

Зозуля О.І.

Харківський національний університет внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ КОНТРОЛЮ КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ І ВИКОНАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА

У статті виконано аналіз конституційно-правових засад контролю комітетів Верховної Ради України за додержанням і виконанням законодавства. Такий контроль спрямовується на фахову оцінку результативності законотворчості, забезпечення реалізації законів, виявлення необхідності їх змін. Розкрито специфіку контролю комітетів Верховної Ради України, які не можуть самостійно вживати обов'язкових заходів щодо запобігання чи припинення порушень законодавства, лише ініціюючи такі заходи. Обґрунтовано пріоритетні напрями удосконалення конституційно-правового регулювання контрольної функції парламентських комітетів. Доведено доцільність конституційного закріплення цих повноважень комітетів Верховної Ради України, поширення їх контролю за додержанням і виконанням законодавства на діяльність усіх органів публічної влади, недопущення формалізму та суб'єктивізму у контрольній діяльності комітетів, розширення форм їх реагування на порушення законодавства.

Ключові слова: додержання, виконання, законодавство, парламентський контроль, комітети, Верховна Рада України, парламент.

Постановка проблеми. Поряд із законодавчою та представницькою функціями однією з провідних функцій Верховної Ради України є парламентський контроль, що серед іншого стосується питань належного додержання і виконання прийнятих парламентом законів як ключової умови ефективності законотворчості. При цьому важливу роль у забезпеченні реалізації парламентського контролю відіграють комітети Верховної Ради України, які не тільки здійснюють всебічну підготовку та організацію загальнопарламентських заходів контрольного характеру, а і самостійно виконують окремі контрольні повноваження. Разом із тим наразі все ще залишається остаточно невирішеним питання прийнятих з огляду на статус парламентських комітетів форм і меж їхньої участі у забезпеченні контролю за додержанням і виконанням законодавства. А відтак у контексті підвищення організованості, системності та ефективності парламентського контролю й вбачаються актуальними питання контролю комітетів Верховної Ради України за додержанням і виконанням законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначимо, що окремі питання контрольної діяльності Верховної Ради України та її комітетів раніше вже розглядалися такими вченими, як: Ю.Г. Барабаш, Ю.В. Баскакова, Ю.Д. Древаль, О.О. Майданник, М.В. Развадовська, І.Є. Слов-

ська та ін. Водночас їхні наукові роботи стосуються насамперед тільки загальної проблематики контролю парламенту і деяких контрольних повноважень його комітетів, комплексно не характеризуючи чинні правові засади, зміст і особливості контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України з питань додержання та виконання законодавства, її взаємозв'язок із іншими напрямами такого контролю.

Постановка завдання. Метою нашої роботи є аналіз конституційно-правових засад контролю комітетів Верховної Ради України за додержанням і виконанням законодавства, визначення його сутності, основних ознак та значення, а також обґрунтування пріоритетних напрямів удосконалення конституційно-правового регулювання контрольної функції парламентських комітетів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Передусім відзначимо, що одним із базових напрямів реалізації контрольної функції комітетів Верховної Ради України, згідно з ч. 1 ст. 14 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1], є «аналіз практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів». Відзначимо, що первинно законопроект від 22.06.2005 р. реєстр. № 7613 такі повноваження комітетів дещо неоднозначно формулювались більш широко як контроль за дотриманням і реалізацією органами виконавчої влади та місцевого самоврядування

Конституції України, законів та інших парламентських актів. Нині така діяльність комітетів спрямовується на фахову оцінку результативності здійснення законодавчої функції парламенту, забезпечення дієвості, повноти та своєчасності практичної реалізації ухвалених парламентом законів, сприяння органам публічної влади у їх правильному застосуванні, виявленні необхідності внесення законодавчих змін.

При цьому насамперед слід вказати конституційну невизначеність повноважень Верховної Ради України та її органів щодо здійснення контролю за виконанням законів, що дещо стримує та обмежує подібну контрольну діяльність парламентських комітетів. Недосконалим є й законодавче регулювання таких їх повноважень. Так, по-перше, некоректним вбачається обмеження змісту подібної діяльності тільки «аналізом», що також може потребувати застосування й інших методів роботи з інформацією про практику застосування законів (наприклад, збір, узагальнення). По-друге, з метою більш повного дослідження процесів впровадження законів у поведінку відповідних суб'єктів має йтися про аналіз комітетами практики не лише «застосування», а в цілому реалізації законодавчих актів. По-третє, предмет зазначеного аналізу сформульовано як «практика застосування Конституції та законів України» (ч. 1 ст. 24 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1]), що доцільно доповнити ще й ратифікованими міжнародними договорами України. По-четверте, констатуємо деяку неузгодженість ч. 1 ст. 14 і ч. 1 ст. 24 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1], оскільки у першому випадку (контрольна функція комітетів) аналіз практики застосування законів має стосуватись лише державних органів, а в іншому випадку (контрольні повноваження) – ще й органів місцевого самоврядування. Як на нас, поширення аналізу парламентськими комітетами практики застосування законів на діяльність усіх органів публічної влади сприяє максимально всебічному характеру та дієвості контролю в усіх сферах законотворчості.

