

КОНТРОЛЬНА ФУНКЦІЯ ПАРЛАМЕНТУ:

ЩОБ КРАЇНА БУЛА ЗАМОЖНОЮ І В БЕЗПЕЦІ

Оксана Сироїд

Серія видань
«ПАРЛАМЕНТСЬКІ ПРАКТИКИ»
Київ ♦ 2021

КОНТРОЛЬНА ФУНКЦІЯ ПАРЛАМЕНТУ: ЩОБ КРАЇНА БУЛА ЗАМОЖНОЮ І В БЕЗПЕЦІ

Автор: Сироїд Оксана Іванівна

З кінця 2013 року Фонд Східна Європа почав впроваджувати в Україні проєкт USAID (Агентство США з міжнародного розвитку) — Програму «РАДА: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво». Головною метою Програми РАДА є сприяння становленню відповідального, підзвітного, і демократичного представницького органу — Парламенту України.

Це видання здійснене завдяки підтримці американського народу, що була надана через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) в рамках Програми «РАДА: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво».

Думки і твердження, висловлені в публікації, можуть не співпадати з позицією USAID та уряду США.

Електронну версію цього видання розміщено на веб-сайті Програми «РАДА: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво» — www.radaprogram.org

© Програма «РАДА: відповідальність,
підзвітність, демократичне
парламентське представництво», 2021



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Фонд
Східна
Європа

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
НАВІЩО ПРЕДСТАВНИЦЬКОМУ ОРГАНУ КОНТРОЛЬНА ФУНКЦІЯ?.....	7
Ідеали античності.....	7
Передовий досвід англійців у середні віки.....	8
Англійське Просвітництво, що стало класикою.....	10
Французи обґрунтовують стримування влади і втілюють це на практиці.....	12
Американці будують модель влади для безпеки і контролю за використанням коштів.....	14
Через відповідальність за дві великі війни до парламентського контролю в Німеччині.....	17
Сучасне розуміння парламентського контролю в демократії.....	21
УКРАЇНСЬКИЙ ПОСТУП ДО ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ.....	25
Система влади і регулювання власності на момент проголошення незалежності.....	25
Становлення права власності, доступу до ресурсів і формування монополій.....	28
Формування балансу влади.....	30
Контрольна функція в українському парламенті після 2014 року.....	33
ДОСВІД ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ.....	44
Контроль за захистом власності і ефективним використанням публічних коштів.....	44
Парламент проти новітніх монополій (США).....	44
Розслідування непотизму і зловживань під час оборонних закупівель (Німеччина).....	46
Податкові схеми вперше під парламентським прицілом (Україна).....	47
Контроль за застосуванням сили всередині країни.....	49
Парламент контролює дотримання прав людини в умовах карантину (Великобританія).....	49
Парламент переходить на бік народу і бере командування над силовиками (Україна).....	51
Парламентський комітет захищає конкурс на посаду очільника антикорупційного бюро (Україна).....	53
Парламент намагається стримати насилля проти громадських активістів (Україна).....	54
Діяльності парламенту не можуть перешкоджати органи правопорядку (Україна).....	57
Парламент обмежує введення воєнного стану (Україна).....	58
Контроль за спроможністю до захисту від зовнішніх загроз.....	60
Парламентський комітет з розвідки розпочинає розслідування втручання Росії у вибори (США).....	60
Розслідування впливу російських грошей на державні інституції (Великобританія).....	61
Депутати шукають загублений військовий шпиталь (Україна).....	63
Парламент наполягає на юридичному визнанні російської агресії та окупації (Україна).....	65
Спроба розслідувати, хто більше обкрадав армію (Україна).....	69
Контроль за виконавчою владою в цілому.....	71
Подвійний імпичмент (США).....	71
Чому в лютому 2014 Президент самоусунувся (Україна).....	74
ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	77
ПОСИЛАННЯ.....	79

ВСТУП

Для українців результати роботи законодавчого органу держави – Верховної Ради України – асоціюються з низхідною послідовністю десяти звуків, які символізують момент голосування. Момент голосування для більшості є уособленням законотворення в Україні.

Для роботи народних депутатів України використовується інформаційно-аналітична система «Рада», яка в тому числі складається із системи поіменного електронного голосування.

Під час голосування система вмикає 10-секундний таймер і відлік часу супроводжується низхідною послідовністю десяти звуків: F5 (698,46 Гц), E_b5 (622,25 Гц), D5 (587,33 Гц), C5 (523,25 Гц), B_b4 (466,16 Гц), A_b4 (415,30 Гц), G4 (392,00 Гц), F4 (349,23 Гц), E_b4 (311,13 Гц), G6 (1567,98 Гц).

Більш обізнані і посвячені у парламентські процедури можуть звернути нашу увагу на те, що законодавчий процес – це не лише голосування. Спочатку законопроект треба написати, потім його зареєструвати, обговорити у відповідному комітеті і у залі парламенту, схвалити у першому читанні, внести поправки, ще раз обговорити і лише тоді ухвалювати закон в другому читанні і в цілому, або ж навіть розглядати у трьох читаннях.

Не будемо жодним чином применшувати значення законодавчих процедур чи моменту ухвалення рішень парламентом. У цих процедурах і моментах під відповідний звуковий супровід творилася і твориться історія країни.

