Парламентське дослідження
«Проблеми законодавчого забезпечення здійснення парламентського контролю комітетами Верховної Ради України»*

І. Вступна частина

Відповідно до статті 89 Основного Закону Верховна Рада України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України, серед іншого, для виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України. Слід зазначити, що згідно із Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 року статтю 89 Конституції України було викладено в новій редакції, а її приписами комітетам Верховної Ради України надано право виконання контрольних функцій. Водночас, у зазначеній статті Основного Закону відсутнє положення стосовно здійснення парламентськими комітетами контролю за виконанням законів та інших актів Верховної Ради України, що слід розглядати як прогалину в конституційному регулюванні діяльності парламенту та його органів. Зміст контрольної функції комітетів Верховної Ради України деталізований у статті 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України».

Комітети Верховної Ради України, будучи однією з основних форм організації роботи Верховної Ради України, активно сприяють реалізації компетенції Верховної Ради України, зокрема її контрольної функції. Як зауважується в Доповіді та Дорожній карті Місії Європейського парламенту[1], саме комітети здійснюють більшу частину роботи, пов'язану з парламентським наглядом. Це зумовлює необхідність співвідношення контрольної діяльності парламентських комітетів і парламентського контролю Верховної Ради України.

Згідно із правовою позицією Конституційного Суду України контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України не мають самостійного характеру, вони є похідними від контрольних повноважень Верховної Ради України в цілому й покликані сприяти парламентові України в реалізації таких повноважень; контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України не можуть бути ширшими за контрольні повноваження самої Верховної Ради України, а так само не повинні виходити за їх межі; комітети Верховної Ради України не є самостійними суб'єктами здійснення парламентського контролю.

Натомість, регулювання здійснення комітетами парламентського контролю в рамках Закону України «Про комітети Верховної Ради України» виходить із концепції існування відносно самостійної контрольної функції комітетів Верховної Ради України.

На необхідності вирішення цього питання наголошується також у проекті Плану відновлення України, розробленого та оприлюдненого Національною радою з відновлення України від наслідків війни, утвореною згідно з Указом Президента України від 21 квітня 2022 року № 266/2022, в якому, зокрема,

[1] Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб (вересень 2015 р. – лютий 2016 р.). URL: http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf

наголошується, що деякі заходи, спрямовані на розширення можливостей парламентського контролю, потребують внесення змін до Конституції України, оскільки проблемою, що впливає на ефективність роботи Верховної Ради України, є також недоліки конституційної конструкції розподілу повноважень і взаємовідносин Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України.

Метою цього дослідження є оцінка актуальності, якості та відповідності конституційно-правових засад здійснення парламентського контролю комітетами Верховної Ради України міжнародним стандартам і найкращим світовим практикам здійснення контролю парламентськими комітетами, а також виявлення потреб у законодавчому забезпеченні контрольної функції Верховної Ради України.

Предметом дослідження є сучасна доктрина та нормативно-правова база здійснення парламентського контролю комітетами Верховної Ради України, міжнародні стандарти й зарубіжний досвід здійснення контролю парламентськими комітетами, відповідні законопроекти, включені до Порядку денного дев'ятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання

II. Основна частина

Правові засади парламентського контролю. Конституційно-правовий статус комітетів Верховної Ради України

Парламентський контроль є одним із видів контролю в системі публічної влади, що характеризується здійсненням контрольних функцій Верховною Радою України.

У статті 85 Конституції України закріплено контрольні повноваження Верховної Ради України: контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання (пункт 4 частини першої); здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції та закону (пункт 13 частини першої); здійснення контролю за використанням позик іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій (пункт 14 частини першої); висловлення недовіри Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади (пункт 25 частини першої); здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом (пункт 33 частини першої). Тобто, Основний Закон України визначає сфери державно-владної діяльності, які охоплюються парламентським контролем.

Конституційний Суд України у своїх правових позиціях висловлювався щодо конституційно-правової сутності парламентського контролю, зокрема:

– «Верховна Рада України здійснює парламентський контроль у різних організаційно-правових формах, але тільки d межах, визначених Конституцією України. Відповідно до Конституції України Верховна Рада України здійснює й інші контрольні повноваження, е тому числі шляхом створення тимчасових спеціальних комісій для попереднього розгляду питань (частина третя статті 89), а для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, – тимчасових слідчих комісій (частина четверта статті 89) тощо. Здійснення

контрольних функцій безпосередньо народним депутатом України у зазначеній сфері можливе в порядку, встановленому статтею 86, та на основі інших положень Конституції України»[2];

– «…здійснення парламентського контролю – це право Верховної Ради України, що реалізується нею безпосередньо чи опосередковано – через визначені Конституцією України державні органи. А комітети Верховної Ради не є самостійними суб'єктами парламентського контролю. Вони беруть участь у його здійсненні лише на стадії підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до сфери парламентського контролю Верховної Ради України»[3].

Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України (ст. 89 Конституції України).

Відповідно до статті 11 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» функціями парламентських комітетів є законопроектна, організаційна та контрольна.

Зокрема, контрольна функція парламентських комітетів полягає в:

1) аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб із питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготовці та поданні відповідних висновків та рекомендацій на розгляд Верховної Ради України;

2) участі за дорученням Верховної Ради України у проведенні «години запитань до Уряду»;

3) контролі за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому законом;

4) організації та підготовці за дорученням Верховної Ради України парламентських слухань;

5) організації та підготовці слухань у комітетах;

6) підготовці та поданні на розгляд Верховної Ради України запитів до Президента України;

7) взаємодії з Рахунковою палатою;

8) взаємодії з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини;

---

[2] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про статус народного депутата України» в редакції Закону України «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про статус народного депутата України» від 25 вересня 1997 року (справа про статус народного депутата України) від 10 травня 2000 року № 8-рп/2000. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-00#Text

[3] Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України)» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України) від 14 березня 2001 року № 1-в/2001. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-01#Text

9) направленні матеріалів для відповідного реагування в межах, установлених законом, органам Верховної Ради України, державним органам, їх посадовим особам;

10) розгляді на своїх засіданнях або під час слухань у комітеті звітів, доповідей та інформації державних органів та посадових осіб, які в передбачених законом випадках подаються до Верховної Ради України, здійсненні попередньої підготовки питань щодо розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України таких звітів, доповідей та інформації;

11) здійсненні комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого віднесено питання забезпечення контрольних функцій Верховної Ради України за діяльністю органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів заходів з метою гарантування неухильного і безумовного дотримання цими органами вимог Конституції України щодо забезпечення національної безпеки, недопущення їх використання для узурпації влади, порушення прав і свобод людини і громадянина[4].

Законом України «Про статус народного депутата України» передбачено право народного депутата на подання депутатських запитів і звернень як форм депутатського реагування[5].

Правовий статус тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України, їх повноваження та організаційні основи діяльності врегульовано спеціальним Законом України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України»[6].

Порядок підготовки та розгляду питань, що стосуються виконання контрольних функцій Верховної Ради України, врегульовано Регламентом Верховної Ради України[7].

Допоміжні функції парламентського контролю здійснюють Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Рахункова палата.

Враховуючи, що уніфікованого законодавчого регулювання парламентський контроль не отримав, у теорії парламентського права розрізняють різні види такого контролю, однак найбільш виразним критерієм поділу є виокремлення прямого та опосередкованого контролю. Віднесення певного виду контрольної діяльності до прямого чи опосередкованого контролю залежить від суб'єкта його здійснення – Верховної Ради України (комітетів, тимчасових слідчих або спеціальних комісій) чи органів, що утворені Верховною Радою (Рахункова палата, Уповноважений з прав людини).

Верховна Рада України реалізує контрольну функцію в таких основних формах:

---

[4] Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text

[5] Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листопада 1992 № 2790-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text

[6] Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України: Закон України від 19 грудня 2019 року № 400-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-20#Text

[7] Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10 лютого 2010 № 1861-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text

1) розгляд питань на пленарних засіданнях;

2) заслуховування звітів, доповідей, інформації підконтрольних або підзвітних суб'єктів;

3) парламентські слухання;

4) «година запитань до Уряду»;

5) контроль, що здійснюється парламентськими комітетами;

6) контроль, що здійснюється тимчасовими слідчими та тимчасовими спеціальними комісіями.

Окремо виділяють такі форми парламентського контролю, як:

1) інтерпеляція;

2) аналіз практики застосування законодавства;

3) оцінка ефективності застосування законодавства[8].