Вищевказані контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України не поширюються на практику застосування інших парламентських актів (як це було за першою редакцією Закону України від 04.04.1995 р.), хоча, наприклад, О.О. Майданник до напрямів парламентського контролю прямо відносить контроль за виконанням законів України та «інших прийнятих парламентом актів» [2]. З одного боку, постанови

та інші акти Верховної Ради України або мають ненормативний характер, або стосуються питань внутрішньої організації роботи парламенту, внаслідок чого такі парламентські акти зазвичай не підлягають застосуванню в діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування. З іншого ж боку, в рамках внутрішньопарламентського контролю може мати місце аналіз комітетами практики застосування постанов Верховної Ради України її органами та посадовими особами.

Необхідно звернути увагу і на такий складник цих контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України, як аналіз відповідності закону прийнятих органами публічної влади нормативно-правових актів і своєчасності їх прийняття [1]. Зазначимо, що названі повноваження комітетів передбачають не тільки правовий аналіз, а і суб'єктивну політико-правову оцінку змісту та строків прийняття відповідних правових актів. Крім ризику недостатньої об'єктивності такого аналізу, також актуалізується питання повноти та ґрунтовності здійснення часо- і працемісткого аналізу відповідності закону значної кількості підзаконних актів нечисельними комітетами, які виконують й інші функції. При цьому вважаємо, що у разі виявлення невідповідності закону певного підзаконного акта парламентські комітети мають не тільки вносити суб'єкту його прийняття рекомендації щодо усунення такої розбіжності, але за необхідності здійснювати й інші заходи впливу з цією метою, наприклад шляхом звернення до органів публічної влади вищого рівня або суду. Однак не можна погодитись із пропозиціями наділити комітети повноваженнями «проводити слідчі дії» [3, с. 39], що хоча й може справді підвищити ефективність контрольної діяльності комітетів, але водночас уже виходить за межі їхнього правового статусу.

За своєю сутністю аналіз комітетами практики застосування законів полягає не тільки у встановленні випадків неналежного застосування законів органами публічної влади, але й у реагуванні на це. Комітети Верховної Ради України за своїм статусом можуть надавати обов'язкові не до виконання, а лише до розгляду висновки та рекомендації (щодо усунення недоліків, притягнення до відповідальності тощо), що знайшло відображення у ч. 2 ст. 24 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1]. Водночас окремими вченими висловлювались пропозиції щодо надання обов'язкового характеру рішенням комітетів з метою підвищення ефективності їх контрольної діяльності [4, с. 202]. На нашу

думку, це не відповідатиме підготовчо-допоміжному статусу комітетів, які є не самостійними державними органами, а робочими органами парламенту. Також у такій ситуації не можна було би виключати зловживання комітетами своїми контрольними повноваженнями та їх втручання у діяльність підконтрольних суб'єктів, певної неузгодженості та непослідовності видання обов'язкових рішень різними комітетами. Разом із тим і натепер є потреба відмежування контрольної діяльності комітетів від їх втручання у діяльність органів виконавчої влади, у зв'язку із чим Ю.В. Баскакова [5, с. 62] та А.В. Шипіка [6, с. 27] зауважують необхідність визначення чітких меж, предмета, суб'єктів і наслідків ухвалення комітетами рішень і доручень.

Нині актуалізується встановлення відсутніх дієвих гарантій неупередженого й оперативного розгляду відповідних рекомендацій комітетів Верховної Ради України, як і надання їм інформації, необхідної для аналізу практики застосування законів. У науковій літературі [7; 8] вже неодноразово наголошувалося на необхідності встановлення гарантій своєчасного надання парламентським комітетам повної та об'єктивної інформації органами публічної влади, їхніми посадовими особами і громадянами.

