

Література:

1. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: від 16.12.1966. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043 (дата звернення: 15 серпня 2022 р.).
2. Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру 1990 року. URL: <https://www.osce.org/tu/odihr/elections/14304> (дата звернення: 15 серпня 2022 р.).
3. Рамкова конвенція про захист національних меншин: від 01.02.1995. *Офіційний вісник України*. 2013. № 75. Ст. 378.
4. Європейська хартія регіональних мов або мов національних меншин: від 05.11.1992. *Офіційний вісник України*. 2006. № 50. Ст. 379.
5. Декларація про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин: від 18.12.1992. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_318 (дата звернення: 15 серпня 2022 р.).
6. Ословські рекомендації щодо мовних прав національних меншин і пояснювальна записка: лютий 1998 року. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/4/67545.pdf> (дата звернення: 15 серпня 2022 р.).

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-277-0-5>

ЩОДО ОСТАННІХ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ ІЗ УДОСКОНАЛЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Зозуля Олександр Ігорович

доктор юридичних наук, доцент,

*завідувач наукового сектору порівняльного конституційного
та муніципального права*

*Науково-дослідний інститут державного будівництва
та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України
м. Харків, Україна*

Розвиток парламентаризму в Україні є невід’ємною складовою її розбудови як сучасної демократичної, правової держави. Серед іншого це має включати посилення гарантій парламентського контролю, що особливо актуалізується в умовах запровадженого воєнного стану та триваючої збройної агресії Російської Федерації. У цьому контексті варто загалом позитивно відмітити останні законопроекти від 23.09.2022 р. реєстр. № 8073 і від 10.10.2022 р. реєстр. № 8073-1, які

спрямовані на посилення відповідальності за перешкоджання діяльності комітетів Верховної Ради України та врегульовують питання парламентського контролю за роботою правоохоронних органів та органів прокуратури. Водночас дані законопроекти виявляють низку прогалин та недоліків як техніко-юридичного характеру, так і крізь призму конституційності та доцільності запропонованих змін. З огляду на це нами й вбачаються актуальними питання останніх законодавчих ініціатив із удосконалення парламентського контролю в Україні.

Передусім, відмітимо, що однією з основних новел законопроектів № 8073 і № 8073-1 є подання звіту Міністра внутрішніх справ України на розгляд Верховної Ради України. А визнання роботи Міністра внутрішніх справ України незадовільною за підсумками обговорення даного звіту визначено «підставою для рекомендації Прем'єр-міністра України внести... на розгляд Верховної Ради України подання Про звільнення зазначеної особи із займаної посади».

Із викладеним не можна однозначно погодитись. По-перше, викривлюється правова природа неімперативних за своєю суттю «рекомендацій», що у даному випадку набувають обов'язковості для Прем'єр-міністра України щодо внесення ним відповідного подання про звільнення Міністра внутрішніх справ України. По-друге, подібне «процедурне» обмеження свободи розсуду Прем'єр-міністра України може розглядатись як неконституційне втручання у його компетенцію, як спроба набуття парламентом неконституційних реальних повноважень ініціювати звільнення конкретного міністра при суто формальному збереженні існуючої конституційної процедури.

Зауважимо, що відповідно до ч. 2 ст. 113 Конституції України підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України Кабінет Міністрів України в цілому, а не окремі міністри чи керівники інших центральних органів виконавчої влади. Натомість міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідальні перед урядом, підзвітні та підконтрольні йому (ч. 2 ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»). Конституція України невичерпно визначає зміст і форми парламентського контролю, що дійсно можуть бути конкретизовані на законодавчому рівні (зокрема щодо заслуховування звітів відповідних органів і посадових осіб). Однак, у контексті ч. 2 ст. 85 Конституції України та п. 4.6.2 Висновку Конституційного Суду України від 30.10.2003 р. № 1-в/2003 парламент має здійснювати тільки свої конституційні повноваження, законодавче розширення яких не відповідатиме принципу поділу влади. З огляду на це вбачається дискусійним встановлення законом нових засобів впливу парламенту на звільнення окремих міністрів.

Крім цього, право парламенту рекомендувати Прем'єр-міністру України внести подання про звільнення тільки «Міністра внутрішніх справ України» (ч. 8 ст. 232-1 пропонованої редакції Закону України «Про Регламент Верховної Ради України») не узгоджується зі значно ширшим загальним порядком звільнення члена уряду за поданням Прем'єр-міністра України у разі визнання парламентом незадовільною роботи «члена Кабінету Міністрів України» (п. 2 ч. 1 ст. 18 пропонованої редакції Закону України «Про Кабінет Міністрів України»). Адже право парламенту та процедура визнання ним незадовільною роботи інших членів уряду даними законопроектами не були визначені.

Законопроектом № 8073-1 також додатково передбачено запровадження розгляду парламентом обов'язкового звіту Директора Бюро економічної безпеки України. А визнання Верховною Радою України його роботи незадовільною за результатами розгляду такого звіту буде підставою для звільнення Директора Бюро економічної безпеки України з посади.

