких умов парламентський контроль зможе повною мірою виконувати свою **функцію забезпечення підзвітності виконавчої влади та підтримки ефективної системи стримувань і противаг**.

Над документом працювали

Автори	Корженкова Ірина, юристка-аналітикиня Євген Мартинюк, керівник напрямку аналізу політик та досліджень
Редактура	Єгор Поляков, редактор
Методологічний супровід	Євген Мартинюк, керівник напрямку аналізу політик та досліджень
Верстка	Наталія Зуєва, графічна дизайнерка Тетяна Давидова, графічна дизайнерка

Фото

- <https://www.magnific.com>
(Ліцензовані придбані стокові зображення)
- <https://www.ua.news/ua>
- <https://gwaramedia.com>
- <https://tsdavo.gov.ua>
- <https://hromadske.ua>
- <https://www.magnific.com>
- <https://espresso.tv>
- <https://www.ukrinform.ua>

Центр спільних дій – громадська організація, яка працює в інтересах громадян України та є незалежною, політично нейтральною та незаангажованою в усіх аспектах своєї діяльності.

Ми займаємося аналізом державної й місцевих політик, впроваджуємо інструменти залучення громадян до прийняття рішень та участі в демократичних процесах і просуваємо демократичні зміни.


**ЦЕНТР
СПІЛЬНИХ
ДІЙ**

 centreua.org

 facebook.com/centreua.org

 [@centreua](https://www.youtube.com/@centreua)

 [@centrefof_ua](https://twitter.com/centrefof_ua)

 [@centreua](https://www.instagram.com/centreua)



Аналітичний звіт підготовлено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» у межах проекту «Парламент: спроможний та впливовий». Матеріал відображає позицію авторів і не обов'язково збігається з позицією Міжнародного фонду «Відродження».