Доктринальні проблеми законодавчого забезпечення форм здійснення парламентського контролю (слухання, запити, розслідування)

У доктрині конституційного права України щодо питання форм здійснення парламентського контролю склалося два різних підходи. Одні вчені відзначають, що діяльність комітетів має зосереджуватися на сприянні Верховній Раді України у здійсненні повноважень парламентського контролю, виконуючи дії переважно допоміжного характеру. Контрольні повноваження комітетів мають «обслуговуючий характер» відносно діяльності парламенту, адже у комітетів «відсутні владні управлінські функції, які належать лише Верховній Раді України» (О. О. Майданник, О. А. Шапаренко).

Інші науковці розглядають комітети Верховної Ради України саме як суб'єктів, які безпосередньо виконують функції парламентського контролю (М. А. Маркуш, Є. А. Тихонова), наголошують, що чинне законодавче регулювання виходить із концепції існування відносно самостійної контрольної функції комітетів (С. Лінецький, В. Кушніренко).

Ю. Г. Барабаш сформулював концепцію дволанкової системи механізму парламентського контролю. На першому місці – у вищій ланці – вчений виділяє парламент як загальнонаціональний представницький колегіальний орган, якому належить право застосовувати найбільш радикальні заходи в результаті проведення контрольних дій, у тому числі і притягувати до конституційно-правової відповідальності. Друга ланка об'єднує дві групи суб'єктів: 1) робочі органи парламенту (комітети й тимчасові слідчі та спеціальні комісії, Погоджувальна рада депутатських фракцій (груп)), посадові особи (Голова Верховної Ради, його заступники, керівництво комітетів та комісій), депутатські групи та фракції, окремі парламентарі; 2) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Рахункова палата. Діяльність парламентських комітетів, як і всіх суб'єктів першої групи другої ланки парламентського

[8] Парламентський контроль: практичні поради та рекомендації для підвищення ефективності. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_Guide_Parliamentary_Oversight-UKR.pdf

контролю, спрямована, у першу чергу, на підготовку рішень, у тому числі й в аспекті реалізації контрольної функції, що виносяться на розгляд парламенту[9].

Одним із напрямів удосконалення парламентського контролю є запровадження процедури інтерпеляції, що передбачає відповідь представника уряду, міністра на пленарному засіданні парламенту, подальше обговорення та прийняття рішення з оцінкою діяльності й, у разі негативного результату, висловлення недовіри уряду загалом, декільком чи окремій посадовій особі з подальшою відставкою. Наприклад, у ФРН право на інтерпеляцію здійснюється відповідно до норм § 100–103 Регламенту Бундестагу, в яких передбачено своєрідну систему форм інтерпеляцій за критерієм значущості (основних і незначних). Адресовані федеральному уряду основні інтерпеляції подають на пленарному засіданні Президенту Бундестагу, який, своєю чергою, відповідно до § 100 Регламенту передає їх до уряду. Вони повинні бути короткими й чіткими, щоб можна було надати зрозуміле пояснення. Після того, як уряд сповістили про надання інтерпеляції, він повинен повідомити, чи буде відповідати й коли саме. Після отримання відповіді інтерпеляція буде внесена до порядку денного парламенту. На вимогу політичної групи може бути надана консультація. Згідно з § 102 Регламенту Бундестагу уряд може відхилити інтерпеляцію. Протягом наступних трьох тижнів парламент може включити інтерпеляцію до порядку денного для дебатів на вимогу парламентської групи (зазвичай опозиційної) або п’яти з кожних ста членів Бундестагу. Перед обговоренням, ще до дебатів, одному з ініціаторів може бути надано слово для більш детального обґрунтування інтерпеляції. Це один із найсильніших інструментів парламентського політичного контролю, тому що відповідь уряду на інтерпеляцію може бути публічно обговорена на пленарному засіданні із прийняттям юридично обов’язкового рішення. Інша форма – незначні інтерпеляції, в яких через Президента федеральному уряду пропонують надати інформацію з конкретних питань. Уряд зобов’язаний надати відповідь у письмовій формі протягом двох тижнів[10].

У Франції депутат, який має намір звернутися до уряду з інтерпеляцією, повинен поінформувати Голову Національних зборів на відкритому засіданні. Далі відбувається голосування, на якому 1/10 від загального складу депутатів має проголосувати за підтримку такої інтерпеляції. При цьому міністр чи глава уряду в п’ятнадцятиденний термін із дня надходження запиту повинен дати на нього відповідь[11].

Європейська комісія «За демократію через право» у своєму консультативному висновку CDL-AD(2019)015 рекомендувала задля уникнення політичних конфліктів відмежувати процедуру інтерпеляції (яка переважно призводить до висунення вотуму недовіри) від звичайних запитань щодо дій члена Уряду / усього Уряду або ж розслідувань таких дій, що проводяться

[9] Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект) : Монографія. Харків, 2004. С. 29-30.

[10] Юрійчук Ю.П., Свірнюк Н.В. Інтерпеляція як засіб парламентського контролю Уряду в контексті легітимізації влади: європейський досвід. *Регіональні студії*. 2020. № 20. С. 69–70.

[11] Там само. С. 70.

спеціальними парламентськими комісіями. При цьому, особливий акцент зміщується на те, що процедура інтерпеляції обов'язково повинна супроводжуватися обговореннями (дебатами), в яких мають право брати участь представники усіх політичних груп у парламенті[12].

Називаються такі можливі наслідки запровадження процедури інтерпеляції для України:

– посилення парламентського контролю за виконавчою владою;

– фракції отримають новий інструмент реалізації політики (politics), частина критики влади буде здійснюватися у формі інтерпеляцій;

– відбудеться посилення правлячої більшості, яка призначає Голову Верховної Ради, адже саме Голова Верховної Ради отримує повноваження з модерації процесу інтерпеляції та може відмовити в її розгляді;

– якщо Голова Верховної Ради буде неухильно дотримуватися норм Регламенту й закону про інтерпеляцію та не буде відхиляти інтерпеляцію, що ініціює опозиція, тоді доволі велика частка пленарного часу, імовірно, буде присвячена саме розгляду інтерпеляцій[13].

Ключовим питанням підвищення ефективності парламентського контролю є посилення підзвітної координації між парламентом та органами виконавчої влади. У зв'язку з цим слід посилити інформаційно-аналітичну та інформаційно-звітну складові у взаємовідносинах Верховної Ради України з Кабінетом Міністрів України та центральними органами виконавчої влади.

Удосконалення форм здійснення контрольної функції комітетами Верховної Ради України за діяльністю органів спеціального призначення із правоохоронними функціями, правоохоронних органів та розвідувальних органів неможливе без урахування світової парламентської практики з питань створення спеціальних парламентських комітетів чи структур.

У більшості демократичних країн парламентські спеціальні контрольні комітети мають дві основні категорії повноважень:

1) легітимація – парламент через комітети висуває та обговорює легітимність таких питань, як: повноваження окремих служб; методи і структури співпраці у сфері розвідки; формування бюджету і схвалення та / або рекомендації бюджетному комітету або пленарному засіданню парламенту;

2) розслідування – комітети можуть здійснювати нагляд: за відповідністю діяльності розвідслужб національним законам і гуманітарним нормам; за ефективністю використання розвідслужбами ресурсів, задоволенням потреб держави і досягненням національних цілей. Особливі повноваження комітетів по розслідуванню можуть включати: ініціювання розслідувань за скаргами, що надійшли як від окремих осіб, так і від представників виконавчої влади і членів парламенту; спрямування запитів членам розвідувальних органів, вимогу

[12] Parameters on the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy: a checklist. Adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2019). CDL-AD (2019)015. URL: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:20KiKvjyJyUJ:https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx%3Fpdffile%3DCDL-AD(2019)015-e+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ua

[13] Інтерпеляція: що пропонують запровадити в Україні. URL: https://parlament.org.ua/2020/07/22/interpelyatsiya-shho-proponuyut-zaprovaditi-v-ukrayini/

інформації, досьє і звітів з окремих питань; заснування органів для незалежних розслідувань або моніторингу; запит консультацій експертів з особливо складних питань; спрямування скарг або фактів на розслідування судовим органам або парламентським комітетам (наприклад, комітетам із цивільних прав в деяких країнах); перевірка застосовуваних методик[14].

Стандарти парламентського контролю Європейського Парламенту

Контрольні та наглядові повноваження Європейського Парламенту із часом значно розширилися. Сьогодні він має у своєму розпорядженні широкий спектр інструментів для здійснення нагляду за виконавчою владою (головним чином, Європейською Комісією, а також іншими установами та органами ЄС). Ряд інструментів нагляду закріплено в Договорах ЄС, тоді як інші викладені в міжінституційних угодах або правилах процедури Парламенту[15].

Контрольні права Парламенту загалом стосуються 5 сфер: планування правотворчої діяльності, підготовки проектів нормативно-правових актів, перенесення та імплементації права та політики ЄС, підзвітності виконавчої влади та виконання бюджету ЄС.