Зазначимо, що згідно ст. 1 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» воно є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України. Бюро економічної безпеки України, як і інші центральні органи виконавчої влади, підзвітне та підконтрольне Кабінету Міністрів України. Уряд, як вищий орган у системі органів виконавчої влади, безпосередньо здійснює організацію та керівництво діяльністю підпорядкованих йому органів виконавчої влади. Зокрема відповідно до п. 9-2 ч. 1 ст. 116 Конституції України саме уряд звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу уряду. Тому надання парламенту змоги впливати на звільнення Директора Бюро економічної безпеки України шляхом визнання його роботи незадовільною за результатами розгляду звіту (сьогодні таке право має уряд) порушує існуючий загальний конституційний підхід до звільнення керівників центральних органів виконавчої влади.

Крім того, як про це вище вже йшлося, є дискусійною можливість законодавчого встановлення нових форм і механізмів парламентського контролю. З одного боку, згідно п. 33 ч. 1 ст. 85 Конституції України Верховна Рада України здійснює парламентський контроль «у межах, визначених цією Конституцією та законом». Проте, з іншого боку, враховуючи положення ч. 2 ст. 85 Конституції України та п. 4.6.2 згаданого Висновку Конституційного Суду України від 30.10.2003 р. № 1-в/2003, вказане не має трактуватись як підстава для довільного законодавчого збільшення повноважень Верховної Ради України (тим більше щодо окремих органів виконавчої влади).

З огляду на викладене передбачене запровадження обов'язкового звітування перед Верховною Радою України Директора Бюро економічної безпеки України (втім як і Міністра внутрішніх справ України) з наступним можливим звільненням у разі визнання парламентом його роботи незадовільною може призводити до розбалансування конституційної системи поділу державної влади й існуючої системи стримувань та противаг.

Так само суперечливим залишається питання прийнятності надання визначеним комітетам Верховної Ради України певної частки умовно самостійних повноважень у сфері парламентського контролю. Зокрема згідно ч. 2 ст. 33-3 запропонованої законопроектом № 8073 редакції Закону України «Про комітети Верховної Ради України» відповідному комітету пропонується надати право вносити керівникам правоохоронних органів та органів прокуратури обов'язкові для розгляду письмові рекомендації. Щодо цього у Висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 14.10.2022 р. слушно наголошено, що комітети за своїм статусом є органами, які забезпечують здійснення парламентом його повноважень, а їх повноваження є похідними від повноважень парламенту та не можуть їх перевищувати.

Разом із тим, аналогічні повноваження щодо внесення комітетом обов'язкових для розгляду рекомендацій наразі вже містяться у ст. 33-2 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», що опосередковано свідчить про прийнятність надання комітетам таких повноважень. Крім того, обов'язковість для розгляду, а не для виконання вищезгаданих рекомендацій комітету (так само як і надання ним інших пропозицій) ще не дозволяє говорити про набуття комітетом самостійної суб'єктності у сфері парламентського контролю, про вихід за межі його допоміжної ролі або, наприклад, про втручання у діяльність правоохоронних органів та органів прокуратури.

Поза цим, певного уточнення та доопрацювання потребує запропонована законопроектом № 8073 криміналізація у ч. 2 ст. 351 КК України «не подання звітів обов'язкових для розгляду Верховною Радою України про результати діяльності за попередній рік». Зокрема слід забезпечити одноманітну кримінально-правову оцінку держави у разі неподання на розгляд Верховної Ради України не лише певних звітів, а й відповідних доповідей (наприклад, доповіді про діяльність Національного банку України). Крім того, у разі криміналізації неподання звітів парламенту актуалізуватиметься аналогічна криміналізація неподання звітів й іншим вищим органам державної влади, перш за все, главі держави та уряду. При цьому, відносячи до об'єктивної сторони даного кримінального правопорушення «не подання» відповідних звітів, потрібно уточнити, що йдеться про їх «не

подання у встановлені строки» (охоплюючи таким чином й випадки несвоєчасного подання даних звітів).

Також незалежно від питання криміналізації слушним було би окремо закріпити неподання обов'язкових звітів на розгляд Верховної Ради України як підставу дострокового припинення повноважень відповідної посадової особи. Адже загалом така дисциплінарна відповідальність керівників, винних у неподанні звітів на розгляд парламенту, може мати на них не менший ніж загроза кримінальної відповідальності стимулюючий вплив.

Таким чином, розвиток форм, засобів і процедур парламентського контролю в Україні має важливе значення для належного виконання контрольних та інших функцій Верховної Ради України, зокрема в умовах триваючої російсько-української війни. Сучасні законодавчі ініціативи з удосконалення парламентського контролю мають відповідати не лише інтересам політичної доцільності, але й конституційним нормам і принципам.

Зокрема надання законом парламенту нових повноважень щодо розгляду обов'язкових звітів керівників центральних органів виконавчої влади, прямо поєднаного з можливістю їх наступного звільнення, може розглядатись як спроба набуття парламентом неконституційних важелів впливу на виконавчу владу та призводити до розбалансування конституційної системи стримувань і противаг. А посилення повноважень комітетів Верховної Ради України у сфері парламентського контролю має відповідати їх статусу робочих, забезпечувальних органів і не передбачати здійснення ними самостійного владного впливу на підконтрольні парламенту органи та посадових осіб.