

сословий) сосредоточивається найбільше повне из возможных в данной социально-экономической формации распоряжение средствами производства и предметами потребления” [10, с.37].

Список литературы: 1. Алексеев С.С. Предмет советского социалистического гражданского права. – Свердловск: Свердл.юрид.ин-т, 1959.-333 с. 2.Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. – М.: Госюриздат, 1963.-197 с. 3.Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. – М.-Л.: АН СССР, 1948.-839 с. 4.Дзера О.В.Розвиток права власності громадян в Україні. – К.: Вентурі, - 1996.-272 с. 5.Колганов М.В. Собственность в социалистическом обществе. – М.: Соцэкиз, 1953.-496 с. 6.Коммунист. – 1954. - №8. 7. Советское гражданское право: Учебник /Под ред. Я.А.Куника. – Л: Изд-во ЛГУ, 1971.-512 с. 8.Советское гражданское право: Учебник / Под ред. О.А.Красавчикова.- Т.1.- Изд. 2-е.- М.: Высш.шк., 1972.-447 с. 9.Советское гражданское право: Учебник / Под ред. В.А.Рясенцева.- Изд. 2-е. – М.: Юрид.лит., 1975.-558 с. 10.Суханов Е.А. Лекции о праве собственности. – М.: Юрид.лит., 1991.-238 с. 11.Толстой Ю.К. Понятие права собственности // Пробл.гражд. и адм. права. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1962.-139 с.

Ю.М.Тодика,
д-р юрид.наук,
В.О.Серьогін,
канд.юрид.наук

ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ОДНА З ФОРМ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ГЛАСНОСТІ ЩОДО ДІЯЛЬНОСТІ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

Спроможність громадян отримувати інформацію про свій уряд є ключовим елементом і запорукою демократії. Адже тільки добре поіформована громадськість може свідомо виконувати свої обов'язки по формуванню політичних напрямків та керуванню діяльністю владних структур. Якщо діяльність уряду оточена таємницею, зазначені цілі втрачають сенс. Суттєвою загрозою конституційному ладу є усунення самоврядування і громадського контролю в адміністративному механізмі, встановлення суто бюрократичної організації, спрямованої на реалізацію своїх інтересів, а не потреб суспільства, некомпетентність посадових осіб.

Як свідчить політико-правовий досвід країн з усталеними демократичними традиціями, одним з найбільш ефективних засобів контролю за адміністрацією є парламентський контроль, який виконує багато важливих функцій, зокрема, забезпечення проведення законодавчо

оформленого політичного курсу, визначення необхідних змін у програмах та діяльності уряду, запобігання корупції та марнотратству. Водночас він є надійним каналом опосередкованого інформування громадськості про різні аспекти державного управління.

Контроль з боку законодавчої влади є найбільш ефективним, коли парламент має доступ до різноманітних джерел інформації та її аналізу. При цьому, як слушно зауважує американський державознавець В.Морман, щоб полегшити здійснення контролю, треба встановити процедури, згідно з якими “міністри мають збирати точну і детальну інформацію про свої програми та діяльність”, а парламент “здатний отримувати й аналізувати інформацію..., вимагати від міністрів подання докладних письмових звітів” [4, с.2].

Особливо важливими є інформація й аналітичні дані, які можна одержати від урядових фахівців та експертів. Навіть у США, де виконавча влада є найбільш незалежною від законодавчої, урядові структури щорічно вдають Конгресу понад 3 000 різноманітних звітів, окрім регулярних інформаційних матеріалів до слухань у парламентських комітетах [5, с.4]. Тотожним шляхом йде й українська практика. Так, уже на першій сесії Верховної Ради України 14-го скликання Кабінет Міністрів 9 разів інформував парламент про хід ліквідації заборгованості по зарплатах, пенсіях, стипендіях та інших соціальних виплатах. За цей же час більше половини народних депутатів надіслали урядові 8 запитів та понад 400 депутатських звернень із різних питань [1, с.8].

Як свідчить зарубіжний досвід, інформування депутатів і парламентських комітетів про діяльність виконавчої влади абсолютно необхідне й, очевидно, повинно бути дійсно регулярним - щомісячним, щоквартальним, щорічним. Конституція України закріпила право парламенту здійснювати контроль за діяльністю уряду (п. 13 ст.85), але передбачила подання Кабінетом Міністрів Верховній Раді лише двох інформаційних матеріалів - Програми діяльності уряду (п. 11 ст.85) та звіту про виконання Державного бюджету (п.4 ст.85, п.6 ст.116). Тому інформування парламенту урядом повинно бути більш детально врегульоване спеціальними законами (наприклад, Законом “Про відкритість публічної влади” та Законом “Про Кабінет Міністрів України”) щодо вимог як форми письмового звіту, так і його змісту.