При цьому маємо зауважити деяку невідповідність положень ч. 1 ст. 14 і ч. 1 ст. 24 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1], що по-різному визначають суб'єктів, яким парламентські комітети за наслідками аналізу практики застосування законів подають свої рекомендації (Верховна Рада України або ж державні органи та органи місцевого самоврядування). Вважаємо, що комітети, будучи робочими органами парламенту, першочергово мають подавати відповідні висновки, рекомендації і пропозиції саме Верховній Раді України, а також регулярно інформувати її про результати контрольної діяльності. Такий підхід не тільки відповідає сутності парламентських комітетів, але й є найбільш ефективним, оскільки ґрунтується на повноважності Верховної Ради України здійснювати широкомасштабний і централізований вплив на практику правозастосування шляхом уточнення та вдосконалення змісту законів і порядку їх реалізації, притягнення членів уряду до відповідальності тощо. Своєю чергою подання рекомендацій органам публічної влади має розглядатись як додатковий захід, що є не лише більш організаційно складним, але й менш дієвим з огляду на юридичну необов'язковість висновків і рекомендацій комітетів.

До речі, дещо неоднозначним також постає передбачене ч. 2 ст. 24 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1] зобов'язання розглядати рекомендації комітетів не лише державними органами і органами місцевого самоврядування, але й об'єднаннями громадян, підприємствами, установами і організаціями. Наголосимо, що останні не є суб'єктами правозастосування та безпосередньо не впливають на практику застосування законів органами публічної влади, що зумовлює недоцільність внесення громадським об'єднанням і установам подібних рекомендацій парламентських комітетів.

Вважаємо, що контроль за виконанням законів першочергово має здійснюватись парламентським комітетом, що був головним під час його підготовки та розгляду у Верховній Раді України. Такий підхід сприятиме більшій послідовності та організованості під час здійснення комітетами аналізу практики застосування законів. Нині ж подібні повноваження головного комітету залишаються чітко нормативно невизначеними, лише побічно впливаючи зі змісту ст. 140 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [9]. Є також дещо неоднозначна пропозиція М.В. Развадовської щодо утворення постійної контрольної комісії (комітету) парламенту для контролю за впровадженням законодавства [10, с. 25]. З одного боку, позитивною є фаховість і вузькоспеціалізованість такої комісії (комітету), але не можна погодитись із повним відмежуванням контролю за виконанням законів від законотворчої діяльності та переважанню одного комітету контрольними повноваженнями щодо всіх сфер законодавства.

Важливу роль парламентські комітети відіграють у бюджетному процесі перш за все шляхом контролю за виконанням Державного бюджету України, що спрямовується на забезпечення результативного, цільового та ощадливого використання державних коштів. При цьому у ст. 27 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1] попередній розгляд комітетами у межах своєї компетенції питання про виконання Державного бюджету України розглядається лише як один з аспектів більш широкої «контрольної діяльності комітетів у бюджетному процесі». Контроль комітетів у цій сфері справді може забезпечуватись іншими їхніми загальними повноваженнями, наприклад, направленням депутатських запитів, проведенням комітетських слухань, здійсненням аналізу практики застосування законів тощо.

Водночас, на нашу думку, є дещо некоректним законодавче включення до змісту такої контрольної діяльності комітетів внесення ними пропозицій щодо Основних напрямів бюджетної політики, а також попереднього розгляду проекту закону про Державний бюджет України і подання пропозицій до нього. Вказані повноваження парламентських комітетів певною мірою справді забезпечують попередній контроль за дотриманням бюджетного законодавства під час підготовки та затвердження Державного бюджету України, проте за своєю суттю більше належать не стільки до контрольного, як до нормопроектного напрямку діяльності комітетів Верховної Ради України. Подібний підхід до розуміння природи повноважень комітетів у бюджетному процесі узгоджується з положеннями п. 3 ч. 1 ст. 14 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1], за якими складником контрольної функції парламентських комітетів визначено тільки контроль за виконанням Державного бюджету України.

Зазначимо, що правове регулювання участі комітетів у бюджетному процесі має досить фрагментарний характер, стосуючись їхньої ролі на стадії підготовки та затвердження Державного бюджету України, а не контролю за його виконанням. Як негатив маємо зауважити невизначеність профільним Законом України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1] повноважень комітету з питань бюджету. Також ст. ст. 161, 162 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [9], закріплюючи порядок контролю за виконанням Державного бюджету України, не передбачають зазначених у ч. 3 ст. 109 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [11] повноважень комітетів щодо попереднього розгляду питання про виконання Державного бюджету України.

