

analysis of the Rus'ka Pravda. Then it was very actually, as there was no established interpretation of the terms and various scholars have expressed their opinion on each term. The article can be used in the study of legal history of Ukraine. Scientific heritage of M. I. Lange requires further study.

Keywords: *history of law, Rus'ka Pravda, «zvid», evidence, proof.*

УДК 342:340.11

В. В. КРАВЧЕНКО,

здобувач Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

ОБМЕЖЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЬНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ПІД ЧАС НАПРАВЛЕННЯ ТА ВИРІШЕННЯ ДЕПУТАТСЬКИХ ЗАПИТІВ. АНАЛІЗ ПРАКТИКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Досліджено проблеми звернення та вирішення депутатських запитів народних депутатів України та проаналізовано сталу практику Конституційного Суду України. Метою статті є визначення проблем реалізації парламентського контролю на прикладі однієї з його форм – запиту народного депутата, оскільки саме контрольна діяльність є запорукою реформування та розвитку суспільства й держави. Визначено коло проблем, що пов'язані з предметом запиту, способом його направлення, суб'єктами, якими та до яких він направляється. Визначені важливі проблеми розгляду запитів, особливості їх направлення до Президента України, Національного банку України, органів судової влади, правоохоронних органів на підставі аналізу практики Конституційного Суду України.

Ключові слова: *парламент, контрольне повноваження, депутатський запит, форма контролю, вирішення депутатського запиту, обмеження.*

Депутатський запит є одним із ключових конституційних інструментів реалізації контрольної функції парламенту. Вимоги народних депутатів України чи комітетів Верховної Ради України, сформульовані в депутатських запитах, мають відображати дійсно актуальні для розвитку держави та суспільства питання. За результатами розгляду таких запитів адресатами, до яких вони направлені, та компетентними суб'єктами мають бути прийняті рішення, які якщо не повністю вичерпують поставлену проблему, то хоча б роблять значний крок до її вирішення. Разом із тим за роки української незалежності склалася відповідна практика направлення та вирішення запитів народних депутатів України та виникла низка проблемних питань, які потребують ретельного аналізу та вивчення.

Метою статті є визначення проблем реалізації парламентського контролю на прикладі однієї з його форм – запиту народного депутата, в залежності від суб'єкта звернення, предмета запиту, адресата, який його отримує, та ін., оскільки саме контрольна діяльність є запорукою реформування та розвитку суспільства й держави.

У сучасній юридичній науці дослідженням питань парламентських функцій, зокрема функції парламентського контролю, у тому числі направлення запитів народних депутатів, приділяли свою увагу такі вітчизняні вчені як: Ю. Барабаш, Ю. Бисага, А. Георгіца, В. Журавський, М. Козюбра, А. Колодій, Л. Кривенко, О. Марцеляк, В. Погорілко, В. Сіренко, Є. Тихонова, Ю.Тодика, В. Шаповал, Ю. Шемшученко та ін. Однак спеціального дослідження обмежень під час направлення та вирішення депутатських запитів як однієї з форм парламентського контролю не проводилося, що також підтверджує актуальність обраної теми.

У статті визначено категорії обмежень щодо направлення та розгляду депутатських запитів, враховуючи його структуру, а саме предмет, спосіб, суб'єкта, який направляє запит, та адресата, який його отримує, на підставі аналізу практики Конституційного Суду України.

Однією із важливих форм парламентського контролю в Україні є запит народного депутата України. Завдяки такому інструменту народні обранці, їх об'єднання та комітети мають право отримувати необхідну інформацію для вирішення суспільних національних та державних проблем. Разом із тим існує низка проблем

щодо направлення та вирішення депутатського запиту, що полягають у такому.

