

Інформаційне право

УДК 342:321/351

КОРЖ І.Ф., доктор юридичних наук, с.н.с., заступник керівника наукового центру електронного парламенту та правової інформації ДНУ ПБП НАПрН України.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0446-5975>.

ПРОВАДЖЕННЯ КОНТРОЛЮ ПРЕДСТАВНИЦЬКИМИ ОРГАНАМИ ЯК ФОРМА ЗДІЙСНЕННЯ НАРОДОВЛАДДЯ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню стану здійснення представницькими органами України своїх контрольних функцій. В ній зазначається, що в залежності від свого правового статусу, представницькі органи представляють інтереси територіальної громади і приймають від її імені рішення. Ними здійснюються представницькі, нормотворчі, контрольні функції та повноваження в межах своєї компетенції. Також вони сприяють реалізації прав та інтересів населення автономії та вирішенню питань життєдіяльності регіону. Український парламент реалізує визначені конституцією та законами України повноваження на загальнодержавному рівні. Розкривається функція представницького контролю, як функції згаданих вище органів, яка має забезпечити їхню взаємодію з громадянським суспільством (фізичними та юридичними особами) та іншими гілками державної влади, яка будується на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності представницьким органам. Акцентовано увагу на тому, що відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на договірній і податковій основі та на засадах підконтрольності у межах повноважень, наданих органам місцевого самоврядування законом. Зазначається, що контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади покладається на відповідні місцеві держадміністрації та Раду Міністрів Автономної Республіки Крим, а у випадках, передбачених законодавством, – на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи. При цьому контроль має здійснюватися шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Підкреслюється, що органи місцевого самоврядування можуть виступати з ініціативою щодо здійснення заходів державного нагляду (контролю) на підприємствах, в установах та організаціях, що не перебувають у комунальній власності, а також стосовно фізичних осіб – підприємців, які використовують працю найманих працівників, шляхом подання посадовими особами органів місцевого самоврядування відповідного звернення з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади. В цілому, дієвий контроль з боку представницьких органів місцевого самоврядування є одним з важливих засобів забезпечення ними комплексного економічного і соціального розвитку на підвідомчій їм території. Зазначається, що обізнаність громадськості щодо діяльності комунальних підприємств, надає громадськості можливість контролювати законність та обґрунтованість рішень органів місцевого самоврядування щодо створення і діяльності таких підприємств, необхідності їх фінансування, належного виконання такими підприємствами визначених для них завдань, дотримання ними законодавства України, у визначених законодавством України межах, використання грошових коштів, майна, яке є комунальною власністю. Хорошою підмогою для

реалізації контрольних функцій як представницьких органів, так і громадськості, слугує діяльність наглядових рад комунальних підприємств, які утворюються згідно зі статтею 78 Господарського кодексу України. Створення наглядових рад має на меті покращити систему управління комунальними підприємствами, зробити їх більш конкурентними та частково усунути корупційні ризики. Саме у здійсненні контролю та обізнаності як представницьких органів, так і відповідної територіальної громади, щодо стану справ на відповідній територіальній одиниці і проявляється народовладдя. Тому контроль як за підконтрольними місцевому самоврядуванню юридичними і фізичними особами, так і за самими місцевими органами має здійснюватися у відповідності до міжнародне визнаних принципів здійснення такого контролю. Одним із таких міжнародних актів є Європейська хартія місцевого самоврядування. Звертається увага на те, що парламентський контроль є невід'ємною складовою однією з вищих форм здійснення народовладдя – представницької, опосередкована його форма. Він є важливим інструментом, який допомагає парламенту отримувати необхідну інформацію про виконання обов'язків та здійснення повноважень органами виконавчої влади. Український парламент як представник всього народу контролює використання бюджетних коштів, дотримання законів, ефективність роботи міністерств та інших відомств тощо, набуваючи форми державного контролю. В статті розкриваються форми здійснення парламентського контролю. Зазначено, що однією із негативних динамік парламентського контролю є відсутність механізму оцінювання ефективності застосування прийнятих законів. Пропонується розширити межі аналізу практики застосування законів, доповнивши його низкою нових інструментів парламентського контролю, включаючи консультації із заінтересованими сторонами. Розкрито суттєві недоліки нинішніх механізмів здійснення парламентського контролю, відношення народних обранців до його здійснення, напрацьовані відповідні пропозиції щодо його покращення, як то: тимчасового запровадження імперативного мандату; запровадження громадських рад при органах державної влади усіх гілок державної влади та місцевого самоврядування.

Ключові слова: делеговані повноваження, контроль представницьких органів, механізми здійснення контролю, наглядові ради, органи місцевого самоврядування, парламент, парламентський контроль.

