

УДК 342.536 (477)

В. А. ВОЛОЩУК

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Запропоновано шляхи вдосконалення якості депутатських запитів, доведено дієвість таких кроків.

Ключові слова: депутатський запит, парламентський контроль, законодавчі ініціативи.

In the article the author offers the ways of perfection of quality of deputy queries and proves effectiveness of such steps.

Key words: deputy query, parliamentary control, legislative initiatives.

Світовий досвід свідчить, що дійсно дієвою є лише така система державного управління, в якій не тільки приймаються актуальні нормативно-правові акти, але й забезпечується їх реалізація в повному обсязі, зокрема завдяки ефективному парламентському контролю. Контроль є важливим елементом, невід'ємною складовою управлінської діяльності, однак дотепер у нашій державі не змінилися методи державного управління, влада і надалі залишається закритою для суспільства, громадськості. Відсутнє нормативне визначення цілісної картини сектора парламентського контролю, а також належна методологічна база здійснення парламентського контролю та критеріїв оцінки його об'єктів.

Перспективи стабільного розвитку України прямо пов'язані з розвитком громадянського суспільства. Одним із дієвих засобів забезпечення такого розвитку виступає створення такого організаційно-правового механізму парламентського контролю, який би поєднував елементи державного та громадського контролів, виявляв би суперечності між органом законодавчої влади та іншими органами влади, забезпечив би захист фізичної особи від зловживання владними повноваженнями.

В Україні правові аспекти державного та, зокрема, парламентського контролю досліджують учені та фахівці О. Андрійко, В. Авер'янов, Ю. Барабаш, В. Борденюк, О. Майданник, О. Марцеляк, М. Орзіх, О. Мельник, В. Скрипнюк, О. Скрипнюк, М. Солодаренко, О. Сушинський, В. Шаповал, В. Шестак, О. Ющик та ін. Теоретичним і практичним питанням здійснення парламентських процедур, включаючи й контрольні, присвячено дослідження Н. Ганжи, К. Колесник, М. Развадовської, С. Саса.

Недостатнє наукове осмислення всіх аспектів здійснення парламентського контролю є однією з причин його недостатньої ефективності. Основні закономірності та сучасні тенденції правового та організаційного забезпечення парламентського контролю в Україні потребують подальшого наукового опрацювання.

Мета цієї роботи – визначити основні проблеми реалізації парламентського контролю в Україні в сучасних умовах і запропонувати можливі шляхи його вдосконалення.

Скасування конституційних змін 2004 р. вплинуло на баланс повноважень Верховної Ради, Президента та Кабінету Міністрів. Повернення до Конституції України в редакції від 28 червня 1996 р. зумовило необхідність внесення змін до законів, прийнятих на основі зміненої Конституції (“Про Кабінет Міністрів України”, “Про Регламент Верховної Ради України” тощо) та спричинило низку проблем, зокрема недостатню ефективність парламентського контролю. У результаті вилучення з Регламенту Верховної Ради України всіх положень, що унормували діяльність коаліції депутатських фракцій і парламентської опозиції, остання втратила всі передбачені Регламентом права та гарантії, зокрема, значно звужено можливості реалізації її контрольних повноважень.

За відсутності таких гарантій різко зростає роль такої індивідуальної форми парламентського контролю, як депутатський запит, який у нинішніх умовах можна вважати ключовим конституційним інструментом реалізації контрольної функції парламенту. Проте нині все частіше трапляються ситуації, коли депутатські запити ігноруються за своїм змістом, не отримують належної уваги особами, яким вони спрямовані і, як результат, стають предметом виключно формальної оцінки без розгляду по суті. Автори депутатських запитів отримують відповіді, які не містять жодної корисної інформації щодо заходів, вжитих для вирішення проблеми. Такі “відписки” надсилаються із дотриманням строків, передбачених Законом України “Про статус народного депутата України”, отже, є формою правомірного реагування. При цьому, народні депутати України фактично позбавлені будь-яких інших правових механізмів вирішення конкретної проблеми. Єдиною реальною можливістю привернути увагу до резонансного питання на загальнодержавному рівні є передбачене Регламентом Верховної Ради України (далі – Регламент) право обговорити отриману на депутатський запит відповідь на пленарному засіданні Верховної Ради України. Водночас реалізація цього права депутата обмежена вимогами ст. 226 Регламенту, згідно з якими необхідна підтримка 226-ма голосами, або підписами не менш як 90 народних депутатів. Як справедливо зауважує О. Держалюк, обговорення відповідей на депутатські запити є важливою формою боротьби з формальними відписками, проте, на його думку, депутати рідко користуються цим правом [2, с. 96]. Слід відмітити, що за час дії цієї регламентної норми вона жодного разу не була застосована на практиці. Окремі спроби її реалізувати (проекти постанов Верховної Ради України реєстр. № 8128 від 18.02.2011 р., № 8368 від 08.04.2011 р., № 9565 від 08.12.2011 р.) не знайшли підтримки Верховної Ради.

