

ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ

Досліджено правові аспекти здійснення парламентського контролю за додержанням законодавства у сфері доступу до інформації, розглянуто правові засади та форми здійснення такого контролю, розкрито проблемні питання щодо реалізації парламентського контролю у відповідній сфері.

Держава здійснює контроль за режимом доступу до інформації. Завдання такого напрямку державної діяльності полягає в забезпеченні додержання вимог законодавства про інформацію всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, недопущенні необгрунтованого віднесення відомостей до категорії інформації з обмеженим доступом.

У механізмі контрольної діяльності провідне місце посідає парламентський контроль, оскільки парламент є єдиним законодавчим та вищим представницьким органом державної влади, має виключне право виступати від імені українського народу. Юридична природа парламентського контролю і його специфіка впливають передусім із представницького характеру Верховної Ради [1, с. 14].

Контроль Верховної Ради України за реалізацією прийнятих нею законів та інших нормативно-правових актів, за ефективністю регулювання ними суспільних відносин є одним із найважливіших напрямів парламентського контролю. Це переконливо підтверджує і міжнародний досвід, аналіз якого свідчить, що ефективність виконання законів у будь-якій державі значною мірою (якщо не в першу чергу) залежить від того, як організований і здійснюється контроль за виконанням законів [2, с. 268].

Загальновідомо, що функція парламентського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо виконання законів притаманна всім парламентам світу і відрізняється у різних країнах в основному лише за формою та обсягом здійснення. Тільки так можна визначити, «як і в якій мірі парламент виконує своє соціальне призначення у суспільстві, його взаємини з іншими державними інститутами, врешті-решт зрозуміти змістовну характеристику парламентаризму» [3, с. 34]. Приймаючи закони, парламент України визначає напрями діяльності всіх органів держави, її

структур та інститутів. Про це свідчить аналіз конституційних норм, у яких визначено компетенцію українського парламенту в законодавчій сфері [2, с. 268]. Суб'єкти парламентського контролю, маючи всі ознаки державних контролюючих інституцій, здійснюють вплив на порушників закону також за допомогою таких інструментів громадського контролю, як громадська думка та широке висвітлення фактів порушення прав і свобод людини й громадянина в засобах масової інформації [1, с. 8].

Саме з огляду на зазначене особливо актуальним є питання практичної реалізації встановлених у Конституції України повноважень Верховної Ради щодо здійснення парламентського контролю. Насамперед це стосується здійснення Верховною Радою України контролю за втіленням у життя прийнятих нею законів, зокрема в інформаційній сфері.

Різним аспектам державного контролю як різновиду соціального і як однієї із функцій державного управління, приділена значна увага у роботах: В. Б. Авер'янова, В. Г. Афанасьєва, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, Л. К. Воронової, В. М. Горшенєва, Б. М. Лазарева, С. С. Студенікіна, М. С. Студенікіної, Ю. О. Тихомирова, О. Ф. Фрицького, В. В. Цветкова, В. Є. Чиркіна, К. В. Шоріної, Ц. А. Ямпольської та інших авторів. Окремим проблемам вітчизняного парламентаризму присвятили праці такі вітчизняні вчені, як: О. Ф. Андрійко, Ю. Г. Барабаш, А. З. Георгіца, А. М. Колодій, О. В. Майданник, М. І. Мироненко, В. Ф. Опришко, В. Ф. Погорілко, Ю. М. Тодика, В. О. Шамрай, Ю. С. Шемшученко та інші. Відносно велика кількість публікацій, що присвячена дослідженню питань парламентського контролю в останній час, не знімає, а навпаки, підтверджує актуальність досліджуваної проблеми. Однак питання здійснення парламентського контролю за додержанням законодавства в сфері доступу до

інформації не знайшло належного відображення. Тож **метою** статті є дослідження правової природи парламентського контролю за додержанням законодавства у сфері доступу до інформації, а завданням – визначення правових приписів, які встановлюють можливість його здійснення.