Summary. This article is devoted to the study of the state of implementation of the control functions by the representative bodies of Ukraine. It states that, depending on their legal status, representative bodies represent the interests of the territorial community and make decisions on its behalf. They perform representative, rule-making, control functions and powers within their competence. They also contribute to the realization of the rights and interests of the population of the autonomous region and to the solution of the region's vital activities. The Ukrainian Parliament implements the powers defined by the Constitution and laws of Ukraine at the national level. The article reveals the function of representative control, as a function of the above-mentioned bodies, which should ensure their interaction with civil society (individuals and legal entities) and other branches of state power, which is built on the basis of their subordination, accountability and control to representative bodies. Attention is focused on the fact that the relations of local self-government bodies with enterprises, institutions and organizations that are not communally owned by the respective territorial communities are built on a contractual and tax basis and on the basis of control within the limits of the powers granted to local self-government bodies by law. It is noted that control over the exercise of delegated powers of executive bodies by local self-government bodies is entrusted to the relevant local state administrations and the Council of Ministers of the Autonomous Republic of Crimea, and in the cases provided for by law, to ministries and other central bodies of executive power, their territorial bodies. At the same time, control should be carried out by analyzing the acts of local self-government bodies, providing information by local self-government bodies on the implementation of delegated powers of executive bodies, conducting inspections of the activities of executive bodies of village, settlement, and city councils. It is emphasized that local self-government bodies can take the initiative to carry out measures of state supervision (control) at enterprises, institutions and organizations that are not in

communal ownership, as well as in relation to natural persons – entrepreneurs who use the labor of hired workers, by submitting official by persons of local self-government bodies of the corresponding appeal on the issues of exercising the powers delegated to them by the executive authorities. In general, effective control by representative bodies of local self-government is one of the important means of providing them with comprehensive economic and social development in the territory under their jurisdiction. It is noted that public awareness of the activities of communal enterprises gives the public the opportunity to control the legality and reasonableness of the decisions of local self-government bodies regarding the creation and operation of such enterprises, the need for their financing, the proper performance by such enterprises of the tasks set for them, their compliance with the legislation of Ukraine, in the areas defined by the legislation of Ukraine limits, use of funds, property that is communal property. The activity of supervisory boards of communal enterprises, which are formed in accordance with Article 78 of the Economic Code of Ukraine, serves as a good help for the implementation of control functions of both representative bodies and the public. The creation of supervisory boards aims to improve the management system of utility companies, make them more competitive and partially eliminate corruption risks. It is in the implementation of control and awareness of both representative bodies and the relevant territorial community regarding the state of affairs in the relevant territorial unit that people's rule is manifested. Therefore, control functions both over legal entities and individuals under the control of local self-government, and over local bodies themselves must be carried out in accordance with internationally recognized principles of such control. One of these international acts is the European Charter of Local Self-Government. Attention is drawn to the fact that parliamentary control is an integral component of one of the highest forms of exercising people's power – its representative, mediated form. It is an important tool that helps the parliament to obtain the necessary information about the performance of duties and the exercise of powers by the executive authorities. The Ukrainian Parliament, as a representative of the entire people, controls the use of budget funds, compliance with laws, the effectiveness of the work of ministries and other departments, etc., taking the form of state control. The article describes the forms of parliamentary control. It is noted that one of the negative dynamics of parliamentary control is the lack of a mechanism for evaluating the effectiveness of the application of adopted laws. It is proposed to expand the boundaries of the analysis of the practice of applying laws, supplementing it with a number of new tools of parliamentary control, including consultations with interested parties. The significant shortcomings of the current mechanisms of parliamentary control, the attitude of the people's elected officials to its implementation, are revealed, and relevant proposals for its improvement are developed, such as: temporary introduction of the imperative mandate; the introduction of public councils at state authorities of all branches of state authority and local self-government.

Keywords: *delegated authority, control of representative bodies, control mechanisms, supervisory boards, local governments, parliament, parliamentary control.*

Постановка проблеми. Здійснення парламентського контролю за реалізацією повноважень виконавчою владою є універсальним механізмом Верховної Ради України, який допомагає їй самій реалізувати свої конституційні повноваження у даній сфері. Український парламент, як представник всього народу, контролює використання бюджетних коштів, дотримання законів, ефективність роботи міністерств та інших відомств тощо. Ним постійно здійснюється контроль за забезпеченням прав, свобод, обов'язків громадян, за ходом виконання затверджених державних програм та Державного бюджету, за діяльністю органів виконавчої влади. Контроль проявляється у заслуховуванні звернень Президента, у діяльності комітетів Верховної Ради, в призначенні Генерального прокурора України і висловленні йому недовіри, у призначенні членів Вищої ради правосуддя, зверненнях, запитах та запитаннях народних депутатів тощо. Тобто, поняття парламентського контролю передусім означає оцінку з боку парламенту у встановлених формах роботи уряду або його окремих членів.

Від того, як успішно працює парламент, тобто як реалізує свої повноваження щодо здійснення зазначеного контролю, значною мірою залежить подальший розвиток як українського суспільства зокрема, так і самої держави в цілому.