На сьогодні процедури подання парламенту урядової інформації врегульовані Регламентом Верховної Ради України та Законом “Про комітети Верховної Ради України”. Зокрема, відповідно до вимог п.2 ст.10 Закону “Про комітети Верховної Ради України”, на пропозицію комітету керівники Кабінету Міністрів, міністерств, комітетів, відомств, інших

органів виконавчої влади зобов'язані прибути на його засідання й дати пояснення щодо питань, які розглядаються цим комітетом у порядку виконання контрольних повноважень, а згідно зі ст.9.1.10 Регламенту Верховної Ради України Міністерство фінансів щомісяця повинно надсилати Комітету з питань бюджету необхідну інформацію про стан бюджету та його виконання. Крім того, ст.39 Закону "Про Кабінет Міністрів України" (прийнятого Верховною Радою 05.05.97, але повернутого Президентом на повторний розгляд) передбачає обов'язок уряду подавати інформацію щодо виконання загальнодержавних програм: Верховній Раді - одночасно зі звітом про виконання Державного бюджету України за минулий рік, а парламентським комітетам - на їх вимогу відповідно до їх компетенції [3].

З початку першої сесії Верховної Ради України 14-го скликання Кабінет Міністрів удався до нових форм співпраці з парламентом на ранніх стадіях підготовки законопроектів. Зокрема, під час пленарних засідань Верховної Ради фахівці міністерств і відомств консультували парламентарів із тих чи інших питань, подавали довідкову інформацію. Розпорядженням Кабінету Міністрів України, прийнятим у травні 1998 р., керівників центральних органів виконавчої влади та структурних підрозділів урядового апарату було закріплено за парламентськими фракціями й комітетами; наказами по міністерствах і відомствах визначено осіб, відповідальних за взаємодію з Верховною Радою України.

Надаючи важливого значення пошукам взаєморозуміння з парламентом, Кабінет Міністрів України створив спеціальне управління по взаємодії з комітетами Верховної Ради України [7]. Саме у профільних комітетах буде зосереджена основна робота по підготовці законопроектів до розгляду на сесійних засіданнях. Якщо представники уряду та інших органів виконавчої влади братимуть участь у роботі парламентських комітетів, логічною буде й участь членів цих комітетів у роботі колегій міністерств. На яких засадах і з якими правами - це необхідно закріпити у Законі "Про комітети Верховної Ради України", що безумовно, буде на користь справі, створить атмосферу більшої відкритості й довіри між владними структурами. Для кращої поінформованості народних депутатів управління по взаємодії з парламентом пропонує й широкий обмін документами. Так, комітетам і Секретаріату Верховної Ради України надаватимуться постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України, а також накази і розпорядження міністерств і відомств. За таких постійних інформаційних потоків має відпасти багато питань щодо координації роботи органів державної влади й водночас сама їх діяльність стане значно "прозорішою" для широкого загалу.

Важливою формою забезпечення гласності діяльності уряду в усіх демократичних країнах є проведення так званих “години запитань” (Іспанія, Канада, Швеція) або “періоду запитань” (США). Найбільш відомою моделлю цієї процедури є “година запитань” у британській Палаті громад, коли члени Парламенту роблять усні запити міністрам уряду, хоча чимало парламентів запровадили процедури запитів та відповідей у письмовій формі.

Законодавчо закріпленою метою таких процедур є отримання інформації або спонукання до дії міністрів. Однак парламентські запити мають цілу низку інших позитивних рис, серед яких нагода отримати безпосередню відповідь на запитання, які є “незручними” для уряду, але цікавлять пересічних виборців, звернути увагу міністрів на певні проблеми, можливість ознайомлення широкого загалу з діяльністю уряду та з конкретними особами, які його представляють, та ін.