Широке коло найважливіших для життєдіяльності суспільства і держави питань, з яких Верховна Рада України уповноважена, згідно із Конституцією України, приймати закони та визнання того, що неодмінною умовою виконання законів є здійснення дійового контролю за впровадженням їх у життя дає підстави для висновку, що розглядуваний напрям контролю Верховної Ради України є найбільш всеосяжним [2, с. 270].

Контрольна функція Верховної Ради України посідає одне з провідних місць серед напрямків діяльності парламенту. Ця функція реалізується через відповідні повноваження, а її специфіка виявляється в тому, що контрольні повноваження присутні у всіх функціях Верховної Ради України і на всіх стадіях парламентського процесу. При цьому контрольна функція реалізується через дві групи повноважень: повноваження першої групи мають тільки контрольне значення; другі мають комплексний характер і однаковою мірою належать як до контрольної, так і до інших функцій Верховної Ради України [1, с. 8–9].

Механізм парламентського контролю полягає в тому, що парламентський контроль здійснюється Верховною Радою України як безпосередньо, так і її органами, посадовими особами, народними депутатами України та спеціалізованими допоміжними інституціями – Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини тощо [1, с. 14]. У порядку контролю Верховна Рада України може вимагати від урядових установ, міністерств, відомств звіти, які містять відомості про їх діяльність по забезпеченню інформацією заінтересованих осіб (кількість випадків відмови у наданні доступу до інформації із зазначенням мотивів таких відмов; кількість та обґрунтування застосування режиму обмеженого доступу до окремих видів інформації; кількість скарг на неправомірні дії посадових осіб, які відмовили у доступі до інформації, та вжиті щодо них заходи тощо).

Аналіз відповідних статей Закону України «Про комітети Верховної Ради України» показує, що до компетенції комітетів віднесено здійснення контрольних повноважень. Так, у законодавчій сфері, до контрольних повнова-

жень комітетів належить: здійснення контролю за дотриманням та реалізацією Конституції та законів України, інших нормативних актів Верховної Ради України, за відповідністю підзаконних актів Конституції, законам України, а також вивчення ефективності їх застосування. Статтею 8 Закону передбачено, що комітети з питань, що належать до їх відання, здійснюють контроль за виконанням Конституції та законів України, інших нормативних актів Верховної Ради України центральними органами державної виконавчої влади та місцевої влади, підприємствами і організаціями незалежно від форм власності, а також контроль за законністю, економністю та ефективністю витрат з державного бюджету. Результати цієї роботи повинні бути письмово оформлені і доведені до відома відповідних органів та посадових осіб. У межах своєї компетенції комітети вивчають практику застосування, впровадження та виконання прийнятих законів або їх окремих положень та ефективність їх дії, вони розглядають будь-які пропозиції, що свідчать про потребу у прийнятті нових законодавчих актів або у внесенні змін і доповнень до чинних законодавчих актів, і в разі необхідності готують відповідний висновок на розгляд Верховної Ради України. Усі органи державної виконавчої влади, підприємства, установи і організації, їх посадові особи зобов'язані виконувати законні вимоги комітетів щодо надання їм оригіналів необхідних матеріалів і документів та їх копіювання. Рекомендації комітетів є обов'язковими для розгляду всіма органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та об'єднань громадян, підприємствами, установами і організаціями. Про результати розгляду та вжиті заходи зазначені суб'єкти зобов'язані повідомити комітетам у встановлений останніми строк [4].

Серед комітетів Верховної Ради України контроль за виконанням законів та інших прийнятих парламентом актів в сфері доступу до інформації здійснює Комітет з питань свободи слова та інформації. У його складі діють чотири підкомітети: з питань телебачення та радіомовлення, з питань вільного доступу громадян до інформації та контролю за діяльністю органів влади в інформаційному просторі, з питань друкованих засобів масової інформації та Інтернету та з питань реклами.