Необхідно також зазначити, щоб парламентський контроль (нагляд) був ефективним – він повинен бути інтенсивним. Разом з тим, важливо, щоб депутати, особливо опозиційні, зважали на той факт, щоб уряд було обрано за демократичних обставин. Тим самим наглядова функція парламенту не повинна використовуватися для блокування виконання урядом своєї програми, задля чого його і було обрано. Важливим є уникнення зловживання щодо висування до уряду популістських вимог, які не може виконати жоден уряд.

Науково-обґрунтованих правил, які б визначали конструктивність чи шкідливість інструментів здійснення парламентського нагляду, не існує. Кожна країна та парламент мають власні традиції та практику здійснення нагляду. Тим не менше, депутати повинні усвідомлювати, що заходи зі здійснення парламентського нагляду покликані покращити систему державного урядування. Важливо, щоб українські депутати зруйнували поширену раніше практику використання інструментів політичного нагляду для досягнення вузькополітичних цілей [9, с. 16].

Однак, як показує сьогоднішня практика функціонування українського парламенту з його постійними політичними скандалами та неефективним здійсненням ним парламентського контролю, насамперед за воєнною, правовою та соціальними сферами, а також за виконавчою владою в цілому, і, як опосередкований наслідок зазначеного, нинішній невтішний загальний стан справ у державі, свідчить про певні негаразди у процедурній та контрольній діяльності парламенту. Бажання українського суспільства жити в розвинутій економічно, демократичній країні, в якій прискіпливо дотримуються основні права і свободи людини і громадянина, в якій інтереси фізичних і юридичних осіб знаходяться в центрі уваги та діяльності публічної влади, має підкріплюватися її практичними справами та діями. Як зазначалося вище, нинішній загальний стан справ у державі далекий від тих очікувань з боку суспільства, що дозволяє стверджувати про належний хід подальшого розвитку держави, про належне державне управління з боку публічної влади

Метою статті є визначення основних причин існування проблем в управлінській діяльності публічної влади, оскільки будь-який соціально-економічний розвиток суспільства напряму залежить від її лідерів, які через покладені на них функції визначають ключові напрями і стратегії соціально-економічного розвитку та є суб'єктами процесів державотворення.

Тому, як вважаємо, є нагальна необхідність окреслення причин зазначеного, пошук слабких місць та напрацювання відповідних пропозицій для покращення загального стану в діяльності українського парламенту.

Виклад основного матеріалу. Важливою роллю в реалізації демократичних принципів щодо участі громадян в управлінні державними та місцевими справами є здійснення контролю представницькими органами, а саме: представницькими органами (радами) місцевого самоврядування, Верховною Радою Автономної Республіки Крим та парламентом України. В залежності від свого правового статусу, згадані органи наділені правом: представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення; здійснювати представницькі, нормотворчі, контрольні функції та повноваження в межах своєї компетенції та сприяти реалізації прав та інтересів населення автономії та вирішенню питань життєдіяльності регіону; реалізовувати визначені Конституцією та законами України повноваження на загальнодержавному рівні.

Контроль, як функція згаданих вище органів, має забезпечити їхню взаємодію з громадянським суспільством (фізичними та юридичними особами) та іншими гілками державної влади. Так, відповідно до статті 17 Закону [1], відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування при здійсненні повноважень у сфері контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення можуть проводити перевірки, які не належать до заходів державного нагляду (контролю), на підприємствах, в установах та організаціях, що перебувають у комунальній власності відповідної територіальної громади.

Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на договірній і податковій основі та на засадах підконтрольності у межах повноважень, наданих органам місцевого самоврядування законом. У даному випадку згідно до положень Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади [2], контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади покладається на відповідні місцеві державні адміністрації та Раду Міністрів Автономної Республіки Крим, а у випадках, передбачених законодавством, – на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи.

Контроль має здійснюватися шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

З питань, віднесених до відання органів місцевого самоврядування, на їх вимогу підприємства, установи та організації, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, надають відповідну інформацію.

Органи місцевого самоврядування можуть виступати з ініціативою щодо здійснення заходів державного нагляду (контролю) на підприємствах, в установах та організаціях, що не перебувають у комунальній власності, а також стосовно фізичних осіб – підприємців, які використовують працю найманих працівників, шляхом подання посадовими особами органів місцевого самоврядування відповідного звернення з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади.

З метою здійснення контролю, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та відповідні місцеві держадміністрації розробляють та затверджують щорічні плани здійснення контролю.

Районні держадміністрації мають контролювати здійснення виконавчими органами сільських, селищних і міських рад відповідного району делегованих повноважень органів виконавчої влади. У свою чергу обласні держадміністрації, Рада міністрів Автономної Республіки Крим мають право безпосередньо контролювати здійснення виконавчими органами сільських, селищних і міських рад відповідної області, Автономної Республіки Крим делегованих повноважень органів виконавчої влади.