Повноваження контролю реалізуються через (цей список не є вичерпним):

a) питання для письмової відповіді (вони можуть бути поставлені Європейській Комісії окремими Членами або групами Членів);

b) питання для усної відповіді (вони можуть бути подані групою щонайменше із 40 членів, політичною групою чи комітетом);

c) ретельний розгляд на пленарному засіданні, наприклад через:

i. дебати після усних запитань із резолюціями або без них;

ii. заяви Європейської Комісії або інших органів ЄС;

iii. спеціально виділений час для питань на пленарному засіданні;

d) перевірку в комітеті, наприклад, шляхом слухань, експертних семінарів, комісій із встановлення фактів або виступів представників Європейської Комісії чи агенцій ЄС перед Комітетом;

e) комітети з розслідування та спеціальні комітети;

f) звіти Парламенту за власною ініціативою, зокрема звіти з імплементації та річні звіти про діяльність і моніторинг;

g) обов’язки Європейської Комісії щодо звітності, інформації та консультацій (встановлені в Договорах ЄС або визначені у вторинному законодавстві);

h) перевірку делегованого прийняття рішень (делегованих та імплементаційних актів);

i) процедури призначення (призначення Європейської Комісії, вибори президента Європейської Комісії; консультативна роль у призначенні на високопоставлені посади в певних інституціях та органах ЄС, включно з

[14] Парламентський контроль за розвідувальними службами. URL: https://www.files.ethz.ch/isn/17436/bg_intelligence_oversight_ukr.pdf

[15] ECPRD Request 5176. Reply by European Parliament. URL: https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/730796

Європейським центральним банком, Європейським судом аудиторів, ЄС Омбудсменом та агентствами ЄС);

j) вотум недовіри Європейській комісії;

k) Парламентський контроль за міжнародними угодами, які ЄС укладає з третіми країнами (Парламент контролює переговори та, після їх завершення, виконання таких угод);

l) судовий розгляд (Європейський парламент має право ініціювати або брати участь у судовому розгляді в Європейському суді. Він може звернутися до Європейської Комісії з позовами про анулювання чи бездіяльність. Крім того, він також може звернутися до Суду із проханням надати висновок щодо запропонованих міжнародних угод);

m) бюджетний процес;

n) петиції, які Європейський Парламент отримує від громадян (можуть вказувати на проблеми в застосуванні права ЄС).

Більшість згаданих заходів контролю здійснюються парламентськими комітетами або на пленарних засіданнях. Секретаріат Парламенту підтримує комітети та їх членів у здійсненні контрольної функції, зокрема через секретаріати комітетів, Дослідницьку службу та Юридичну службу Європейського Парламенту.

У секретаріаті було створено низку технічних інструментів або процедур для підтримки комітетів у здійсненні їх контрольних функціях. Наприклад, Дослідницька служба Європейського парламенту постійно перевіряє виконання робочої програми Комісії за допомогою «Legislative Train Schedule» (дослівно «Розклад законодавчих поїздів»), а спеціальний підрозділ Дослідницької служби Європейського Парламенту систематично перевіряє якість кожної оцінки впливу, що супроводжує законодавчу пропозицію.

Вебсайт «Legislative Train Schedule» пропонує детальну онлайн-інформацію про майбутні ініціативи, законодавчі пропозиції та процедури, які вже завершено, а також відхилені чи відкликані пропозиції, представляє нові ініціативи Європейської Комісії з використанням зображення залізниці. Мета полягає в тому, щоб сприяти подальшому контролю за законодавчою та незаконодавчою діяльністю інституцій ЄС усіма членами, працівниками Парламенту та ширшою громадськістю[16].

Правовий статус контрольних парламентських комітетів у зарубіжних країнах

США. У США створені Спеціальний комітет у справах розвідки Сенату (далі – СКРС) та Постійний спеціальний комітет з питань розвідки Палати представників США (далі – ПСКР).

СКРС був створений Сенатом у 1976 році для:

– нагляду та проведення постійних досліджень розвідувальної діяльності та програм уряду Сполучених Штатів з метою подання до Сенату відповідних

[16] Legislative Train Schedule. URL: https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/schedule

пропозицій щодо законодавства та звітування перед Сенатом щодо такої розвідувальної діяльності та програм;

– забезпечення ретельного законодавчого нагляду за розвідувальною діяльністю Сполучених Штатів[17].

Члени СКРС розглядають звіти розвідки, бюджети й заходи, розслідують справи від імені Комітету, здійснюють підготовку законодавства. Хоча всі сенатори мають доступ до секретних оцінок розвідки, доступ до джерел і методів розвідки, програм і бюджетів зазвичай обмежений членами Комітету з розвідки (і членами Підкомітету з асигнувань на оборону).

Президент зобов'язаний забезпечити повне й поточне інформування Комітету про діяльність розвідки. Це означає, що розвідувальні органи зобов'язані, як правило, письмово повідомляти Комітет про свою діяльність та аналіз. Це включає інформування Комітету про таємні дії та будь-які значні збої в розвідці. Президент може обмежити доступ до таємних дій, за винятком голови та заступника голови Комітету, голови та високопоставленого члена Комітету з розвідки Палати представників, а також керівництва Палати представників і Сенату. Відповідно до закону навіть у таких рідкісних випадках усі члени Комітету будуть обізнані про такі обставини та отримають «загальний опис» інформації про таємні дії, який повністю повідомляється лише керівництву.

Види діяльності СКРС:

1) слухання: Комітет збирається приблизно двічі на тиждень по 1,5–2 години зазвичай на закритих засіданнях. Більшість слухань передбачають виступи старших посадовців розвідувального сектору – керівників агентств, старших менеджерів програм і старших аналітиків розвідки, – які дають свідчення та відповідають на запитання сенаторів. Теми для слухань включають діяльність агентства, програми збору розвідданих і аналіз розвідданих щодо географічного регіону чи проблеми. Комітет час від часу проводить відкриті засідання, наприклад, щорічні слухання для отримання свідчень розвідки про загрози національній безпеці Сполучених Штатів, а також для розгляду кандидатур Президента на посади в розвідці, які потребують підтвердження Сенату;

2) законопроектна робота: Комітет щорічно готує законопроект щодо розвідувальної діяльності, який визначає рівні фінансування розвідувальної діяльності і містить законодавчі положення, які обмежують або дозволяють діяльність розвідки. Комітет також періодично розглядає окреме законодавство, зокрема закони, що регулюють стеження за громадянами США (наприклад, Закон про спостереження за іноземною розвідкою, відомий як «FISA»). Іноді Комітет розглядає розвідувальні аспекти договорів у рамках процесу ратифікації Сенатом;

3) розслідування та огляди: Комітет проводить огляди розвідувальних програм або подій – від рутинних і постійних досліджень (проведення таємних програм дій і розвідувальних операцій) до офіційних розслідувань;

[17] U.S. Senate Select Committee on Intelligence. URL: https://www.intelligence.senate.gov/

4) підтвердження: Комітет розглядає та дає рекомендації Сенату щодо кандидатур Президента на посади в розвідці, які вимагають підтвердження Сенату;

5) аналіз: Комітет отримує та переглядає аналіз розвідувальних даних із широкого кола тем, формуючи політичні рішення;

6) нагляд: Комітет через своїх співробітників відстежує регулярну діяльність розвідувального сектору зі збору й аналізу інформації, що дає змогу Комітету на ранній стадії взаємодіяти з ним у разі виявлення проблеми. Співробітники Комітету з аудиту та нагляду здійснюють довгострокові проекти з нагляду.

Функціонування СКРС врегульовано «Правилами процедури Спеціального комітету у справах розвідки», в яких визначено порядок проведення зустрічей, створення підкомітетів, підготовки звітів та рекомендацій тощо[18].

ПСКР, створений у 1977 році, відповідає за нагляд за розвідувальним сектором Сполучених Штатів, який включає розвідку та пов'язану з розвідкою діяльність структур уряду США[19] і діє на підставі спеціальних правил[20].

ПСКР уповноважений утворювати такі підкомітети:

1) Підкомітет з питань Центрального розвідувального управління;

2) Підкомітет з питань національної розвідки;

3) Підкомітет з питань оборонної розвідки;

4) Підкомітет з питань Агентства національної безпеки та кіберзахисту;

5) Підкомітет з нагляду та розслідувань (коло будь-яких слідчих питань; отримання та розгляд скарг та іншої інформації, що стосуються шахрайства або зловживання з боку розвідувального співтовариства).

Велика Британія. У 1994 році був прийнятий Закон «Про розвідувальні служби», а у складі парламенту – створений Комітет у справах розвідки та безпеки (далі – КСРБ).