Спробою вирішити цю непросту проблему є поданий народним депутатом України Р. Князевичем проект закону про внесення змін до деяких законів України щодо обговорення відповідей на депутатські запити, який пропонує зменшити коло суб'єктів, уповноважених підтримати пропозицію ініціаторів запитів, та обмежити її підтримку підписами не менш як сорока п'яти народних депутатів або хоча б однією депутатською фракцією [3]. Прийняття цієї законодавчої ініціативи дозволить реалізувати право народного депутата України на проведення обговорення відповіді на депутатський запит.

Для підвищення дієвості запитів важливе значення має їх зміст, який має виключати дріб'язковий характер. Вимоги народних депутатів України чи комітетів Верховної Ради України, сформульовані в депутатських запитах, повинні відображати дійсно актуальні для розвитку держави та суспільства питання. Проте нині за зміст запитів несе відповідальність виключно їх ініціатор. Оскільки Конституційним судом України було прийнято низку рішень щодо обмеження втручання в діяльність окремих органів влади з конкретних питань, ця обставина також нерідко є підставою для відмови в наданні автору відповіді по суті питання (запит народного депутата України В. Матвеева № 11/10-629 від 18.11.2011 р. про неналежне розслідування кримінальних справ за фактами розкрадання зерна на елеваторах).

Варто відзначити, що протягом досить нетривалого часу дії регламентної норми, згідно з якою запит вносився за умови попереднього депутатського звернення з цього питання (ст. 219 у редакції Регламенту від 16 березня 2006 р., яка втратила чинність після відповідного Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2008 р. № 4-рп/2008), ефективність депутатських запитів була достатньо високою. Так, у цей період можна відмітити зменшення загальної кількості внесених запитів, водночас кількість “відписок” порівняно з попереднім періодом зменшилася майже на 20 %, тобто результативність депутатських запитів помітно зросла. Перевірку поданих запитів на дотримання зазначеної норми проводили працівники Відділу контролю Апарату ВР України (далі – Відділу), які нині перевіряють подані запити виключно за формальними ознаками (відповідність бланку народного депутата встановленим вимогам, перевірка автентичності підпису автора тощо). Слід зауважити, що документи, оформлені без дотримання вимог з оформлення, нерідко повертаються авторам без виконання. Так, 26.12.2011 р. Генеральною прокуратурою України через невідповідність бланка встановленим вимогам було повернуто для доопрацювання звернення народного депутата України С. Волинця щодо заяви ректора ВАТ “ІНППІ” Е. Лопатко.

Робота цього підрозділу як важливої ланки в механізмі забезпечення функцій парламентського контролю детально описана у спеціальній літературі [2; 4]. Ураховуючи необхідність швидкої підготовки працівниками Відділу проектів документів (без зайвих узгоджень і візувань) для підписання їх керівництвом Верховної Ради України, на нашу думку, не можна погодитись із пропозицією [5, с. 51] щодо включення Відділу до складу існуючих Головних управлінь Апарату Верховної Ради України. Обґрунтовуючи таку пропозицію, яка має на меті оптимізацію роботи Апарату, автори дослідження посилаються на європейський досвід парламентської роботи.

З метою ознайомлення з європейським досвідом у сфері забезпечення парламентського контролю вбачається доцільним ознайомлення із роботою основоположника всіх парламентів – британського, першого представницького органу законодавчої влади, наділеного контрольними функціями за діяльністю виконавчих органів влади.

За формою правління Великобританія є конституційною парламентською монархією. Законодавча влада, відповідно до Британської конституції, належить

парламенту, який складається з монарха, палати лордів і палати громад – найважливішої його частини. З XIX ст. утвердився принцип верховенства парламенту. Нині багато в чому парламент втратив свою незалежність щодо вирішення державних справ і скоріше ратифікує, а не формує політику. Більшість його повноважень здійснюється під керівництвом кабінету міністрів через механізм партійного контролю, чому сприяє існуюче в країні верховенство двопартійної системи. Крім законодавчої, однією із основних функцій палати громад є контроль над урядом.