Копії актів органів місцевого самоврядування, прийнятих з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, протягом 10 днів з дня їх прийняття надсилаються до органу, що здійснює контроль.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад один раз на півріччя до 10 числа місяця, що настає за звітним періодом, надсилають інформацію про виконання

делегованих повноважень органів виконавчої влади до органів, що здійснюють контроль. Форму такої інформації затверджує керівник органу, що здійснює контроль. На вимогу органу, що здійснює контроль, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад мають надавати інформацію про виконання окремих делегованих повноважень. Нині, у період збройної агресії РФ проти України, зупинено дії щодо проведення перевірок підконтрольних органів виконання делегованих повноважень [3].

Необхідно зазначити, що відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [1] сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи ведуть статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території; здійснюють контроль за виконанням зобов’язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності, за використанням прибутків підприємств і організацій відповідних територіальних громад; контролюють організацію і діяльність підприємств транспорту, зв’язку, побуту; забезпечують належне медичне обслуговування та організацію освітньої роботи, додержання природоохоронного законодавства; відають іншими питаннями громадського та соціально-культурного будівництва тощо. Ради можуть створювати тимчасові контрольні комісії з різних питань.

В цілому, дієвий контроль з боку представницьких органів місцевого самоврядування є одним з важливих засобів забезпечення ними комплексного економічного і соціального розвитку на підвідомчій їм території.

Необхідність функціонування нових міжнародно визнаних принципів здійснення контролю органами місцевого самоврядування викликано посиленням оновлення законодавства України у зв’язку з виконанням завдань щодо імплементації Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом [4] та наближенням законодавства України до законодавства Євросоюзу. Нововведення законодавства України торкнулися, зокрема, започаткування практики обов’язкових аудитів річної фінансової звітності для підприємств та обов’язків щодо оприлюднення різними категоріями підприємств перевіреної аудитором фінансової звітності. Змінилися також вимоги до інформації, яка має бути подана підприємствами у фінансовій звітності, формат якої також змінився. Нові регуляторні вимоги щодо обов’язкового аудиту фінансової звітності підприємств стосуються не лише аудиторів і суб’єктів аудиторської діяльності, які надаватимуть послуги, а й самих цих підприємств, які мають організувати адекватну систему внутрішнього контролю та управління ризиками.

Інновації законодавства регламентують питання оприлюднення інформації про діяльність комунальних унітарних підприємств і, тим самим, формують законодавчі передумови для прозорості такої інформації та підзвітності цих підприємств перед населенням територіальних громад. Інформація, що становить суспільний інтерес, розпорядниками якої є комунальні підприємства, має бути відкритою, а її надання у відповідь на запит населення, громадськості, мешканців міст має визначатися значущістю такої інформації для суспільства у кожному конкретному випадку.

Зазначимо, що обізнаність громадськості щодо діяльності комунальних підприємств, зокрема щодо того, чи досягають ці підприємства мети, задля досягнення якої вони створені – задоволення певних потреб територіальної громади, є вкрай важливим. Доступ до такої інформації надає громадськості можливість контролювати законність та обґрунтованість рішень органів місцевого самоврядування щодо створення і діяльності таких підприємств, необхідності їх фінансування, належного виконання такими підприємствами визначених для них завдань, дотримання ними законодавства України, у визначених законодавством України межах, використання грошових коштів, майна, яке є комунальною власністю.

Хорошою підмогою для реалізації контрольних функцій як представницьких органів, так і громадськості, слугує діяльність наглядових рад комунальних підприємств, які утворюються, згідно зі статтею 78 Господарського кодексу України [5], як орган управління комунального унітарного підприємства, яка утворюється за рішенням органу, до сфери управління якого належить комунальне унітарне підприємство, тобто за рішенням сесії районної чи обласної ради. Призначення ради – в межах компетенції, визначеної статутом підприємства та законом, здійснення контролю і спрямування діяльності керівника підприємства. При цьому слід зазначити, що до компетенції відповідної місцевої ради віднесено: визначення критеріїв обов'язковості створення наглядового органу, встановлення порядку утворення наглядової ради, організація діяльності, ліквідації та призначення членів наглядової ради.

Створення наглядових рад має на меті покращити систему управління комунальними підприємствами, зробити їх більш конкурентними та частково усунути корупційні ризики. Ефективність діяльності наглядових рад для комунальних підприємств і об'єднаних територіальних громад означає отримання більших доходів, ефективніше управління коштами місцевих бюджетів.

Найбільш доленосні рішення стосовно згаданих підприємств приймаються за участі ради; ради створюються, щоб покращити управління комунальним майном та знизити корупційні ризики. Зокрема, вони мають визначені законом функції, серед яких призначення керівника підприємства, погодження при затвердженні рішень, щодо яких існує конфлікт інтересів тощо.

Мета існування наглядових рад вимагає, щоб до їхнього складу входили професіонали у сфері діяльності комунальних підприємств, особи, які своїм досвідом і компетенціями можуть допомогти цим підприємствам покращити свій фінансовий стан та ефективність управління підприємством. Разом із тим участь громадських активістів у наглядових радах не є взаємовиключною і в окремих випадках може бути корисною, але не є обов'язковою.