Процедури подання запитів у парламентах різні. Так, у британській Палаті громад усні запити належить подавати в письмовій формі щонайменше за 2 дні й щонайбільше за 21 день до тієї години запитань, коли на них мають дати відповідь. Це дає міністрам деякий час на підготовку відповідей. В Австралії процедура “запитів без попередження” не вимагає отримання міністрами попередньої інформації про їхній зміст. Відрізняється й порядок надання слова для зачитування запиту: у Парламенті Канади за традицією право поставити перше запитання надається лідерові опозиції, потім - лідерам інших партій та депутатам опозиції, а іноді й незалежним депутатам або депутатам більшості; в Австралії спікер почергово надає слово представникам опозиції та парламентської більшості; у британській Палаті громад усі запити, внесені до порядку денного, “тасуються” або вибираються навмання так, що жодне запитання не дістає переваги над іншими [8]. Практично в усіх країнах відповіді на парламентські запити транслюються телебаченням, а самі засідання є відкриті для публіки. Крім того, всі відповіді публікуються в парламентських звітах і, таким чином, завжди відкриті для громадськості. Слід зазначити, що за останні 20 років подання запитів отримало дуже значного обсягу й невпинно зростає щороку. Наприклад, у Великобританії протягом зазначеного терміну кількість запитів збільшилася з 20 тис. до 40 тис. на рік [2, с. 2].

В Україні практика “години запитань” до уряду відсутня. Стаття 86 Конституції України передбачає право народного депутата звернутися на сесії Верховної Ради із запитом до Кабінету Міністрів України, керівників інших органів державної влади, які, в свою чергу, зобов'язані повідомити народного депутата про результати розгляду його запиту. Водночас Закон

“Про статус народного депутата України” передбачає крім депутатського апиту (ст. 12), ще й депутатське звернення (ст. 19), яке відрізняється від попереднього колом питань, процедурою та юридичними наслідками розгляду.

Наявна практика використання депутатських запитів і звернень свідчить про два найважливіші недоліки: а) названі форми депутатської діяльності не набули регулярності; б) їх зміст, результати розгляду й отримані відповіді, як правило, не оприлюднюються через наявні засоби масової інформації. Повністю відсутня статистика про кількість депутатських запитів і звернень, направлених до органів виконавчої влади протягом однієї сесії парламенту. Текст депутатського запиту друкується лише в стенографічному бюлетені засідання Верховної Ради України (п.4 ст.8.3.2 Регламенту), а відповідь на нього оголошується головуючим на засіданні парламенту тільки в тому разі, якщо на цьому наполягає депутат. Згідно із Законом “Про статус народного депутата України” зміст запиту й отримана на нього відповідь можуть публікуватися у “Відомостях Верховної Ради України” та газеті “Голос України” лише у випадку обговорення цих питань на сесії парламенту й прийняття відповідної постанови (ч.10 ст. 12), а оприлюднення депутатського звернення й відповіді на нього взагалі не передбачено (ст. 19). За даних обставин не дивно, що депутатські запити й звернення до органів виконавчої влади в Україні досі не стали формою забезпечення поінформованості широких кіл громадськості про діяльність урядових структур.

Замість “години запитань” в Українському парламенті проводяться так звані Дні уряду, які вперше було запроваджено постановою Верховної Ради 12-го скликання 22 жовтня 1992 р. Відповідно до згаданої постанови Кабінет Міністрів України та Національний банк України повинні надавати народним депутатам інформацію й відповідати на їхні запитання один раз поквартально. Верховна Рада 13- го скликання встановила щомісячний термін. На сьогодні така процедура проводиться згідно з Положенням «Про День уряду України у Верховній Раді України», затвердженим Верховною Радою України 01.02.96 (зі змінами від 07.02.97) [6].

Основною метою Днів уряду є: а) ознайомити депутатів і громадян з певною проблемою; б) надати депутатам можливості публічно оголосити запитання, які цікавлять їхніх виборців; в) одержати необхідну інформацію про дію й використання прийнятих законів; г) одержати інформацію про те, як можна поліпшити конкретний закон, щоб досягти бажаних результатів; д) привернути увагу міністрів до розв’язання певних проблем. Не пізніше як за 5 днів до проведення Дня уряду. Секретаріат Верховної Ради передає зведені запитання до Кабінету Міністрів України, а уряд у

той же термін надає народним депутатам аналітичні та довідкові матеріали з питань, що розглядатимуться на Дні уряду. Запитання на Дні уряду подаються згідно з визначеною тематикою в письмовій формі і мають стосуватися компетенції Кабінету Міністрів України та інших центральних органів державної виконавчої влади. Для інформування народних депутатів члену уряду чи керівнику відповідного центрального органу виконавчої влади надається 15 хв., а для відповідей на письмові звернення - 30 хвилин. Одна година відводиться відповідям на усні запитання і 20 хв., - на дебати. Наприкінці засідання прем'єр-міністр України й головуючий на пленарному засіданні Верховної Ради України підбивають підсумок проведення Дня уряду. День уряду України проводиться відкрито, з повною радіо- та телетрансляцією в запису.