Депутатський запит визначається в українському законодавстві як вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, яка заявляється на сесії Верховної Ради України до органів Верховної Ради, до Кабінету Міністрів України, до 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, форм власності, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції. До його структурних елементів можна віднести: а) предмет запиту. Звертає на себе увагу та обставина, що у законодавстві відсутнє чітко визначене коло питань, щодо яких народний депутат може направити свій запит. Цю законодавчу конструкцію Ю. М. Тодика пояснював тим, що майже неможливо передбачити всі життєві ситуації, які можуть бути підставою запиту [1, с. 408]. Але Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 05.03.2003 у справі про звернення народних депутатів до Національного банку України сформулював правову позицію, згідно з якою у разі надходжень депутатських запитів або звернень, зміст яких не відповідає закону або виходить за межі компетенції адресата, останній не зобов'язаний задовольняти вимоги запиту або приймати пропозицію, яка міститься у зверненні [2, с. 149]; б) спосіб заявлення запиту: виключно і безпосередньо на сесії Верховної Ради України; в) суб'єкти направлення запиту: народний депутат, народні депутати чи комітети Верховної Ради України; г) широке коло адресатів запиту: фактично будь-який орган державної влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації будь-якої форми власності.

Разом з тим Конституційний Суд України у низці своїх рішень звужив коло адресатів депутатського запиту.

Зокрема, згідно з Рішенням від 19.05.1999 у справі про запити народних депутатів України народний депутат не може звертатися з вимогами чи пропозиціями до судів, голів судів та до суддів стосовно конкретних судових справ [3, с. 375]. Така позиція пояснюється тим, що відповідно до ч. 1, 2 ст. 126 Конституції України незалежність і недоторканність суддів гарантується Конституцією і законами України, а вплив на них у будь-який спосіб забороняється. Викладені ж у запиті чи зверненні відповід-

ні вимоги чи пропозиції можуть опосередковано справити певний вплив на суддів. Саме тому, що запит має контрольний характер, його заборонено адресувати представникам судової влади, адже суди, як підкреслює М. О. Краснов, не мають бути підконтрольними ні законодавчій, ні виконавчій владі, ані главі держави [4, с. 24].

У зазначеному Рішенні вказується, що вимога чи пропозиція народного депутата до керівників органів СБУ не може бути дорученням щодо перевірки будь-якої інформації про окремих громадян, а у разі відсутності у зазначених документах достатньої інформації про злочин така вимога чи пропозиція не може бути підставою для прийняття рішення про проведення оперативно-розшукових заходів.

У Рішенні Конституційного Суду України від 11.04.2000 у справі про запити народних депутатів до прокуратури вказано, що народний депутат не має права звертатися до органів прокуратури і прокурорів з вимогами, пропозиціями чи вказівками у конкретних справах з питань підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадянина або держави в суді, нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство, нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, а також до слідчих прокуратури з питань досудового слідства у конкретних кримінальних справах. У разі ж надходження таких вимог, пропозицій чи вказівок до працівників прокуратури останні мають діяти у відповідності до чинного законодавства. При цьому Конституційний Суд особливо підкреслив, що народні депутати не мають права втручатися в діяльність органів прокуратури, а запити народних депутатів можуть стосуватися лише питань, пов'язаних саме з депутатською діяльністю [5, с. 54]. Оскільки законодавчо визначена компетенція органів прокуратури не є питанням, що пов'язане з депутатською діяльністю, то й такі запити не можуть бути направлені до прокуратури. Отже, прокуратура за ступенем самостійності фактично аналогічна судам.

У Рішенні Конституційного Суду України від 20.03.2002 у справі про запити і звернення народних депутатів до органів дізнання і досудового слідства викладена правова позиція, згідно з якою народний депутат не має права

звертатися до органів і посадових осіб, що здійснюють функції дізнання і досудового слідства, з вимогами і пропозиціями з питань, які стосуються конкретних кримінальних справ. У разі ж надходження до зазначених органів таких вимог і пропозицій їх керівники, слідчі і посадові особи мають діяти з дотриманням вимог, передбачених КПК України, і не пов'язані обов'язком розглядати їх у порядку розгляду запитів і звернень, а також не несуть відповідальності за невиконання викладених у них вимог та пропозицій.