Місцева рада і депутати, що входять до її складу, відповідають за управління комунальним майном. Комунальні підприємства підзвітні місцевій раді та її депутатам. А отже, наглядові ради не можуть формуватися з депутатів місцевих рад. У протилежному випадку це створюватиме конфлікт інтересів, коли депутати оцінюють свою ж роботу.

Слід зазначити, що норма щодо створення наглядових рад для сільських, селищних, міських рад в утворених ними комунальних підприємствах згідно з законом має рекомендаційний характер.

Саме у здійсненні контролю та обізнаності як представницьких органів, так і відповідної територіальної громади, щодо стану справ на відповідній територіальній одиниці і проявляється народовладдя. Тому контрольні функції як за підконтрольними місцевому самоврядуванню юридичними і фізичними особами, так і за самими місцевими органами мають реалізуватися у відповідності до міжнародно визнаних принципів здійснення такого контролю. Одним із таких міжнародних актів є Європейська Хартія місцевого самоврядування [6], відповідно до статті 8 якої здійснюється адміністративний нагляд за діяльністю місцевого самоврядування. Будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом.

Будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за своєчасністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування.

Адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контрольного органу важливості інтересів, які він має намір охороняти. Так у відповідності до статті 8 Хартії, її положення мають відношення до філософії нагляду, зазвичай пов'язаної з контролем підпорядкування, які вже давно є традицією в ряді країн. Таким чином, вони стосуються таких норм, як вимоги до попереднього дозволу на дії або підтвердження дій щодо скасування рішень органів місцевої влади, бухгалтерського обліку тощо.

У пункті 1 цієї ж статті 8 Хартії передбачається існування належної законодавчої бази для контролю і, таким чином, виключаються спеціальні наглядові процедури. Адміністративний контроль, як правило, обмежується питанням про законність дій на рівні місцевої влади, а не їх доцільністю. Одне виключення, але не єдине, зроблено у випадку делегованих завдань, коли влада, в разі делегування своїх повноважень, може висловити бажання здійснювати певний контроль за виконанням завдання.

Водночас, частина перша Хартії містить дві основні статті, що мають на меті обмеження адміністративного нагляду за діяльністю місцевих органів влади та гарантування достатніх фінансових ресурсів в їхньому розпорядженні, на умовах, які не порушують їх основні автономії.

У зв'язку з довготривалою окупацією Автономної Республіки Крим рф, питання розгляду конкретних контрольних функцій Верховної Ради Автономної Республіки Крим у цій роботі розглядатися не будуть. Лише зазначимо, що їх здійснення має відбуватися відповідно до Закону [7] та до внутрішніх актів цієї Ради.

Парламентський контроль є невід'ємною складовою однієї з вищих форм здійснення народовладдя – представницька, опосередкована його форма. Він є важливим інструментом, який допомагає парламенту отримувати необхідну інформацію про виконання обов'язків та здійснення повноважень органами виконавчої влади. Таким чином, Український парламент як представник всього народу контролює використання бюджетних коштів, дотримання законів, ефективність роботи міністерств та інших відомств тощо. Поняття парламентського контролю передусім означає оцінку з боку парламенту у встановлених формах роботи уряду або його окремих членів. Тим самим, парламентський контроль набуває форми державного контролю, який виходить за межі традиційних уявлень про державний контроль як засіб забезпечення законності у державному управлінні. Здійснення парламентського контролю – це право Верховної Ради України, що реалізується нею – безпосередньо чи опосередковано – через визначені Конституцією України державні органи.

Свого часу Верховний Суд США так обґрунтує природу контрольної функції парламенту: “повноваження Конгресу проводити розслідування є невід'ємною від законодавчого процесу. Це повноваження є широким. Воно охоплює запити стосовно впровадження чинних законів... Воно включає розслідування у міністерствах Федерального Уряду для виявлення корупції, неефективності чи зловживань”. Передовсім йдеться про підконтрольність та підзвітність виконавчої влади. Зокрема з огляду на те, що виконавча влада має монополію на застосування сили і може використати цю силу “для перешкоди зібранням і діям законодавчої влади” [8].

Якщо контроль здійснює парламент (пленарне засідання) або його комісія чи комітет, то має місце власне прямий парламентський контроль, якщо ж Рахункова палата або омбудсман – опосередкований парламентський контроль. Однак опосередкований парламентський контроль може бути порівняно ширшим за об'єктами і стосуватися не тільки уряду, а й виконавчої влади загалом. Основними формами контролю діяльності уряду або окремого міністра є: інтерпеляція, депутатські запити, запитання. Основною

відмінністю інтерпеляції від запиту є правові наслідки: запит має більш інформативний характер, а інтерпеляція може бути підставою для звіту уряду або окремих його членів із визначеного питання [9, с. 18].