Положення "Про День уряду України" містить рекомендаційну норму, згідно з якою для більшої поінформованості населення бажано повідомляти заздалегідь про дату й мету проведення цього заходу у газеті "Голос України". Однак на практиці згадана норма майже не реалізується.

У цілому, підсумовуючи практику проведення Днів уряду України, слід зазначити, що ця форма є досить ефективною з точки зору забезпечення гласності діяльності урядових структур, але мала періодичність її проведення (1 раз на місяць) та жорстка обмеженість певною тематикою (не більше двох тематичних питань) у поєднанні з відсутністю практики оприлюднення відповідей на депутатські запити й звернення значно зменшують їх "потенціал гласності" порівняно з тими формами, що практикуються у зарубіжних країнах з розвинутими парламентськими процедурами. Тому в новому Законі "Про регламент Верховної Ради України" слід передбачити проведення "години запитань" та обов'язковість оприлюднення всіх депутатських запитів і звернень, а також отриманих на них відповідей (за винятком тих, що містять відомості, які становлять охоронювану законом таємницю).

При цьому важливо логічно пов'язати обидві згадані форми, щоб "година запитань" використовувалася для відповідей не тільки на питання, подані безпосередньо на засіданні, але й для оголошення письмових відповідей на запити, які надійшли завчасно й потребували додаткової підготовки. При визначенні періодичності та обсягу часу "години запитань" вважаємо за доцільне перейняти досвід Канади, де на проведення "години запитань" відводиться по 45 хв. кожного дня пленарних засідань (приблизно о 14 год. 15 хв. період з понеділка до четверга й об 11 год. 15 хв. у п'ятницю). Це дасть змогу зробити інформаційний обмін між урядом і центральними органами виконавчої влади, з одного боку, і Верховною Радою України та громадянським суспільством - з іншого, більш оперативним, регулярним

та інтенсивним. Це має суттєве значення для демократизації державно-правових процесів, становлення взаємовідносин між органами державної влади на консенсуальній, а не конфронтаційній основі.

Список літератури: 1. Біттнер О. Повноваження різні - відповідальність одна // Уряд. кур'єр. - 1998. - №159-160. - 20 серп. 2. Енглфілд Д. Уайтхолл і Вестмінстер: Пер. з англ. // Матеріали Програми сприяння Парламентові України. - №58с. 3. Кислий П. Надання інформації за проектом закону "Про Кабінет Міністрів України" // Вісн. Програми сприяння Парламентові України. - 1997. - №8 (30). - 28 серп. 4. Морман В. Контрольні повноваження парламенту: важливість різноманітних джерел інформації та аналізу: Пер. з англ. // Матеріали Програми сприяння парламентові України. - №106. 5. Олешек У. Процедури Конгресу і політичний процес. Контроль з боку законодавчої влади: Пер. з англ. // Матеріали Програми сприяння парламентові України. - №36. 6. Положення про День уряду України у Верховній Раді України, затв. пост. Верхов. Ради України від 01.02.96, із змінами, внес. пост. Верхов. Ради України від 07.02.97 // Комітети - основа діяльності законодавчих органів влади: Посібник. - К.: Заповіт, 1997. - С.92-97. 7. Про реорганізацію структури апарату Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.98 №516 // Офіц. вісн. України. - 1998. - № 16. - Ст.599. 8. Синклер Т. Парламентські запити: стислий огляд: Пер. з англ. // Матеріали Програми сприяння Парламентові України. - № 58б.

Т.М. Слінько,
канд. юрид. наук

КОНСТИТУЦІЙНО – ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ В УКРАЇНІ

На сучасному етапі державотворення Україна посідає одне з провідних місць серед пострадянських країн по створенню законодавчої бази функціонування засобів масової інформації. Сьогодні в українському законодавстві є понад десяток чинних законів, що регулюють правові відносини в засобах масової інформації (далі - ЗМІ). Разом з цим на розгляд Верховної Ради України подано два законопроекти - "Про інформаційний суверенітет та інформаційну безпеку України" й "Про радіочастотні ресурси України". Фактично завершено розробку проектів законів "Про захист суспільної моралі", "Про кабельне телебачення". Усе це свідчить про те, що в Україні зусиллями парламенту створюється належна правова база регулювання у сфері інформації.

Становлення державності в Україні потребує формування власного