Основна сфера діяльності Комітету з питань свободи слова та інформації – розроблення та вдосконалення законодавчої бази держави, що регулює відносини в інформаційній сфері, дія-

льність засобів масової інформації, сприяє утвердженню свободи слова.

У процесі своєї діяльності Комітет з питань свободи слова та інформації здійснює підготовку законодавчих актів, що стосуються діяльності електронних та друкованих засобів масової інформації, правовідносин в сфері реклами, розвитку мережі Інтернет; співпрацює з Державним Комітетом України з питань інформаційної політики, телебачення і радіомовлення, Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення, Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації України; для підготовки законопроектів залучає провідних вітчизняних фахівців у сфері інформаційного законодавства, співпрацює з Громадською радою з питань свободи слова та інформації; регулярно ініціює та організовує парламентські слухання, присвячені проблемам інформаційних відносин та свободі слова в Україні, реагує на звернення громадян щодо порушення їх права на інформацію та свободу слова [5].

Належна реалізація комітетом свободи слова та інформації контрольних повноважень забезпечує здійснення Верховною Радою України систематичного, всебічного й дійового парламентського контролю за виконанням законів та інших, прийнятих парламентом актів всіма органами державної влади та місцевого самоврядування щодо доступу до інформації. Порядок здійснення комітетом свободи слова та інформації контрольних повноважень у розглядуваному напрямі контрольної діяльності Верховної ради України детально встановлюється в Регламенті Верховної Ради України.

У той же час ступінь ефективності контрольної діяльності парламенту за виконанням законів в інформаційній сфері не завжди можна визнати достатньо високою. Незважаючи на широке коло контрольних повноважень комітету свободи слова та інформації Верховної Ради, до недоліків контрольної їх діяльності слід віднести: її вибірковість, відсутність постійного і системного характеру; недостатню реалізацію можливостей (потенціалу) при здійсненні контролю тощо. Адже парламентський контроль виконує управлінську, корегуючу, правоохоронну, інформаційну та превентивну функції, які тісно взаємопов'язані. Суб'єкти парламентського контролю в зарубіжних країнах, використовуючи засоби публічного обговорення важливих проблем, здатні знімати напругу в суспільстві, сприяючи тим самим забезпеченню законності і правопорядку. Водночас поте-

нціал парламентського контролю в Україні використовується не повною мірою. Тому слід активніше залучати засоби масової інформації та громадськість до проведення парламентських контрольних заходів, а також акцентувати увагу на важливих питаннях державного та суспільного життя [1, с. 9].

Іншою формою парламентського контролю у сфері доступу до інформації є діяльність тимчасових спеціальних комісій, для підготовки та попереднього розгляду питань своєї компетенції, та тимчасових слідчих комісій – для проведення розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес. Діяльність тимчасових комісій парламенту регулюється Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» [6].

У пропозиціях тимчасової слідчої комісії зазначається, яким чином мають бути використані висновки цієї комісії в разі прийняття Верховною Радою рішення щодо них. Пропозиції тимчасової слідчої комісії викладаються у проекті постанови чи іншого акта Верховної Ради і вносяться на розгляд Верховної Ради народними депутатами – членами тимчасової слідчої комісії [6].

Ще однією формою парламентського контролю є контрольна діяльність народних депутатів, а саме: депутатський запит, звернення та запитання. Під час використання депутатських запитів або запитань, так чи інакше перевіряється діяльність виконавчих структур. Тож не можна недооцінювати роль цих форм депутатського контролю [1, с. 10].

Розглядуваний напрям парламентського контролю поширюється фактично на всю діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування в інформаційній сфері. Ефективний парламентський контроль, що здійснюється Верховною Радою щодо додержання законодавства в сфері доступу до інформації становить реальну гарантію того, що влада в Україні діє відповідно до вимог, мети і змісту законів Верховної Ради України.