Формами парламентського контролю у Великобританії є запити депутатів міністрам, пропозиції, створення спеціальних комітетів. Найчастіше застосовуваною процедурою є запити (усні і письмові, причому письмові використовуються частіше). Метою парламентських запитів є “отримання інформації або спонукання до дії міністрів” [6]. Відповіді міністрів на усні запитання заслуховуються щоденно, крім п’ятниці. Відповіді на письмові запитання публікуються в офіційних звітах про парламентські дебати. Порядок надання запитань теж має сувору регламентацію. Депутат, який бажає звернутися із запитом, повинен надати палаті письмове попереднє повідомлення. Якщо він бажає отримати письмову відповідь, то очікує на неї протягом семи днів, усну – протягом двох днів. Так само існує обмеження й на кількість запитань одного депутата міністру протягом засідання – не більше двох.

Застосування такої форми контролю, як запити, дозволяє привернути увагу громадськості до відповідної проблеми. Примушуючи урядовців відповідати на запитання, депутати й широкий загал (оскільки засоби масової інформації виявляють підвищений інтерес і забезпечують широке висвітлення цієї процедури) можуть вивчати урядову політику і приймати відповідні рішення. Запити дають нагоду і правлячим, й опозиційним партіям відстоювати свої погляди з того чи іншого питання, часто від імені зацікавленої громадськості. Головним же недоліком цієї форми контролю є те, що особам, які виступають, часто вдається уникати відповіді або надавати її максимально обмежено, менше, ніж вимагає саме формулювання.

Як розповів заступник Керівника Секретаріату палати громад (далі – Секретаріат) Елістер Доерті на організованому Вестмінстерською фундацією за демократію семінарі для представників Апарату Верховної Ради України (15 грудня 2009 р.), щоденно в Секретаріаті опрацьовується до 600 запитів (кількість їх постійно зростала: у 1999 р. – 300 запитів щоденно, починаючи з 2005 р. – понад 400, нині в окремі дні їх кількість сягає 1000). Особливість роботи із запитами полягає в тому, що працівник Секретаріату перевіряє їх на дотримання встановлених вимог та, з урахуванням цього, коригує текст (рисунок). Так, запит має бути коротким, його формулювання не може перевищувати 250 слів. Крім цього, запит має стосуватись отримання інформації і відноситися до компетенції відповідного міністра, бути обґрунтованим. Запит також не може бути спробою одержати тлумачення закону або надавати інформацію, не може стосуватись закритої інформації або справи, що розглядається в суді, тощо. Із тексту запиту вилучаються зайві слова, оціночні судження автора. Остаточний текст запиту може бути цілком відмінним від попереднього, проте депутати цілком покладаються на досвід та знання фахового працівника Секретаріату і не заперечують проти внесення правок, адже якісно підготовлений запит зменшує можливості уряду уникнути надання відповіді на нього по суті.