Відповідно до пункту другого частини першої Закону про правосуддя та безпеку 2013 року (Justice and Security Act) до основних функцій КСРБ віднесено:

1) право контролювати оперативну діяльність спецслужб (за винятком поточних оперативних заходів);

2) перевірку витрат, управління, політики та діяльності спеціальних служб;

3) дослідження іншої діяльності Уряду;

4) розгляд конкретних операційних питань[21].

КСРБ перевіряє діяльність семи агенцій і департаментів, які утворюють Британське розвідувальне співтовариство (UKIC):

1) MI5 (служба безпеки);

2) MI6 (Секретна розвідувальна служба);

---

[18] Rules of Procedure of the Select Committee on Intelligence. URL: https://www.intelligence.senate.gov/about/rules-procedure

[19] U.S. House Permanent Select Committee on Intelligence. URL: https://intelligence.house.gov/

[20] Rules of the Permanent Select Committee on Intelligence U.S. House of Representatives 118th Congress. URL: https://intelligence.house.gov/uploadedfiles/118th_congress_-_hpsci_rules_of_procedure.pdf

[21] Justice and Security Act 2013. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/18/contents/enacted

3) штаб урядового зв'язку (Government Communications Headquarters);

4) оборонну розвідку в Міністерстві оборони;

5) Об'єднану розвідувальну організацію (JIO) в Кабінеті Міністрів;

6) Секретаріат національної безпеки (NSB) в Офісі Кабінету Міністрів;

7) Групу внутрішньої безпеки в міністерстві внутрішніх справ[22].

КСРБ може готувати також спеціальні таємні звіти з питань діяльності спецслужб для уряду за власною ініціативою або на прохання членів Кабінету Міністрів. Частина таких спеціальних звітів пізніше (після відповідного аналізу) оприлюднюється на вебсайті КСРБ.

КСРБ самостійно визначає порядок денний та програму роботи. Його запити зазвичай зосереджуються на оперативних і політичних питаннях, що викликають занепокоєння, тоді як його річні звіти містять розгляд адміністративних і фінансових питань.

При проведенні розслідування важливо, щоб Комітет міг слідкувати за доказами й не був обмежений у своїй сфері певними повноваженнями. Комітет збирає свідчення від міністрів уряду, керівників розвідувальних агенцій і служб безпеки, високопосадовців з усієї Британської розвідувальної спільноти (UKIC), свідків-експертів, таких як науковці та журналісти, та інших зацікавлених сторін.

Підтримку в роботі Комітету надає Управління Комітету, що складається з невеликої групи аналітиків і слідчих (здійснюють юридичну, технічну та фінансову експертизу). Доказові засідання проводяться закрито через секретний характер предмета.

Процедура звітування КСРБ має свої особливості:

– Комітет розповсюджує свій звіт серед розвідувального сектору Великої Британії (UKIC), щоб надати їм можливість переконатися, що він є фактично правильним, тобто використані факти та цифри є актуальними;

– після узгодження звіту до UKIC може бути поданий запит на редагування тексту з метою вилучення інформації, яка здатна зашкодити, наприклад, шляхом розкриття цілей, методів або джерел розвідувального сектору. Кожен запит має продемонструвати, якої шкоди заподіє публікація тексту. Комітет розглядає кожен запит з точки зору національної безпеки: якщо він погоджується, що інформація зашкодить національній безпеці, така інформація видаляється зі звіту. З метою забезпечення якомога більшої прозорості вилучені місця позначаються в тексті «***». Комітет прагне забезпечити видалення лише мінімальної частини тексту з кожного звіту;

– якщо розвідувальна організація вважає, що будь-який із запитів на редагування, відхилений Комітетом, у разі публікації заподіє серйозної шкоди національній безпеці, тоді процес переходить до третього етапу, коли голова цієї організації повинен постати перед Комітетом, щоб пояснити, у чому шкідливість публікації. Це питання обговорюється між Комітетом і керівником відповідної

[22] Intelligence and Security Committee of Parliament UK. URL: https://isc.independent.gov.uk/

організації, і на цій зустрічі досягається згода щодо тексту, який може бути опублікований в остаточній версії звіту;

– після завершення цих трьох етапів звіт надсилається на розгляд Прем'єр-міністру. Відповідно до Закону про правосуддя та безпеку 2013 року Комітет може надавати свої звіти парламенту лише після того, як Прем'єр-міністр підтвердить, що у звіті немає матеріалів, які б зашкодили виконанню функцій розвідувальним сектором, або якщо Прем'єр-міністр вважає, що такий матеріал у звіті є, він консультується з Комітетом, і відповідний матеріал зі звіту виключається;

– отримавши підтвердження від Прем'єр-міністра, Комітет визначає дату публікації звіту, щоб запланувати низку адміністративних заходів (таких як коректура, друк та організація прес-конференції).

ФРН. Парламентський контроль за спецслужбами здійснює парламентський контрольний орган Бундестагу (PKGr), який контролює федеральний уряд щодо діяльності федеральних розвідувальних служб. Крім того, функціонує Комісія G-10 та довірчий орган, що утворюється Комітетом з питань бюджету. З метою підвищення ефективності роботи Комітету на початку 2017 року було створено Офіс постійного представника Комітету з питань контролю.

Основним елементом парламентського контролю є обов'язок федерального уряду звітувати перед контрольним органом Бундестагу (PKGr) за загальною діяльністю розвідувальних служб. Комітет парламентського контролю має особливі повноваження щодо здійснення контрольних завдань, наприклад, може вимагати від федерального уряду та розвідувальних служб передати файли та збережені дані, отримати доступ до всіх офісів розвідувальних служб. Крім того, Комісія G-10 може опитати членів розвідувального співтовариства та доручити експертам провести конкретні розслідування[23].

Додатково слід сказати про функціонування спеціалізованих комітетів Бундестагу (наприклад, комітету внутрішніх справ і комітету оборони), які мають спеціальні повноваження щодо контролю за розвідувальними службами та правоохоронними органами. Крім цього, передбачено створення слідчих комісій[24].

Франція. Законом про створення органу парламентського контролю за діяльністю розвідки від 9 жовтня 2007 року спільно Національними зборами та Сенатом створено відповідний контрольний орган – Парламентську делегацію з розвідки (Délégation parlementaire au renseignement), яка складається з чотирьох депутатів і чотирьох сенаторів (далі – ДПР)[25].

ДПР:

[23] Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bunde. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/pkgrg/BJNR234610009.html

[24] Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste in ausgewählten Staaten. URL: https://www.bundestag.de/resource/blob/921354/191d2c68e98bd0e0d73aaea9611f66b3/WD-3-095-22-pdf-data.pdf

[25] Délégation parlementaire au renseignement. URL: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/organes/delegations-comites-offices/delegation-renseignement

– видає власні правила процедури, які повинні бути затверджені президентами Національних зборів і Сенату;

– контролює дії влади у сфері спецслужб і оцінює державну політику.

Відповідно до Закону про запобігання терористичним актам і розвідку[26] розширено компетенцію та повноваження ДПР. Зокрема, для виконання свого завдання ДПР має право отримувати необхідну інформацію від відповідальних міністрів або вимагати її від уряду.

Естонія. У парламенті Естонії нагляд за службами безпеки та розвідки входить до обов'язків Спеціального Комітету з нагляду за органами безпеки (далі – СКНОБ), при цьому також функціонує парламентський Комітет з питань національної безпеки.

До функцій СКНОБ належать:

– перевірка відповідності діяльності Служби внутрішньої безпеки та Служби зовнішньої розвідки Конституції Естонської Республіки та Кримінально-процесуальному кодексу, а також Порядку реєстрації та оприлюднення осіб, які служили або співпрацювали з органами безпеки або розвідувальними чи контррозвідувальними організаціями збройних сил держав, які окупували Естонію, Закону про державну таємницю та секретну інформацію іноземних держав;

– перевірка через створення спеціальної комісії відповідності діяльності Департаменту поліції та прикордонної охорони, Департаменту пенітенціарних установ Міністерства юстиції та слідчого відділу Департаменту податкової та митної служби Кримінально-процесуальному кодексу;

– обговорення проекту бюджету органів безпеки;

– подання не рідше одного разу на рік звіту парламенту про свою діяльність[27].

СКНОБ має право викликати осіб і вимагати документи для огляду. У разі виявлення правопорушення, Комітет зобов'язаний направити відповідні матеріали до слідчого органу або канцлеру юстиції.