Ефективність попереднього розгляду питання про виконання Державного бюджету України комітетами Верховної Ради України зумовлюється їхньою участю у підготовці та розгляді Державного бюджету України, а також зосередженням лише на тих питаннях, що належать до компетенції конкретного комітету. Отже, на нашу думку, з метою посилення контролю парламентських комітетів за виконанням Державного бюджету України на законодавчому рівні мають прямо передбачатись попередній розгляд та подання ними своїх висновків і пропозицій з приводу не тільки річного, але й інших звітів про виконання Державного бюджету України. При цьому законодавчого закріплення потребує й порядок, строки та наслідки такого попереднього розгляду парла-

ментськими комітетами питання про виконання Державного бюджету України.

Особливу роль у контролі за дотриманням бюджетного законодавства відіграє профільний комітет з питань бюджету, який діє як головний комітет під час підготовки та розгляду у Верховній Раді України всіх питань, що стосуються бюджетних відносин. Фактично комітет з питань бюджету також упорядковує й узагальнює попередні висновки та пропозиції інших комітетів, здійснює попередній розгляд інформації та звітів про стан виконання Державного бюджету України тощо. Особливої уваги варті повноваження комітету з питань бюджету із надання висновків щодо впливу законопроектів на показники бюджету та відповідності бюджетному законодавству [11], що спрямовуються на забезпечення раціонального, своєчасного та економного використання державних коштів. При цьому натепер з метою його ефективного виконання актуалізується як підвищення значення вказаних висновків у законодавчому процесі, так і подолання певного формалізму у реалізації комітетом з питань бюджету такої форми попереднього контролю. Гарантією статусу комітету з питань бюджету стає закріплене ч. 2 ст. 109 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [11] зобов'язання органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування надавати йому необхідну інформацію про бюджету. Для забезпечення дієвості такої норми належним вбачається більш предметне врегулювання видів такої інформації, порядку та строків її надання комітету з питань бюджету.

Важливим напрямом контрольної діяльності парламентських комітетів є направлення матеріалів для відповідного реагування органам парламенту і державним органам (п. 8, 9 ч. 1 ст. 14 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1]). Така діяльність парламентських комітетів загалом спрямовується на забезпечення реального дотримання прав людини, верховенства права та конституційної законності в Україні.

При цьому відповідно до свого конституційно-правового статусу комітети Верховної Ради України цілком логічно не можуть самостійно вживати юридично обов'язкових заходів щодо запобігання чи припинення порушень законодавства або відновлення порушених прав, натомість лише ініціюючи певні заходи компетентних органів. Комітети мають фіксувати відповідні порушення законодавства, прав громадян, інтересів держави і т.ін. не тільки в рамках окремих контрольних заходів, але й під час виконання всіх інших їхніх

контрольних, законопроектних і організаційних повноважень.

Ефективність такого напрямку контрольної діяльності комітетів залежить від професійного і своєчасного вирішення питання про направлення матеріалів для реагування, а також від їх контролю за розглядом таких матеріалів. Натепер законодавство здебільшого лише обмежується констатацією повноважень комітетів направляти матеріали для реагування, водночас предметно не визначаючи конкретний порядок їх реалізації, форми контролю за реагуванням компетентних органів на матеріали, направлені їм комітетами. Разом із тим передбачене першою редакцією Закону України від 04.04.1995 р. [1] і законопроектом від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 надання комітетам права доручати проведення оперативно-розшукових дій не тільки не відповідає підготовчо-допоміжному статусу комітетів і цілям парламентського контролю, але й створює передумови втручання комітетів у діяльність підконтрольних суб'єктів, відволікання правоохоронних органів та нерационального використання оперативно-розшукових дій.

Не можна не відзначити й деяку неузгодженість та недосконалість норм Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1] з приводу направлення матеріалів для відповідного реагування. Зокрема, п. 9 ч. 1 ст. 14 цього Закону України передбачає направлення комітетами матеріалів для реагування тільки органам парламенту і державним органам, тоді як ст. 33 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1] – ще й органам місцевого самоврядування. Крім цього, назва ст. 33 «Реагування комітетів на порушення законності» не лише не враховує сучасного визнання пріоритету верховенства права, але й не відповідає змісту цієї норми, в якій насправді йдеться

про реагування комітетів на «порушення прав, свобод і інтересів людини та громадянина, інтересів держави, територіальної громади». На нашу ж думку, для забезпечення повноти контрольної діяльності парламентських комітетів наведену підставу їх реагування слід дещо розширити, включаючи до неї, наприклад, порушення прав та законних інтересів юридичних осіб і Українського народу. Уточнення потребують і форми та правові наслідки «встановлення» парламентським комітетом вищевказаних порушень, так само, як і наслідки непідтвердження компетентним органом наявності порушень, попередньо зафіксованих комітетом Верховної Ради України.