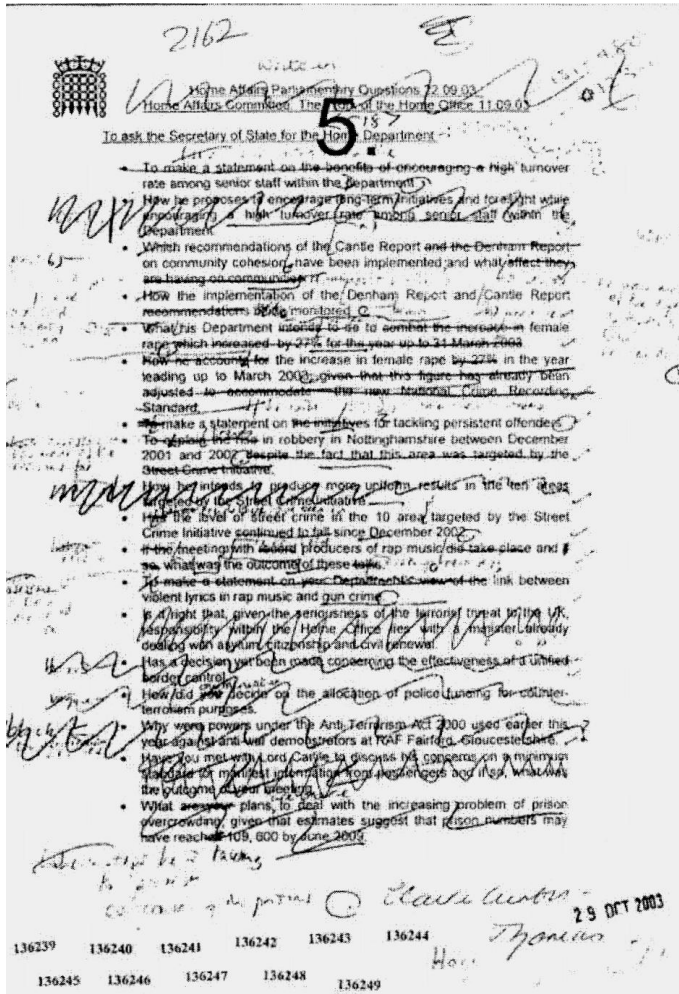


Рисунок. Текст запиту депутата британського парламенту після опрацювання його фахівцем Секретаріату.

Досвідчений службовець Елістер Доєрті не зміг пригадати жодного випадку зі своєї практики роботи, щоб депутат при внесенні запиту не погодився б з позицією фахівця, що свідчить як про високий професійний рівень працівників британського парламенту, так і про визнання цього факту з боку депутатів парламенту.

Проте уряд нерідко відмовляється від надання відповідей (які адресуються палаті, а не автору), посилаючись при цьому на різні обставини, що перешкоджають оприлюдненню інформації: питання безпеки, комерційну таємницю, особисті податки, недоторканість певних державних службовців, окремі деталі засідань комітетів кабінету тощо. До цього часу не існує парламентського механізму

отримання судового захисту при відмові від надання відповіді або невдоволення депутата отриманою відповіддю. У таких випадках депутати британського парламенту намагаються отримати необхідну інформацію лише шляхом унесення повторного запиту, оскільки інших засобів впливу на урядовців практично немає.

Саме тому Елістер Доерті визнав позитивним і корисним досвідом право українських депутатів на застосування положень статті 188¹⁹ Кодексу України про адміністративні правопорушення, якими передбачена адміністративна відповідальність за “недодержання встановлених законодавством строків надання інформації народному депутату України...” на його запити і звернення шляхом накладення штрафу на посадових осіб від десяти до двадцяти п’яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян” [1].

Підсумовуючи зазначене, з метою підвищення ефективності реалізації народними депутатами своїх контрольних повноважень, убачається за доцільне унормувати питання щодо надання працівниками Відділу консультативних послуг народним депутатам України стосовно попередньої підготовки депутатських запитів і звернень. На нашу думку, запровадження такого підходу дозволить поліпшити їх якість, налагодити статистичний облік і підвищить відповідальне ставлення адресатів до їх розгляду. Предмет запитів доцільно звузити до політичних питань, що мають важливе загальнодержавне значення, розгляд інших питань можливо ініціювати шляхом направлення депутатських звернень.

Також, у випадку підтримки Верховною Радою України законодавчої пропозиції щодо спрощення механізму реалізації права на обговорення відповіді на депутатський запит на пленарному засіданні можна сподіватись на посилення дієвості запитів як важливої форми парламентського контролю.

Література:

1. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення : Закон України від 11 липня 2003 р. № 1128-IV // ВВР України. – 2004. – № 8. – Ст. 65.

2. *Держалюк О. С.* Рівень контролю за реалізацією запитів народних депутатів (на прикладі діяльності Апарату Верховної Ради України) / *О. С. Держалюк // Часопис Київського університету права.* – К., 2009. – № 1. – С. 93–99.

3. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо обговорення відповідей на депутатські запити (від 27.12.2011р. реєстр. № 9652) // Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=42235.

4. *Самойлюк О. Г.* Роль і місце Апарату Верховної Ради України в системі парламентського контролю / *О. Г. Самойлюк // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – Вип. 4 (23). – С. 383–390.*

5. Часопис “Парламент”: наук.-популярний журнал // Лабораторія законодавчих ініцітив. – К., 2009. – № 1. – 56 с.

6. Parliamentary Questions, HC, 1990–1991, 178, Evidence, p. 6.

Надійшла до редколегії 06.03.2012 р.