Парламентський контроль над сектором безпеки, оборони й розвідки в Україні

Парламентський контроль над сектором безпеки, оборони й розвідки ґрунтується на таких принципах демократичного контролю:

1) стримування та противаги між органами влади;

2) прозорість;

3) реагування на потреби виборців;

4) підзвітність[28].

---

[26] LOI n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignementhttps. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043876100

[27] Security Authorities Surveillance Select Committee. URL: https://www.riigikogu.ee/en/parliament-of-estonia/committees/security-authorities-surveillance-select-committee/

[28] Парламентський нагляд. URL: https://securitysectorintegrity.com/uk/%D1%96%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%82%D0%B8-%D1%82%D0%B0-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%

Особливості здійснення контрольних функцій Верховної Ради України у сферах національної безпеки і оборони визначаються Законом України «Про національну безпеку України».

Парламентський контроль над сектором безпеки, оборони й розвідки реалізується шляхом:

1) прийняття законів України, які визначають і регулюють діяльність органів сектору безпеки і оборони та їх повноваження;

2) затвердження відповідних бюджетних асигнувань та прийняття рішень щодо звіту про їх використання;

3) створення тимчасових спеціальних комісій для вивчення, підготовки і попереднього розгляду окремих питань у сферах національної безпеки і оборони;

4) створення тимчасових слідчих комісій для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес;

5) діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;

6) подання щорічних письмових звітів Кабінетом Міністрів України, Службою безпеки України, Управлінням державної охорони України про діяльність складових сектору безпеки і оборони;

7) проведення парламентських слухань з питань національної безпеки і оборони, що становлять суспільний інтерес і потребують законодавчого врегулювання;

8) заслуховування посадових чи службових осіб органів сектору безпеки і оборони на пленарному засіданні Верховної Ради України;

9) контрольної діяльності Рахункової палати за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням.

Законом України «Про розвідку» визначено особливості здійснення парламентського контролю за розвідкою, зокрема:

1) народні депутати України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, члени Рахункової палати та інші особи, які залучаються чи беруть участь у здійсненні парламентського контролю, для реалізації своїх повноважень проходять спеціальну перевірку і попередньо отримують у встановленому законодавством порядку допуск та доступ до державної таємниці, доступ до розвідувальної таємниці;

2) проведення закритих засідань Комітету питань національної безпеки, оборони та розвідки з питань оперативної інформації;

3) створення спеціальної групи Рахункової палати для здійснення державного зовнішнього фінансового контролю за використанням коштів державного бюджету розвідувальними органами або іншими суб’єктами розвідувального співтовариства, якщо таке використання пов’язане з їх залученням до виконання розвідувальних завдань, а також за дотриманням ними законодавства під час здійснення операцій з бюджетними коштами.

D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%97/%D0%BF%D0%B0%D1%80%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9-%D0%BD%D0%B0%D0%B3%D0%BB%D1%8F%D0%B4/#_ftn5

Регламентом Верховної Ради України передбачено розгляд Верховною Радою звітів і доповідей державних органів та посадових осіб (частина перша статті 232[1]), зокрема:

1) звіту Директора Державного бюро розслідувань про результати діяльності цього органу за календарний рік, стан виконання покладених на нього завдань, додержання законодавства, прав і свобод людини і громадянина, а також напрями та шляхи підвищення ефективності діяльності Державного бюро розслідувань;

2) звіту Генерального прокурора про діяльність прокуратури;

3) звіту Голови Служби безпеки України про діяльність Служби безпеки України.

В окремих законодавчих актах, що регулюють діяльність правоохоронних органів та державних органів зі спеціальним статусом, передбачено форми контролю (звітування) перед Верховною Радою України:

– щодо Служби безпеки України: Верховна Рада України здійснює постійний контроль за діяльністю Служби безпеки України, дотриманням нею законодавства. Голова Служби безпеки України щорічно, до 1 лютого, подає Верховній Раді звіт про діяльність Служби безпеки України[29];

– щодо Державного бюро розслідувань: щорічно Директор Державного бюро розслідувань готує звіт про діяльність Державного бюро розслідувань. Верховна Рада України за результатами розгляду звіту Директора Державного бюро розслідувань про результати діяльності цього органу за календарний рік, стан виконання покладених на нього завдань, додержання законодавства, прав і свобод людини і громадянина, а також напрями та шляхи підвищення ефективності діяльності Державного бюро розслідувань може визнати роботу Директора Державного бюро розслідувань задовільною чи незадовільною[30];

– щодо прокуратури України: Генеральний прокурор щороку, до 1 квітня, подає до Верховної Ради України звіт про діяльність прокуратури. Генеральний прокурор особисто звітує про діяльність органів прокуратури перед Верховною Радою на її пленарному засіданні[31];

– щодо Державної прикордонної служби України: Голова Державної прикордонної служби України систематично інформує Верховну Раду України про виконання Державною прикордонною службою України покладених на неї завдань, додержання законодавства, забезпечення прав і свобод людини та з інших питань. Голова Державної прикордонної служби України щороку, не пізніше 1 березня, подає Верховній Раді письмовий звіт про діяльність Державної прикордонної служби України[32];

---

[29] Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text

[30] Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12 листопада 2015 року № 794-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text

[31] Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text

[32] Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 року № 661-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text

– щодо Бюро економічної безпеки України: Директор Бюро економічної безпеки України щороку, не пізніше 1 березня, звітує перед Верховною Радою України за попередній календарний рік[33].

Посилення парламентського контролю над сектором безпеки, оборони, розвідки, правоохоронної діяльності можливе за допомогою таких механізмів:

1) заслуховування (опитування, отримання свідчень) представників органів виконавчої влади, посадових осіб правоохоронних органів у межах інформації, обсяг якої має бути окреслено у спеціальному законодавстві;

2) участь членів спеціальних парламентських комітетів у бюджетному контролі;

3) проведення консультацій з приводу призначення на вищі посади в органах безпеки і оборони, органах військового командування, правоохоронних органах;

4) посилення ресурсної та кадрової спроможності для виконання комітетами спеціальних контрольних функцій[34].

Сектор безпеки і оборони – система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України (пункт 16 частини першої статті 1 Закону України «Про національну безпеку України»).

Принцип, відповідно до якого органи сектору безпеки і оборони повинні бути підпорядкованими та підзвітними демократичному контролю, розглядається як основна умова ефективного функціонування й добробуту демократичних суспільств. Парламент відіграє важливу роль у забезпеченні того, щоб сектор безпеки і оборони функціонував у спосіб, який базується на повазі до верховенства права та прав людини. Від парламенту вимагається визначити законодавчу базу політики безпеки, а також контролювати й обговорювати цю політику та практику її втілення на пленарних засіданнях і в комітетах. Оскільки органи сектору безпеки і оборони часто використовують значну частину національного бюджету, дуже важливо, щоб парламент контролював використання цих ресурсів[35]. Парламент повинен мати постійні механізми контролю за сектором безпеки і оборони, які мають бути включені до повноважень різних комітетів, зокрема спеціалізованих комітетів, що

[33] Про Бюро економічної безпеки України: Закон України від 28 січня 2021 року № 1150-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text

[34] Парламентський контроль за сферою безпеки: принципи, механізми і практичні аспекти: посібник для парламентарів. К., 2006. С. 70-75. URL: https://dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/ipu_hb_ukranian.pdf

[35] DCAF, NATO PA. Oversight and Guidance: Parliaments and Security Sector Governance (DCAF Geneva 2015). URL: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Oversight%20and%20Guidance%20Parliaments%20and%20SSG_eng.pdf

займаються питаннями безпеки, оборони, правоохоронної діяльності та розвідки, а також до повноважень інших комітетів, у випадках, коли такий контроль необхідний.

На основі аналізу кращих парламентських практик можна виокремити такі складові парламентського контролю над сектором безпеки і оборони:

- існує комплексна законодавча база для контролю за сектором безпеки і оборони;

- Конституція та закони встановлюють демократичний цивільний контроль і повноваження притягувати уряд до відповідальності за політику безпеки, а також наділяють парламент повноваженнями схвалювати використання військової сили, включаючи оголошення війни та розгортання військ;

- парламент має повноваження перевіряти, вносити зміни та затверджувати оборонний бюджет;

- депутати мають повноваження перевіряти, змінювати або відхиляти законопроекти, пов'язані із сектором безпеки і оборони, і забезпечувати їх відповідність стандартам прав людини й міжнародним зобов'язанням;

- законодавчо визначено повноваження депутатів отримувати інформацію щодо сектору безпеки і оборони;

- парламент має усталену практику контролю за сектором безпеки, включаючи політику, практику, бюджети та призначення;

- депутати мають можливість обговорювати політику та практику сектору безпеки на пленарних засіданнях і в комітетах;

- існує всеосяжний контроль за сектором безпеки, включаючи спеціалізовані комітети, які мають широкі повноваження з дослідження питань сектору безпеки і оборони, зокрема щодо отримання інформації, включаючи заслуховування представників сектору безпеки, виклик експертів, проведення слухань і розслідувань;

- парламентські комітети мають широкі повноваження з питань оборони, включаючи нагляд за продажем зброї та забезпеченням дотримання міжнародного гуманітарного права;

- парламентський контроль за сектором безпеки і оборони є транспарентним і гарантує, що громадськість залишається поінформованою з урахуванням обмежень щодо державної таємниці та іншої захищеної законом таємниці;

- існують встановлені механізми взаємодії парламенту із зацікавленими сторонами, включаючи громадянське суспільство, щодо безпеки та пов'язаних із безпекою питань;

- забезпечується належна експертна підтримка парламенту з питань сектору безпеки і оборони. Для персоналу та членів комітетів доступне навчання, зокрема з питань безпеки і оборони, прав людини тощо. Депутати отримують підтримку для участі в міжнародних зустрічах, пов'язаних із безпекою[36].