Разом з тим Конституційний Суд надав можливість народним депутатам звертатися із запитом до Міністра внутрішніх справ України, керівників головних управлінь і відділів МВС України як керівників органів державної влади, а також до керівників тих підприємств і установ, що належать до сфери управління МВС. Але ці запити знову ж таки не повинні стосуватися конкретних кримінальних справ. У згаданому Рішенні Конституційний Суд особливо підкреслив, що народний депутат взагалі не може адресувати ніякі запити іншим працівникам внутрішніх справ, окрім вищевказаних, зокрема слідчим органів внутрішніх справ і працівникам міліції, які здійснюють функцію органу дізнання [6, с. 191].

У Рішенні від 05.03.2003 у справі про звернення народних депутатів до Національного банку України Конституційний Суд виклав правову позицію, згідно з якою народний депутат має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до голови Нацбанку України 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 Нацбанку. Також народний депутат може направити депутатське звернення до Нацбанку або його посадових осіб 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 Нацбанку. При цьому голова та інші посадові особи Нацбанку мають діяти з додержанням вимог чинного законодавства і дати письмову вмотивовану відповідь про результати розгляду запити (звернення) незалежно від того, чи будуть задоволені викладені в них пропозиції, чи ні [2, с. 157].

У чинному законодавстві визначено механізм внесення депутатського запиту і процедури його проходження. Так, у ч. 3 ст. 15 Закону України «Про статус народного депутата Укра-

їни» [7] вказано, що депутатський запит вноситься у письмовій формі народним депутатом, а у випадку направлення запиту до Президента України – також на вимогу народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, і розглядається на засіданні Верховної Ради. Відповідно до ч. 2 ст. 224 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» про Регламент [8], короткий зміст належним чином підготовленого і внесеного депутатського запиту оголошується головуючим на найближчому після дня його внесення пленарному засіданні Верховної Ради, на якому відведений час для оголошення депутатських запитів. Причому на одному пленарному засіданні може бути оголошено не більше двох депутатських запитів одного народного депутата.

Закон «Про статус народного депутата України» [7] передбачає дві принципово різні процедури внесення депутатських запитів: одну – для запитів до Президента України, іншу – до усіх інших органів державної влади і місцевого самоврядування, їх посадових осіб, підприємств, організацій, установ. Так, у ч. 4 ст. 15 вказаного Закону міститься положення, згідно з яким Верховна Рада однією п'ятою від конституційного складу приймає рішення про направлення депутатського запиту відповідному органу або посадовій особі, до яких його звернуто. З одного боку, ця норма повністю відповідає світовій парламентській практиці, адже функцією контролю наділений не окремий депутат, а парламент в цілому або одна з його палат; депутат або група депутатів лише ініціює акт контролю. Ось чому депутатський запит завжди має бути підтриманий певною кількістю голосів від складу парламенту. Ця норма є певним запобіганням низькій якості запитів, їх формальному використанню, маскуванню в них особистих інтересів народних обранців. З іншого боку, Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 14.10.2003 у справі про направлення запиту до Президента України встановив, що положення ч. 2, 3 ст. 15 Закону України «Про статус народного депутата України» треба розуміти так, що направлення запиту народного депутата України, з яким він на сесії Верховної Ради України звертається до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до 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 Верховною Радою України [9, с. 300].

Отже, наявна колізія між ч. 4 ст. 15 Закону «Про статус народного депутата України» та Рішенням Конституційного Суду від 14.10.2003.