Висновки. Контроль комітетів Верховної Ради України за додержанням і виконанням законодавства спрямовується на фахову оцінку результативності здійснення законодавчої функції парламенту, забезпечення дієвості, повноти та своєчасності реалізації ухвалених парламентом законів, сприяння органам публічної влади у їх правильному застосуванні, виявленні необхідності законодавчих змін і доповнень. Удосконалення такого контролю парламентських комітетів першочергово потребує конституційного закріплення та детального законодавчого врегулювання таких повноважень Верховної Ради України та її комітетів; поширення контролю комітетів за додержанням і виконанням законодавства на діяльність усіх органів публічної влади; недопущення формалізму та суб'єктивізму у контрольній діяльності комітетів; розширення форм їх реагування на порушення законодавства, гарантування неупередженого та оперативного розгляду рекомендацій комітетів і надання їм необхідної інформації; забезпечення контролю комітетів за належним розглядом матеріалів для реагування на порушення законодавства.

Список літератури:

1. Про комітети Верховної Ради України: Закон України: від 04.04.1995 р., № 116/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 19. Ст. 134.
2. Майданник О.О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Ін-т законодавства Верхов. Ради України. К., 2008. 39 с.
3. Протидія корупції: Книжка парламентаря. К.: ТОВ «АДЕФ-Україна», 2002. 50 с.
4. Висовень О.В. Контрольні функції парламенту України: законодавче забезпечення. Законодавство України: проблеми вдосконалення: зб. наук. пр. 2001. Вип. 7. С. 200–204.
5. Баскакова Ю.В. Організація діяльності комітетів та депутатського корпусу Верховної Ради України в умовах розвитку парламентаризму. Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. Серія 22: Політичні науки. 2017. Вип. 21. С. 58–63.
6. Шипіка А.В. Організаційно-правові аспекти діяльності комітетів Верховної Ради України. Європейські перспективи. 2016. Вип. 2. С. 21–28.
7. Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 2004. 20 с.

8. Клімова С.М. Участь комітетів Верховної Ради України в процесі управління публічними фінансами. Теорія та практика державного управління. 2011. Вип. 3. С. 42–49.

9. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України: від 10.02.2010 р., № 1861-VI. Офіційний вісник України. 2010. № 12. Ст. 565.

10. Развадовська М.В. Внутрішньоуправлінська діяльність Верховної Ради України (організаційно-правові засади): дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Національний ун-т внутрішніх справ. Х., 2005. 217 арк.

11. Бюджетний кодекс України: від 08.07.2010 р., № 2456-VI. Офіційний вісник України. 2010. № 59. Ст. 2047.

ОСОБЕННОСТИ КОНТРОЛЯ КОМИТЕТОВ ВЕРХОВНОЙ РАДЫ УКРАИНЫ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ И ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В статье выполнен анализ конституционно-правовых основ контроля комитетов Верховной Рады Украины за соблюдением и исполнением законодательства. Данный контроль направлен на профессиональную оценку результативности законотворчества, обеспечение реализации законов, выявления необходимости их изменения. Раскрыта специфика контроля комитетов Верховной Рады Украины, которые не могут самостоятельно принимать обязательные меры по предотвращению или пресечению нарушений законодательства, только иницируя их. Обоснованы приоритетные направления совершенствования конституционно-правового регулирования контрольной функции парламентских комитетов. Доказана целесообразность конституционного закрепления данных полномочий комитетов Верховной Рады Украины, распространение их контроля за соблюдением и исполнением законодательства на деятельность всех органов публичной власти, недопущение формализма и субъективизма в контрольной деятельности комитетов, расширение форм их реагирования на нарушения законодательства.

Ключевые слова: соблюдение, исполнение, законодательство, парламентский контроль, комитеты, Верховная Рада Украины, парламент.

PECULIARITIES OF CONTROL OF THE COMMITTEES OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE FOR OBSERVANCE AND IMPLEMENTATION OF LEGISLATION

The article deals with the analysis of the constitutional-legal basis of control of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine for observance and implementation of legislation. This control is aimed at professional assessment of the effectiveness of lawmaking, ensuring the implementation of laws, identifying the need for its changes. The specifics of control of committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, which cannot independently carry out obligatory measures to prevent or terminate violations of legislation, but can only initiate such measures are considered. The priority directions of improvement of the constitutional-legal regulation of the control function of parliamentary committees are substantiated. There are established the expediency of constitutional consolidation of these powers of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, the extension its control over observance and implementation of legislation on the activities of all public authorities, the prevention of formalism and subjectivity in the control activities of committees, expansion of its response to violations of the law.

Key words: observance, implementation, legislation, parliamentary control, committees, Verkhovna Rada of Ukraine, parliament.