[36] Inter-Parliamentary Union. Indicators for democratic parliaments, based on SDG targets 16.6 and 16.7. Preliminary version, April 2022. URL: https://www.ipu.org/file/14426/download

Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки відіграє головну роль у забезпеченні парламентського контролю над сектором безпеки і оборони, однак такий контроль здійснюється й іншими комітетами, які за необхідності можуть проводити спільні засідання. До таких комітетів можна віднести: Комітет з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва; Комітет з питань бюджету; Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнаціональних відносин; Комітет з питань правоохоронної діяльності; Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів; Комітет з питань цифрової трансформації тощо в межах їх предметів відання.

У країнах Ради Європи спостерігається тенденція доручати здійснення парламентського контролю над сектором безпеки і оборони одному комітету. У деяких державах створено кілька комітетів з питань такого контролю, кожен із них відповідає за конкретний орган сектору безпеки (наприклад, у парламенті Румунії є окремі комітети з контролю за службою внутрішньої безпеки і службою зовнішньої розвідки, а також комітет з питань оборони, чиї обов'язки включають певні аспекти роботи обох служб). Такий поділ може забезпечити вищий рівень спеціалізації та зосередження досвіду членів комітетів, однак можливо, що деякі питання перебуватимуть на стику предметів відання двох або декількох комітетів, і ресурси краще концентрувати на розвитку одного комітету[37].

У більшості кран Ради Європи комітети парламентського контролю над сектором безпеки і оборони займаються різними питаннями, включаючи політику, фінанси та керівництво відповідними службами, а також деякими аспектами проведених операцій. Постійним завданням для всіх є перевірка дотримання закону. Парламентські комітети європейських країн здійснюють контроль майже виключно постфактум, розглядаючи те, що вже відбулося. Немає аналога американської практики – попередньо інформувати обраних членів комітетів Конгресу з питань розвідки про конкретні операції або програми. У контексті прав людини та підзвітності вважається небажаним залучати контролюючі органи заздалегідь, ураховуючи, що їм, імовірно, доведеться розглядати цю діяльність у подальшому – при цьому може виникнути конфлікт інтересів.

Усі комітети парламентського контролю мають певний доступ до таємної інформації, у тому числі державної таємниці. При цьому прийнятною практикою вважається доступ комітетів парламентського контролю до всієї інформації, яку вони вважають необхідною для виконання їх функцій, а обмеження (якщо вони є) повинні бути якомога вужчими. У деяких країнах-учасницях Ради Європи розроблено різні запобіжні механізми, найпоширенішим із яких є вимога щодо перевірки членів комітетів парламентського контролю й одержання ними допуску до того, як стати членом комітету.

[37] Democratic and effective oversight of national security services, Issue paper published by the Council of Europe Commissioner for Human Rights (Council of Europe, May 2015). URL: https://rm.coe.int/16806daadb

Ця практика є неоднозначною з низки причин. По-перше, службам безпеки, можливо, доведеться перевіряти своїх майбутніх контролерів, що ставить ці служби (а отже й виконавчу владу) у становище, коли вони де-факто отримують право ветувати членів комітетів парламентського контролю. Таку ситуацію може бути використано, наприклад, задля недопущення призначення потенційно критично налаштованого члена парламенту до контролюючого комітету. По-друге, виникає більш широке питання щодо розподілу влади через те, що виконавча влада отримує можливість впливати або обмежувати роботу членів парламенту, обраних виборцями, через процедуру допуску.

Якщо необхідна перевірка членів парламенту, прийнятною практикою може вважатися рекомендаційний характер доповіді служби безпеки про перевірку, у той час як остаточне рішення про призначення парламентарія до контролюючого комітету приймається парламентом (наприклад, в Угорщині парламентський комітет з питань національної безпеки приймає остаточне рішення, чи буде призначено члена парламенту до складу комітету, незалежно від результатів перевірки). У різних країнах-учасницях Ради Європи існують альтернативи перевірці. У Німеччині та Іспанії імовірний член комітету парламентського контролю повинен одержати підтримку кваліфікованої більшості парламенту для призначення в комітет. Після одержання такої підтримки вже немає вимоги щодо отримання допуску. В інших країнах комітети парламентського контролю можуть одержувати доступ до деяких категорій секретної інформації, тільки якщо вони проголосують за це кваліфікованою більшістю.

Здійснення контрольної функції Комітетом з питань національної безпеки, оборони та розвідки повинно: сприяти посиленню демократичного цивільного контролю за функціонуванням сектору безпеки і оборони; гарантувати, що органи сектору безпеки служать інтересам усього суспільства шляхом участі опозиційних партій в діяльності такого комітету.

Це може досягатися шляхом системної діяльності Комітету з питань національної безпеки, оборони та розвідки за такими напрямами:

- розробка законопроектів, попередній розгляд та підготовка висновків і пропозицій щодо законопроектів у секторі безпеки та оборони;
- розгляд та надання рекомендацій щодо змісту стратегій, доктрин, концепцій, державних програм і планів у сферах національної безпеки і оборони, контроль за станом їх реалізації;
- розгляд проекту бюджету щодо фінансування складових сектору безпеки і оборони, внесення пропозицій до нього та контроль за його виконанням; контроль за здійсненням оборонних закупівель;
- розгляд питань міжнародних зобов’язань і договорів у сфері військового та військово-технічного співробітництва з іншими державами, а також щодо участі у міжнародних операціях із підтримання миру і безпеки, міждержавних системах та механізмах міжнародної колективної безпеки;
- контроль за дотриманням органами сектору безпеки і оборони законодавства про доступ до публічної інформації;

- розгляд петицій та звернень громадян, що стосуються сектору безпеки і оборони тощо.

Парламентський контроль за реалізацією цілей сталого розвитку

Указом Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019 року № 722/2019, за підтримки проголошених резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25 вересня 2015 року № 70/1 глобальних цілей сталого розвитку до 2030 року та результатів їх адаптації з урахуванням специфіки розвитку України, викладених у Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна», було постановлено забезпечувати дотримання Цілей сталого розвитку (далі – ЦСР) України на період до 2030 року. У грудні 2020 року Кабінет Міністрів України вніс зміни до Регламенту Кабінет Міністрів України, яким відтепер встановлено, що необхідність досягнення Цілей сталого розвитку враховується у процесі формування та реалізації державної політики України. Таким чином, Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року є орієнтирами для розроблення проектів прогнозних і програмних документів, проектів нормативно-правових актів з метою забезпечення збалансованості економічного, соціального та екологічного вимірів сталого розвитку України.

Мету досягнення Цілей сталого розвитку та Порядку денного у сфері сталого розвитку до 2030 року також задекларувала Верховна Рада України у Зверненні до Конференції Організації Об'єднаних Націй зі зміни клімату, яка включатиме проведення 26-ї сесії Конференції Сторін Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату, 16-ї сесії Конференції Сторін, яка є нарадою Сторін Кіотського протоколу, та 3-ї сесії Конференції Сторін, яка є нарадою Сторін Паризької угоди, Генеральної Асамблеї ООН, Європейського Союзу, Ради Європи, парламентських асамблей, Європейського парламенту, Міжпарламентського союзу, інших регіональних і міжнародних організацій, урядів та парламентів іноземних держав, на підтримку глобальних цілей з питань зміни клімату (Постанова Верховної Ради України від 5 листопада 2021 року № 1870-IX). Тому реалізація цілей сталого розвитку повинна бути об'єктом постійного парламентського контролю.