Що стосується направлення депутатських запитів до Президента України, то згідно з ч. 2 ст. 225 Закону про Регламент після оголошення короткого змісту запиту головуючий на пленарному засіданні оголошує голосування щодо попередньої підтримки такого запиту. У цьому зв'язку варто зазначити, що п. 34 ч. 1 ст. 85 Конституції встановив, що прийняття такого рішення можливо лише на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу парламенту [10]. Як роз'яснив у своєму Рішенні від 14.10.2003 Конституційний Суд України, рішення про направлення запиту до Президента України приймається Верховною Радою більшістю від її конституційного складу. Саме тому в ч. 4 ст. 225 Закону про Регламент з'явилася норма, згідно з якою рішення про направлення попередньо підтриманого не менш як однією третиною від складу парламенту депутатського запиту до Президента вважається прийнятним, якщо за нього проголосувала більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, і оформлюється постановою Верховної Ради. Апарат Верховної Ради надсилає текст депутатського запиту до Президента України разом з відповідною постановою Верховної Ради.

Однак окрім вище визначених обмежень у практиці існує проблема недосконалих правових механізмів здійснення парламентського контролю в частині забезпечення належного обговорення депутатських запитів. Деякі народні депутати прямо вказують на недостатність обсягу часу, що виділяється на пленарних засіданнях Верховної Ради України для оголошення, підтримки, направлення та обговорення депутатських запитів, а також на деталізацію

кола суб'єктів, уповноважених підтримати пропозицію ініціаторів запитів щодо їх обговорення на пленарних засіданнях. На їх переконання, ініціатор депутатського запиту повинен мати реальну можливість та достатньо часу для того, щоб висловити свою оцінку відповіді, отриманій на поданий запит. Крім того, принципово є вже наявна вимога чинного законодавства про присутність під час такого обговорення посадової особи (а не її заступника), якій запит був спрямований, адже мають бути представлені усі можливі точки зору з певного питання. Можливість публічного обговорення на пленарному засіданні Верховної Ради України відповіді на депутатський запит тільки сприятиме більш відповідальному ставленню до розгляду та прийняття рішень щодо депутатських запитів [11, с. 2].

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити такі висновки:

1) обмеження направлення та розгляду запитів до вищих органів державної влади, обумовлені загальними принципами права, такими як незалежність судової системи, тайна досудового слідства, вплив на правоохоронну систему шляхом надання завуальованих вказівок у конкретних кримінальних справах та ін., в цілому обґрунтовані;

2) проблема формального розгляду депутатського запиту, лише для того, щоб дотримуватися строків до його вирішення, потребує законодавчого регулювання, а саме: збільшення часу для його ретельного обговорення та опрацювання інформації, отриманої на депутатський запит; деталізація кола суб'єктів, уповноважених підтримати пропозицію ініціаторів запитів щодо їх обговорення на пленарних засіданнях; присутність під час такого обговорення посадової особи (а не її заступника), якій запит був спрямований; можливість публічного обговорення на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Список використаних джерел

1. Тодика Ю. М. Коментар до статті 86 / Ю. М. Тодика // Конституція України : наук.-практ. комент. / за ред. В. Я. Тація. – К. : Юрінком Інтер ; Х. : Право, 2003. – С. 408–412.
2. Рішення Конституційного Суду України від 05.03.2003 № 5-рп/2003 (справа про звернення народних депутатів до Національного банку України) // Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 2002–2003 / відп. ред. П. Б. Євграфов. – Т. 4. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – С. 149–157.
3. Рішення Конституційного Суду України від 19.05.1999 № 4-рп/99 (справа про запити народних депутатів України) // Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 1997–2001 / відп. ред. П. Б. Євграфов. – Т. 1. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – С. 375–380.
4. Краснов М. А. Способен ли депутатский запрос быть средством парламентского контроля? / М. А. Краснов // Право. – 2009. – № 4. – С. 24–26.
5. Рішення Конституційного Суду України від 11.04.2000 № 4-рп/2000 (справа про запити народних депутатів України до прокуратури) // Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 1997–2001 / відп. ред. П. Б. Євграфов. – Т. 2. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – С. 54–59.

6. Рішення Конституційного Суду України від 20.03.2002 № 4-рп/2002 (справа про запити і звернення народних депутатів України до органів дізнання і досудового слідства) // Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 2001–2002 / відп. ред. П. Б. Євграфов. – Т. 3. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – С. 191–194.