Процедура інтерпеляції з деякими відмінностями застосовуються поряд з іншими формами парламентського контролю у багатьох країнах ЄС (Іспанія, Словенія, Литва, Словаччина, Італія, Бельгія). Інтерпеляція означає можливість одного або групи членів парламенту здійснити запит до уряду або окремого міністра щодо їхньої діяльності, після чого глава уряду або міністр має надати пояснення щодо піднятого питання.

У більшості європейських країн інформація про інтерпеляції, запитання та відповіді на них публікуються на офіційних сайтах парламентів. Іншої інформації щодо виконання контрольних функцій апаратами парламентів європейських країн не виявлено [10].

Дієвість парламентського контролю забезпечується активним застосуванням правових норм насамперед таких законів, як: Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України; Про Регламент Верховної Ради України; Про комітети Верховної Ради України; Про статус народного депутата України тощо, в яких регламентуються процедури, пов'язані з розглядом звітів органів державної влади, Рахункової палати України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Окрім того, застосовується ряд законів, що містять положення про повноваження, можливості і порядок звітування органів державної влади, що є допоміжними для парламенту у реалізації контролю та звітують перед ним; закони, що регулюють діяльність державних правоохоронних органів, інших державних органів із спеціальним статусом; закони, що регулюють діяльність Кабінету Міністрів України, інших центральних органів виконавчої влади та містять норми, що передбачають звітування, надання доповідей, періодичного інформування у парламенті.

Парламент України постійно здійснює парламентський контроль за забезпеченням прав, свобод, обов'язків громадян, за ходом виконання затверджених державних програм та Державного бюджету, за діяльністю органів виконавчої влади. Контроль проявляється у заслуховуванні звернень Президента, у діяльності комітетів Верховної Ради, в призначенні Генерального прокурора України і висловленні йому недовіри, у призначенні членів Вищої ради правосуддя, зверненнях, запитах та запитаннях народних депутатів тощо.

Так само коло суб'єктів та об'єктів контролю, як і набір інструментів для здійснення парламентського контролю (нагляду) постійно розширювалося ще з моменту проголошення Україною незалежності, і цей процес досі не завершений. Парламент і депутати безпосередньо підзвітні громадянам, яких вони представляють, за те, як вони виконують свою роль контролю. Важливо, щоб процеси контролю та підзвітності парламенту та депутатів відповідали тим самим стандартам, що і парламентський контроль за урядом. Вони повинні бути безперервними, конструктивними, суворими та обґрунтовуватися фактами (*evidence based*) [9, с. 36].

Однією із форм здійснення парламентського контролю є парламентські слухання у Верховній Раді, які проводяться з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання. Відповідно до положень Глави 39 Закону України про Регламент ВРУ [11] вони проводяться в сесійний період, як правило, не більше одного разу на місяць у дні тижня, що відводяться для роботи в комітетах, депутатських фракціях (депутатських групах). Однак, існує ряд недоліків у регулюванні проведення парламентських слухань. Загалом така форма контрольної діяльності парламенту як “парламентські слухання” не набула поширення у зарубіжних країнах –

зазвичай контроль у формі слухань здійснюється комітетами, а не парламентом, що сприяє зрученню тематики слухань та ефективному використанню часу.

Саме тому існування цієї форми контролю видається досить сумнівним. Крім того, правове регулювання порядку ініціювання та проведення парламентських слухань потребує удосконалення:

- предмети парламентських і комітетських слухань є подібними;
- коло учасників слухань є надмірно широким, за участі громадськості – до участі у слуханнях запрошуються всі, хто подали відповідні заявки до профільного комітету за 5 днів до дня проведення слухань;
- загальна тривалість слухань є короткою – близько 3 годин, з яких близько години відводиться для виступів доповідача, співдоповідача, запитань до них і відповідей на запитання;
- критерії визначення тематики слухань законодавчо не визначено, що призводить до обговорення широких за змістом питань;
- вимоги до рекомендацій слухань, порядок моніторингу їх виконання у Регламенті не конкретизуються, що применшує ефективність цієї форми контролю [9, с. 42].

Одним із механізмів здійснення контролю парламентом є здійснення аналізу практики застосування законодавства. Комітети парламенту в межах питань, віднесених до предмета їхнього відання, здійснюють аналіз практики застосування державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами Конституції та законів України, аналіз відповідності прийнятих ними підзаконних нормативно-правових актів закону, своєчасності їх прийняття. За наслідками такого аналізу комітет надає державним органам, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам рекомендації щодо відповідності підзаконного нормативно-правового акта закону.

Аналіз практики застосування законів обмежується з'ясуванням обсягу та своєчасності, а не якості законодавчих актів, і в переважній більшості випадків вплив закону разом із його підзаконними актами в часі не оцінюють. Комітети готують висновки і рекомендації, що підлягають обов'язковому розгляду державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами і організаціями. Про результати розгляду та вжиті заходи ці інституції мають повідомити комітети у встановлений законом строк, якщо відповідними рекомендаціями не встановлено більш пізній строк [9, с. 50].