На сьогодні Постанова Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» не відносить до предметів відання жодного з комітетів Верховної Ради України ні ЦСР загалом, ні окремі з них. Однак це не повинно бути перепоною у здійсненні комітетами Верховної Ради України парламентського контролю за реалізацією ЦСР (наприклад, Комітет з питань економічного розвитку 12 грудня 2019 року провів комітетські слухання на тему: «Впровадження Концепції сталого розвитку України до 2030 року»).

Практика країн ЄС свідчить про існування двох підходів до віднесення ЦСР до предмету відання парламентських комітетів. Перший підхід полягає у створенні в парламенті спеціального комітету з ЦСР. З одного боку, існування такого парламентського комітету підкреслює важливість ЦСР, а його діяльність може сприяти кращій координації й комунікації з іншими комітетами з питань

ЦСР[38]. Однак з іншого боку, з урахуванням того, що ЦСР охоплюють практично всі аспекти національного розвитку, такий спеціалізований комітет, очевидно, буде відчувати брак ресурсів[39].

Інший підхід полягає в тому, що діючі парламентські комітети повинні врахувати у своїй діяльності ЦСР або створити у своєму складі відповідні підкомітети. При цьому, не потрібно змінювати персональний склад таких комітетів, наймати додатковий штат до секретаріату комітету й залучати додаткове фінансування. Однак робота різних комітетів по досягненню ЦСР може ускладнювати комплексний контроль за реалізацією усіх ЦСР та потребувати додаткової координації, оскільки однією ЦСР може опікуватись одразу кілька комітетів.

Комітетські розслідування можуть бути надзвичайно потужним інструментом підвищення обізнаності щодо ЦСР, особливо коли комітети проводять слухання та збирають відомості від експертів, представників громадських організацій та громадян. Опубліковані комітетами доповіді можуть бути використані на пленарному засіданні як основа запитань до уряду щодо конкретних аспектів реалізації ЦСР відповідно до міжнародних зобов'язань. Комітети мають приділяти особливу увагу конкретним ЦСР, пов'язаним із їх предметом відання.

З метою оптимізації здійснення комітетами Верховної Ради України парламентського контролю за реалізацією ЦСР було б можливо:

- включити ЦСР до офіційного предмета відання одного або кількох комітетів (наприклад, Комітету з питань економічного розвитку, Комітету з питань бюджету та інших);

- створити в Комітеті з питань економічного розвитку та інших комітетах підкомітети з ЦСР;

- усім комітетам у межах предметів відання забезпечити всебічне врахування у своїй роботі ЦСР, обговорювати ЦСР на своїх засіданнях, готувати висновки та рекомендації з питань ЦСР, передбачити у плані роботи комітету заходи з питань ЦСР;

- комітетам запрошувати на своє засідання з питань ЦСР профільного міністра (міністрів) для надання актуалізованої інформації щодо реалізації ЦСР;

- задля сприяння в реалізації ЦСР комітети могли б запрошувати представників громадянського суспільства, міжнародних організацій з розвитку, науковців та інших заінтересованих осіб для участі в засіданнях комітетів та комітетських слуханнях;

- організовувати у профільних комітетах дебати з питань досягнення ЦСР у державі для обговорення національних пріоритетів;

---

[38] Джулія Койтген, Реалізація Цілей сталого розвитку національними парламентами держав-членів Європейського Союзу: уроки для Верховної Ради. URL: https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/ реалізація-цілей-сталого-розвитку-національними-парламентами-держав-членів-європейського-союзу-уроки-для-верховної-ради

[39] UNDP. Parliament's Role in Implementing the Sustainable Development Goals: A Parliamentary Handbook. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/parliaments%20role%20in%20implementing%20the%20SDGs.pdf

- комітети можуть долучитися до процесу Добровільного національного огляду прогресу в досягненні ЦСР, який, незважаючи на війну, що триває, планується провести у 2023 році[40].

Парламентський контроль за виконанням міжнародних договорів у сфері прав людини

Парламентська Асамблея Ради Європи у Резолюції 1823 (2011) «Національні парламенти: гаранти прав людини в Європі» закликає парламентаріїв до контролю за визначенням стандартів і забезпеченням дотримання прав людини національними судовими і адміністративними органами[41]. Національні парламенти повинні створити відповідні парламентські структури для забезпечення суворого й регулярного моніторингу дотримання та контролю за дотриманням міжнародних зобов'язань із прав людини, такі як профільні комітети з прав людини або відповідні аналогічні структури, чиї обов'язки чітко визначені і закріплені законом. Ці обов'язки повинні включати, серед іншого: систематичні перевірки сумісності проектів законодавства із міжнародними зобов'язаннями з прав людини; вимогу до урядів регулярно подавати звіти про відповідні рішення Європейського суду з прав людини та їх реалізацію; ініціювання законодавчих пропозицій і поправок до законів тощо.

Практика зарубіжних держав свідчить, що парламентський контроль за дотриманням прав людини може здійснюватися на основі трьох моделей:

- спеціалізована модель, в якій існує єдиний постійний комітет із повноваженнями, що в основному або виключно стосуються прав людини;

- наскрізна модель, в якій жоден комітет не має повноважень, що охоплюють питання прав людини, замість цього такі права розглядають комітети в тому разі, коли такі питання виникають у межах їх повноважень;

- гібридна модель, в якій існує більш ніж один комітет, сфера відання якого чітко пов'язана з питаннями прав людини, та / або спеціалізований підкомітет із прав людини.

Перелічені моделі не є жорсткими. Так, існування спеціалізованого комітету не перешкоджає розгляду питань із прав людини іншими комітетами і не повинно виключати цього. Пропонована типологія радше охоплює коло таких моделей, які розробили парламенти, від єдиного координаційного комітету до частково або цілком децентралізованого підходу[42].

В усіх каденціях Верховної Ради України створювався Комітет, до предмета відання якого були віднесені питання прав людини. У парламенті IX скликання створений Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і

[40] Незважаючи на війну, що триває, Україна планує у 2023 році провести Добровільний національний огляд прогресу в досягненні цілей сталого розвитку. URL: https://www.undp.org/uk/ukraine/press-releases/nezvazhayuchy-na-viynu-shcho-tryvaye-ukrayina-planuye-u-2023-rotsi-provesty-dobrovilnyy-natsionalnyy-ohlyad-prohresu-v

[41] Resolution 1823 (2011) final version national parliaments: guarantors of human rights in Europe. URL: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18011&lang=en

[42] Рада Європи, Національні парламенти гаранти прав людини в Європі. Посібник для парламентарів. URL: http://www.assembly.coe.int/LifeRay/JUR/Pdf/Handbook/HumanRightsHandbook-UA.pdf

міжнаціональних відносин, до предмета відання якого віднесено, зокрема: додержання прав і свобод людини і громадянина; запровадження європейських стандартів захисту прав і основоположних свобод людини в національне законодавство; діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; співробітництво з Радою Європи, Організацією з безпеки і співробітництва в Європі у сфері додержання (захисту) прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин; співробітництво з Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців, Міжнародною організацією з міграції, Радою ООН з прав людини відповідно до статутних завдань зазначених організацій, що збігаються з компетенцією Комітету (Постанова Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання»).

Існування спеціального парламентського комітету має низку потенційних переваг:

- формування спеціального комітету з прав людини сигналізує про те, що парламент визнає свої зобов'язання з прав людини і має намір діяти відповідно до таких зобов'язань;

- такий комітет відіграє вирішальну роль в інформуванні щодо прав людини. Він, зокрема, повідомляє парламент про зобов'язання й межі прав людини, які стосуються будь-якого питання, що стоїть перед парламентом, а також вимагає від органів виконавчої влади обґрунтування своїх дій або бездіяльності в питаннях, що стосуються прав людини та верховенства права;

- спеціальний комітет із часом може акумулювати серед своїх членів і персоналу як системні механізми контролю, так і досвід у сфері прав людини;

- такий комітет може налагодити й розвивати контакти з міжнародними органами із захисту прав людини (такими як Комісар Ради Європи з прав людини), міжпарламентськими об'єднаннями та відповідними органами парламентів інших країн;

- спеціальний комітет ймовірніше залучатиме висококваліфікованих професійних консультантів із правових та правозахисних питань, які є основою ефективної парламентської правозахисної діяльності.

Цілі діяльності комітету, до предмета відання якого належать питання прав людини, повинні охоплювати:

- підвищення значення питань щодо прав людини в діяльності парламенту, уряду і в очах суспільства;

- посилення відповідальності за незаконну діяльність у сфері прав людини шляхом використання парламентських інструментів для впливу на право, політику та громадську думку;

- поліпшення координації політики у сфері прав людини між парламентом, урядом і громадянським суспільством шляхом створення центру для взаємодії відповідних фахівців;

- визначення можливостей для конкретизації норм, щодо яких держава взяла на себе зобов'язання в національному законодавстві або політиці відповідно до принципу субсидіарності;

- надання певної демократичної легітимності нормам щодо прав людини[43].