7. Про статус народного депутата України : закон України від 17.11.1992 № 2790-ХІІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>. – Редакція від 09.06.2013.

8. Про Регламент Верховної Ради України : закон України від 10.10.2010 № 1681-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>. – Редакція від 27.09.2013.

9. Рішення Конституційного Суду України від 14.10.2003 № 16-рп/2003 (справа про направлення запиту до Президента України) // Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 2002–2003 / відп. ред. П. Б. Євграфов. – Т. 4. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – С. 300–307.

10. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>. – Редакція від 06.10.2013.

11. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо обговорення відповідей на депутатські запити» від 27.12.2011 № 9652 : внес. нар. деп. України Р. Князевичем [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=46431&pf35401=257178>.

Надійшла до редколегії 06.11.2013

КРАВЧЕНКО В. В. ОГРАНИЧЕНИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ВЕРХОВНЫМ СОВЕТОМ УКРАИНЫ ПРИ НАПРАВЛЕНИИ И РАССМОТРЕНИИ ДЕПУТАТСКИХ ЗАПРОСОВ. АНАЛИЗ ПРАКТИКИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА УКРАИНЫ

Исследованная проблема обращения и рассмотрения депутатских запросов народных депутатов Украины, проанализирована сложившаяся практика Конституционного Суда Украины. Целью статьи является определение проблем реализации парламентского контроля на примере одной из его форм – запроса народного депутата, поскольку именно контрольная деятельность является залогом реформирования и развития общества и государства. Определён круг проблем, связанный с предметом запроса, способом его направления, субъектами, которыми и к которым он направляется. Определены важные проблемы рассмотрения запросов, особенности их направления к Президенту Украины, в Национальный банк Украины, органам судебной власти, правоохранительным органам на основании анализа практики Конституционного Суда Украины.

Ключевые слова: парламент, контрольное полномочие, депутатский запрос, форма контроля, рассмотрение депутатского запроса, ограничение.

KRAVCHENKO V. V. LIMITATION OF REALIZING CONTROL AUTHORITIES BY VERKHOVNA RADA OF UKRAINE WHILE ADDRESSING AND SOLVING PARLIAMENTARY INQUIRIES. ANALYSIS OF PRACTICE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE

Parliamentary inquiry is one of the key constitutional instruments of realizing parliament's control function. Requirements of Ukrainian MPs or Committees of Verkhovna Rada of Ukraine, stated in parliamentary inquiries should reflect relevant issues for the development of the state and society. After reviewing such requests by the addressees and competent subjects, there must be some decisions, which do not completely drain the problem, but make at least a significant step towards its solution. Issues of addressing and solving parliamentary inquiries made by MPs of Ukraine are researched in the article; compiled practice of the Constitutional Court of Ukraine is analyzed. The relevance of this issue is related to formation of a modern democratic state, operation of the bodies and institutions of representative democracy in times of social, political and economic crisis. The aim of the article is to determine the problems of realizing parliamentary control after the example of one of its forms: MP's request, since control activity is a guarantee to the reform and development of the society and the state. The article outlines a range of issues related to the request's subject, the way of its addressing, the subjects who make such requests and subjects to whom they are addressed. Important issues of considering requests, peculiarities of their addressing to the President of Ukraine, National Bank of Ukraine, judicial agencies, law-enforcement agencies are defined on the basis of the analysis of practice of the Constitutional Court of Ukraine. The article is aimed to studying and improving legal mechanisms of realizing parliamentary control in regard of guaranteeing the proper parliamentary requests' discussion, sending them to the proper addressee and on issues that do not contradict the general legal principles (independence of the judicial power, veiled providing instructions in concrete criminal cases, the investigation's pressure, etc.).

Keywords: Parliament, control authority, parliamentary inquiry, form of control, solving parliamentary inquiry, limitation.