З огляду на зазначене, багатьма експертами вважається доцільним для парламенту запровадити механізм оцінювання ефективності застосування законів, фактично розширивши межі аналізу практики застосування законів, доповнивши його низкою нових інструментів парламентського контролю, включаючи консультації із заінтересованими сторонами. Не є таємницею, що значна кількість прийнятих парламентом законів застосовуються неефективно, контроль за якістю їхньої дії з боку парламенту практично відсутній. Для прикладу можна навести закони України: “Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення”; “Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, спиртових дистилатів, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, рідин, що використовуються в електронних сигаретах, та пального”; “Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення окремих положень про обмеження місць куріння тютюнових виробів”; “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб” тощо, положення яких викликають соціальну напругу у суспільстві. Говорити про такі закони, що вони справедливі і діють в інтересах більшості суспільства не приходиться.

Тим самим зазначене має відігравати ключову роль у здійсненні законодавчого контролю та формувати підсумкову й остаточну позицію. Це потребує напрацювання відповідних законодавчих норм для закріплення оцінки ефективності застосування законів.

Підтвердженням зазначеному є матеріали дослідників-практиків, в яких стверджується, що новітня історія України свідчить, що більш ефективним і ефектним застосуванням парламентського контролю було поза межами тих інструментів, які визначила Конституція. Водночас необхідність вдаватися до таких ефектних способів парламентського контролю є доказом того, що визначені Конституцією інструменти не можуть бути ефективно застосованими [8].

Необхідно зазначити, що парламентом нинішнього скликання здійснено певні кроки щодо удосконалення механізмів здійснення парламентського контролю. Так, парламентом був прийнятий Закон [12], який вніс техніко-методологічні зміни до ряду законів з метою удосконалення механізмів здійснення парламентського контролю. Однак стверджувати про якісні зміни у даній сфері ще зарано.

Характерною ознакою демократичної держави є наявність системи органів, які здійснюють контрольні функції у сфері діяльності спеціальних служб. Важливу роль у цій системі, незалежно від форми державного правління, відіграють законодавчі органи. Наявність дієвого парламентського контролю гарантує функціонування спеціальних служб у межах чинного законодавства і є запобіжником порушення ними конституційних прав і свобод людини та громадянина. У демократичних країнах парламентський контроль є продуктом певного історичного розвитку та національної політичної культури [13]. В їхніх парламентах створюються спеціальні комітети (комісії), які виконують дану функцію.

В Україні, в контексті взятого курсу нею на вступ в ЄС та НАТО, у відповідності до рекомендацій ПАРЄ № 1402 (1999) та № 1713 (2005), передбачалося створити окремий комітет Верховної Ради України, який мав би здійснювати контроль за діяльністю спецслужб. Протягом декількох скликань парламенту було почергово напрацьовані відповідні проекти законів, однак, далі зазначеного справа не пішла.

І нині у парламенті цього скликання без руху лежить черговий проект закону про парламентський контроль за дотриманням вимог Конституції та законів України щодо забезпечення національної безпеки в діяльності спеціальних служб та правоохоронних органів [14], який включено до порядку денного роботи парламенту лише 06 лютого 2024 року. Даний законопроект розроблено на виконання положень Закону України “Про національну безпеку України” [15], що передбачено абзацом другим частини другою статті 6 зазначеного Закону.

Відповідно до Розділу VI (“Прикінцеві та перехідні положення”) Закону [15], Кабінету Міністрів України було доручено у шестимісячний строк із дня набрання чинності цим законом (тобто, до 8 січня 2019 року) забезпечити розроблення та внесення на розгляд Верховної Ради України законопроекту про завдання та повноваження Комітету Верховної Ради України, до повноважень якого належить забезпечення контрольних функцій Верховної Ради України за діяльністю державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів, правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів відповідно до вимог Конституції України щодо забезпечення національної безпеки.

Прийняття згаданого законопроекту забезпечило б здійснення парламентського контролю за державними правоохоронними органами спеціального призначення та розвідувальними органами вимог Конституції України при забезпеченні ними національної

безпеки в частині дотримання прав, свобод і інтересів людини і громадянина, щодо здійснення кадрової політики у зазначеній сфері та її ефективності, а також визначило б завдання та повноваження такого комітету. Його прийняття дало б можливість впровадити відсутній на сьогоднішній день механізм парламентського контролю щодо забезпечення національної безпеки в діяльності спеціальних служб та правоохоронних органів та запровадити демократичний принцип участі Верховної Ради України в управлінні сектором безпеки і оборони.

Як зазначають дослідники, парламентський контроль буде ефективним, коли він сприйматиметься законодавцями та співробітниками органів контррозвідки і розвідки не як “інспектування” чи “адміністрування”, а як побудова системи спільної відповідальності за безпеку держави і підтримання в сфері діяльності спецслужб демократичних стандартів [13].