З цією метою повноваження комітету, до предмета відання якого належать питання прав людини, повинні охоплювати:

- систематичну перевірку проектів законів на відповідність європейським стандартам у сфері дотримання прав людини, зокрема положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини;

- систематичний моніторинг виконання рішень Європейського суду з прав людини, включно з вимогою до уряду подавати до парламенту регулярні (і принаймні щорічні) доповіді про судові рішення щодо прав людини та стосовно виконання таких рішень.

Аналіз законопроектів включених до Порядку денного дев'ятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання

1. Проектом Закону України «Про парламентський контроль за дотриманням вимог Конституції та законів України щодо забезпечення національної безпеки в діяльності спеціальних служб та правоохоронних органів» (реєстр. № 1204 від 29.08.2019) пропонується створення Комітету Верховної Ради України щодо забезпечення здійснення парламентського контролю за державними органами спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронними органами, правоохоронними органами спеціального призначення та розвідувальними органами, а також правоохоронними органами щодо дотримання вимог Конституції України при забезпеченні ними національної безпеки в частині дотримання прав, свобод і інтересів людини і громадянина, щодо здійснення кадрової політики в зазначеній сфері та її ефективності, а також визначення завдань та повноважень такого комітету.

З цією метою передбачається імплементація до сфери парламентського контролю методу «постфактум» або «екс-пост» (ex post), який запроваджується з метою встановлення легітимності прийнятих рішень, вжитих заходів, вчинених дій об'єктами парламентського контролю і напрацювання заходів для недопущення виявлених порушень у майбутньому, та здійснюється у формі тематичної перевірки чи перевірки окремих справ (за наявності належних підстав), перевірки витрат бюджетних коштів, перевірки отриманих скарг.

Стаття 7 цього проекту Закону визначає інституційні засади створення та діяльності Комітету Верховної Ради України з питань парламентського контролю за спеціальними службами. Зокрема, частина друга згаданої статті встановлює, що персональний склад Комітету формується шляхом обрання голови, першого заступника, заступника голови, секретаря та членів цього Комітету з дотриманням вимог Регламенту Верховної Ради України.

Концептуальним питанням у контексті зазначеної законодавчої пропозиції є унормування правових підстав створення Комітету Верховної Ради України з

[43] Рада Європи, Національні парламенти гаранти прав людини в Європі. Посібник для парламентарів. URL: http://www.assembly.coe.int/LifeRay/JUR/Pdf/Handbook/HumanRightsHandbook-UA.pdf

питань парламентського контролю за спеціальними службами з огляду на той факт, що законопроектом не враховується правова позиція Конституційного Суду України, викладена в Рішенні від 10 червня 2010 року № 16-рп/2010, де зазначено, що за своїм конституційним статусом комітети є органами, які забезпечують здійснення парламентом його повноважень. Основний Закон України не наділяє комітети самостійними контрольними повноваженнями, вони можуть лише сприяти Верховній Раді України у здійсненні повноважень щодо парламентського контролю, виконуючи певні дії допоміжного (інформаційного, експертного, аналітичного тощо) характеру.

Статті 11–13 законопроекту закріплюють функції Комітету Верховної Ради України з питань парламентського контролю за спеціальними службами, при цьому окремі з них повинні бути узгоджені з нормами Конституції України та Кримінального процесуального кодексу України. Зокрема, це стосується права звертатися до процесуального керівника досудового розслідування у кримінальних справах про висунення обвинувачень у вчиненні кримінального правопорушення посадовим та службовим особам спеціальних служб, а також у кримінальних справах, досудове розслідування яких провадять спеціальні служби, щодо надання доручення керівнику відповідного органу досудового розслідування у кримінальних справах про направлення Комітетові відповідної інформації чи матеріалів, необхідних для здійснення Комітетом передбачених законом функцій (абзац третій пункту 1 частини першої статті 11 проекту). Виходячи із правової природи функції контролю у сфері публічної влади, варто підкреслити, що реалізація контрольної функції суб'єктом владних повноважень можлива лише у відносинах субординації, тому пропонований підхід у законопроекті перевищує обсяг змісту категорії «державний контроль».

Додатково звертаємо увагу на суперечність положення законопроекту в частині надання права Комітету отримувати від керівників спецслужб, правоохоронних органів інформацію про призначення осіб на посади (звільнення з посад та причини такого звільнення) керівника органу, заступника керівника, керівника самостійного структурного підрозділу, оскільки розгляд таких питань не входить до повноважень Верховної Ради України.

2. Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законодавчих актів України щодо удосконалення відповідальності за невиконання законних вимог депутатів, забезпечення виконання контрольних функцій комітетами Верховної Ради України» (реєстр. № 8073-д від 06.02.2023) спрямований на створення умов для ефективного здійснення народними депутатами України та комітетами Верховної Ради України передбачених Конституцією України та чинним законодавством України повноважень і стосується запровадження юридичної відповідальності за порушення порядку розгляду звернень народних депутатів України та комітетів Верховної Ради України. Для цього пропонується внесення змін до статті 188-19 Кодексу України про адміністративні правопорушення, встановивши відповідальність за недодержання встановлених законом строків надання відповіді на звернення народного депутата України, комітету Верховної Ради України, ненадання, надання неправдивої або неповної інформації на таке

звернення, а так само залишення без розгляду обов'язкових письмових рекомендацій комітету Верховної Ради України, їх несвоєчасний розгляд або несвоєчасне повідомлення про вжиті заходи за результатами такого розгляду. Крім того, пропонується внесення змін до законів України «Про комітети Верховної Ради України», «Про Бюро економічної безпеки України», Регламенту Верховної Ради України стосовно надання парламентським комітетам додаткових повноважень щодо контролю за діяльністю правоохоронних органів та органів прокуратури, у тому числі шляхом наділення їх правами внесення керівникам правоохоронних органів та органам прокуратури обов'язкових для розгляду письмових рекомендацій.

Проаналізувавши аргументацію суб'єкта права законодавчої ініціативи щодо доцільності прийняття даного проекту, вважаємо, однак, що вона є сумнівною. Так, основні новели цього проекту передбачають надання комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого віднесені питання забезпечення виконання контрольних функцій Верховної Ради України за організацією та діяльністю правоохоронних органів та органів прокуратури, контрольних повноважень, зокрема, шляхом встановлення обов'язку звітування перед парламентом Міністра внутрішніх справ та Директора Бюро економічної безпеки, які очолюють центральні органи виконавчої влади. У зв'язку з цим, необхідно зазначити, що згідно зі статтею 6 Основного Закону України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Конституцією України до повноважень Верховної Ради України віднесено здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом (пункт 33 частини першої статті 85). У цьому контексті комітети Верховної Ради України за своїм конституційним статусом є органами, які забезпечують здійснення парламентом його повноважень, їх повноваження є похідними від повноважень парламенту і не можуть перевищувати їх. Натомість відповідного обов'язку звітування перед парламентом Міністра внутрішніх справ та Директора Бюро економічної безпеки Конституція України не містить. З огляду на зазначене, запропонований у законопроекті підхід щодо здійснення парламентського контролю у випадках, не передбачених Конституцією України, але визначених законами України, може розглядатися як порушення конституційного принципу розподілу влади, що забезпечується системою стримувань і противаг між гілками влади.

III. Висновки

Ідея створення парламентських спеціальних контрольних комітетів обґрунтовується необхідністю посилення демократичного цивільного контролю за додержанням органами національної безпеки, розвідувальними та правоохоронними органами Конституції і законів України, прав та свобод людини і громадянина, забезпечення публічних інтересів держави на засадах верховенства права.

Дослідження світового досвіду функціонування спеціально створених парламентських контрольних органів (комітетів, комісій, делегацій) свідчить про здійснення ними переважно наглядових функцій без широкої дискреції втручання у внутрішню діяльність спеціальних служб, розвідки та правоохоронних органів.

Правовою передумовою створення парламентських спеціальних контрольних комітетів є необхідність підготовки та внесення змін до Конституції України в частині наділення таких комітетів правом здійснювати контрольні повноваження від імені Верховної Ради України.

Інституційна спроможність парламентських спеціальних контрольних комітетів залежить від правової визначеності їх діяльності, позбавленої політичного тиску, а також потенціалу штату співробітників секретаріатів цих комітетів (їх спеціального фахового рівня, професійного досвіду тощо).

Дослідницька служба
Верховної Ради України

[*]Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.

При написанні матеріалів було використано інформацію із бази ECPRD. Відповідні матеріали не призначені для використання у власних наукових дослідженнях.