Водночас завдяки здійсненню такого контролю визначається ступінь ефективності регулювання прийнятими парламентом законодавчими актами суспільних відносин в інформаційній сфері. Тим самим парламент, реалізуючи контрольні повноваження щодо дотримання законів підконтрольними йому суб'єктами у їх практичній діяльності, з іншого боку, здійснює оцінювання результатів реалізації своєї законодавчої функції на основі визначення ступеню дійовості законодавчої регламентації відповідних суспільних відносин [2, с. 286–287].

Суттєве значення в розглядуваній діяльності Верховної Ради мають результати реалізації

нею контрольної функції, отримання, аналіз, узагальнення, оцінка інформації щодо реального стану справ в інформаційній сфері загалом та, зокрема, у сфері доступу до інформації, і, на основі цього, спрямування законодавчого забезпечення інформаційних правовідносин.

Щодо законодавчого забезпечення парламентського контролю за додержанням законодавства у сфері доступу до інформації необхідно додати, що значна кількість нормативно-правових актів щодо здійснення такого контролю визначає ситуаційний підхід до формування інформаційного законодавства України і викликає низку проблемних питань: відсутність ієрархічної єдності законів і відсутність тотожного понятійного апарату, суперечність практичного застосування нормативно-правових актів, як наслідок, відсутність реального правового механізму реалізації державного контролю за режимом доступу до інформації. Відсутність правових меж інформаційного забезпечення та інформаційної взаємодії між управлінськими структурами, між державою, місцевим самоврядуванням, громадянами підтверджується великою кількістю фактів внесення Верховною Радою змін навіть до нещодавно прийнятих нею законодавчих актів. Відмічена нестабільність законодавства обу-

мовлюється частими змінами у економічній, політичній та соціальній сферах життєдіяльності українського суспільства і держави. Це вимагає адекватного реагування насамперед законодавця, який змушений вносити необхідні зміни до законодавства.

Таким чином, реалізація Верховною Радою України функції парламентського контролю за додержанням законодавства у сфері доступу до інформації є одним із важливих засобів втілення його у життя. Парламент України, здійснюючи контроль за виконанням прийнятих ним законів, постанов та інших актів, перевіряє дотримання їх приписів усіма суб'єктами інформаційних правовідносин у їх практичній діяльності.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити **висновок** про те, що діяльність парламенту України зі здійснення контролю за виконанням законів в інформаційній сфері є найбільш всеосяжною, а тому її необхідно розглядати як один з основних напрямів контрольної діяльності Верховної Ради України. Подальше вдосконалення контрольної діяльності українського парламенту обумовлює приділення особливої уваги контролю за реалізацією законів, за ефективністю регулювання ними інформаційних правовідносин як найбільш всеосяжного напрямку парламентського контролю.

Список використаної літератури

1. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Барабаш Юрій Григорович. – Х., 2004. – 20 с.
2. Майданник О. О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Майданник Олена Олексіївна. – К., 2006. – 632 с.
3. Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / А. З. Георгіца. – К., 1999. – 43 с.
4. Про комітети Верховної Ради України : закон України від 4 квіт. 1995 р. № 116/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.
5. Комітет Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/svobodaslova/info.html>.
6. Про Регламент Верховної Ради України : закон України від 10 лют. № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14–15, № 16–17. – Ст. 133.

Надійшла до редколегії 08.02.2012

МЕЛЬЧЕНКО В. И. ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ

Исследованы правовые аспекты осуществления парламентского контроля за соблюдением законодательства в сфере доступа к информации, рассмотрены правовые основы и формы осуществления такого контроля, раскрыты проблемные вопросы относительно реализации парламентского контроля в соответствующей сфере.

MELCHENKO V. PARLIAMENTARY CONTROL AFTER THE OBSERVANCE OF LEGISLATION IN THE FIELD OF ACCESS TO INFORMATION

Legal aspects of realization of parliamentary control after the observance of legislation in the field of access to information are researched, legal frameworks and forms of realization of such control are considered, problem questions are exposed in relation to realization of parliamentary control in the proper sphere.