Однак, таке відношення державної влади до реалізації взятих на себе Україною відповідних зобов'язань свідчить або про безвідповідальність, або про некомпетентність, або про саботування реалізації даного питання представників державної влади. Більше того, у державі почала формуватися система “ручного” управління спецслужбами. Неодноразово спостерігалися випадки не лише ігнорування, а й прямого порушення законодавства у сфері національної безпеки, що породжувало конфлікти між президентською та парламентською гілками влади, з громадянським суспільством. Таким чином спецслужби виконують політичні замовлення представників чергової державної влади у її протистоянні з політичними опонентами всупереч необхідності здійснення захисту національних інтересів та забезпечення безпеки України.

Висновки та пропозиції.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що здійснення представницького контролю буде більш дієвим та ефективним, коли сам парламент і інші представницькі органи будуть знаходитися під контролем носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні – народу, що, у свою чергу, повністю відповідало б положенням статті 38 Конституції України [16], щодо участі громадян в управлінні державними справами.

Нинішня діяльність парламенту, Президента України та його офісу, органів суду, окремих органів місцевого самоврядування супроводжується постійними скандалами та порушенням з їхнього боку норм права, про що свідчать відповідні скандали політичного і правового характеру. Це свідчить проте, що окрім участі громадськості в обговоренні проектів актів органів державної влади є необхідним законодавчо запровадити дієвий механізм здійснення громадської експертизи діяльності органів державної влади в цілому, а не лише органів виконавчої влади. Тому доцільним є створення консультативно-дорадчих рад громадянського суспільства у всіх органах державної влади. При цьому процедура їх створення має бути визначена законом, не аналогічною нинішній, за якою органи виконавчої влади визначають склад цих рад та спосіб їх формування, що створює реальні корупційні ризики і зловживання з боку службових і посадових осіб цих органів [17].

Як альтернативний варіант – можна тимчасово запровадити для народних обранців імперативний мандат, щоб за відповідний період часу вивести загальну, правову та політичну культуру народних обранців на належний рівень, на рівень представника народу у владі європейського зразку. Звичайно, може постати питання, що в європейських демократичних державах імперативний мандат не існує. Однак, у цих країнах також немає таких недоліків у функціонуванні представницьких органів, які мають місце в Україні. Зазначений рівень функціонування представницьких органів в демократичних країнах досягнуто еволюційним шляхом, а в Україні ситуація з представницькими органами погіршується з кожним скликанням. То ж очевидно, що

зазначений захід, тимчасовий, із впровадженням імперативного мандату для публічних обранців, на нашу думку, є необхідним механізмом для реалізації зазначеного.

І насамкінець слід зазначити, що демократичний розвиток України вже демонструє необхідність перегляду балансу влади. І розпочинати потрібно саме як з посилення контролю представницьких органів, так і з посилення участі громадськості в управлінні державними справами, запровадження громадської експертизи діяльності органів державної влади в цілому.

Використана література

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.97 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 10.03.2024).
2. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.99 р. № 339. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.03.2024).
3. Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.22 р. № 303. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.03.2024).
4. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.14 р. № 1678-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#n2> (дата звернення: 11.03.2024).
5. Господарський кодекс України: Закон України від 17.01.03 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення: 11.03.2024).
6. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.97 р. № 452/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 13.03.2024).
7. Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим: Закон України від 10.02.98 р. № 90/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.03.2024).
8. О. Сироїд. Контрольна функція парламенту: щоб країна була заможною і в безпеці. URL: https://kse.ua/wp-content/uploads/2018/08/kontrolna_funkciya_parlamentu.pdf (дата звернення: 13.03.2024).
9. Парламентський контроль: практичні поради та рекомендації для підвищення ефективності: посібник. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/posibnyk-parlamentskiy-kontrol-praktychni-porady-ta-rekomendatsiyi-dlya-pidvishchennya-efektyvnosti> (дата звернення: 13.03.2024).
10. Міжнародний досвід виконання контрольних функцій апаратами парламентів. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29505.pdf> (дата звернення: 13.03.2024).
11. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.10 р. № 1862-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення: 14.03.2024).
12. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю: Закон України від 03.12.20 р. № 1052-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-20#Text> (дата звернення: 14.03.2024).
13. В. Паливода. Парламентський контроль за діяльністю спеціальних служб: іноземний та національний досвід, висновки для України. URL: <https://niss.gov.ua/news/statti/parlamentskiy-kontrol-za-diyalnistyu-specialnikh-sluzhb-inozemniy-ta-nacionalniy-dosvid> (дата звернення: 16.03.2024).
14. Про парламентський контроль за дотриманням вимог Конституції та законів України щодо забезпечення національної безпеки в діяльності спеціальних служб та правоохоронних органів: проект закону від 29.08.19 р. № 1204. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/1037> (дата звернення: 16.03.2024).

15. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.18 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 16.03.2024).

16. Конституція України: Закон України від 28.06.96 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

17. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.10 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text> (дата звернення: 17.03.2024).

~~~~~ \* \* \* ~~~~~