Водночас у демократії для ефективної роботи законодавчого органу самих лише підготовки, обговорення і прийняття законів недостатньо. Однією з найважливіших функцій, яка свідчить про ефективність законодавчого органу, є контрольна функція парламенту.

Свого часу Верховний Суд США так обґрунтував природу контрольної функції парламенту: «повноваження Конгресу проводити розслідування є невід’ємною від законодавчого процесу. Це повноваження є широким. Воно охоплює запити стосовно впровадження чинних законів. ... Воно включає розслідування у міністерствах Федерального Уряду для виявлення корупції, неефективності чи зловживань».¹

Чому так вважає Верховний Суд США і чи такі повноваження притаманні кожному парламенту? Які саме повноваження необхідні для повноцінного виконання контрольної функції і якими є особливості чи обмеження під час здійснення цих повноважень українським парламентом? Про це дізнаватимемося впродовж нашої розвідки.

НАВІЩО ПРЕДСТАВНИЦЬКОМУ ОРГАНУ КОНТРОЛЬНА ФУНКЦІЯ?

Ідеали античності

Розмірковування про те, якими повинні бути законодавці і законодавчий орган, ми можемо знайти ще у античних мислителів і політиків. Давньоримський філософ і політичний діяч Марк Тулій Цицерон висновував вимоги до законодавців і їхніх повноважень з огляду на природу закону і необхідність йому підпорядковуватися.



Цицерон виступає в Сенаті Риму, фрески Цезаря Маккарі, 1882–88. Джерело: Вікіпедія

Цицерон був переконаний, що закон «є силою природи», він «закладений у природі найвищим розумом, який велить нам чинити те, що слід чинити, і забороняє протилежне»².

Оскільки закон є природною справедливістю, то йому мають підпорядковуватися однаково усі. Бо «хто не знає закону, той – людина несправедлива, незалежно від того, писаний цей закон чи не писаний»³. І ось такому справедливому закону мають підпорядковуватися усі чиновники-магістрати. Цицерон наголошує, що призначення магістрату «в тому, щоб керувати і віддавати розпорядження правильні, корисні й закономірні. Бо подібно до того, як магістрами керують закони, так народом керують магістрати...»⁴.

Своєю чергою, щоб забезпечувати справедливе дотримання законів, Цицерон висновує вимоги закону до самих законодавців-сенаторів. Цицерон наголошує на важливості senatorів «знайомитися зі справами народу»⁵, що означає, що «сенатор повинен знати державні справи», «знати, скільки в державі солдатів, який стан ерарія, хто союзники держави, хто її друзі, хто її данники; які стосовно них існують закони, умови, договори»⁶.

Сенатори повинні брати участь у роботі сенату, «інакше відсутність буде поставлена йому за провину»⁷, «говорити, дотримуючись черги»⁸, і «з помірністю»⁹. Цицерон також формулює антикорупційні вимоги до senatorів - «хай не приймають подарунків і не дають, ні домагаючись влади, ні виконуючи свої посадові обов'язки, ні виконавши їх. Якщо хтось порушить якесь із цих положень, то кара хай відповідає злочину»¹⁰.

Окремо Цицерон наголошує на тому, що сенатори повинні дбати, щоб не було застосування сили до людей – «тому що нема нічого більш згубного для держави, нічого більш супротивного праву і законам, нічого менш гідного громадянина і менш людяного, ніж насильно проводити хоч би що там було, живучи в упорядкованій і влаштованій державі»¹¹.

Також з огляду на те, що сенатори несуть відповідальність за злагоду в суспільстві, все, що вони обговорюють перед народом, мають обговорювати «з помірністю, тобто стримано і спокійно»¹². Адже «промовець справляє великий вплив не лише на наміри та волю, але, певно, й на вираз обличчя тих, перед ким він говорить»¹³. Більш того, Цицерон застерігає, що «якщо під час обговорення якогось питання виникне безладдя, хай буде це поставлене за провину тому, хто виголошував промову»¹⁴.

Для того, щоби бути придатним до своєї діяльності, сенатор повинен «бути знайомим з порядком прийняття постанов, знати приклади з минулого»¹⁵, тобто знати історію і законодавчу процедуру.

Отож в античні часи переймалися, аби законодавчий орган знався на деталях того, що відбувається в державі, публічно ухвалював справедливі рішення в інтересах народу, щоб ці рішення не провокували, а запобігали застосуванню сили, і щоб таким рішенням підпорядковувалися всі чиновники.

Передовий досвід англійців у середні віки

Якщо в період античності вимоги до законодавців висновувалися через уявлення про добро і справедливість, до якого має прагнути закон, то у середні віки народженню представницького і законодавчого органу передувала боротьба з несправедливістю і свавіллям.

Прообраз представницького органу із його контрольними повноваженнями був вперше юридично утвореним в Англії у 1215 році. На той час королем Англії був Іоанн I Безземельний, знаний невдалим воєнними кампаніями. Крім того, він, як прийнято було у ті часи, мав у своїх руках усю владу – законодавчу, виконавчу і судову, якою свавільно користувався, обмежуючи доступ до природних ресурсів для своїх підданих, накладаючи нестерпні податкові тягарі та застосовуючи жорстокі присуди.

Така політика короля обурювала баронів, які уособлювали місцеве самоврядування, а також лицарів та духовенство, що представляли великий та середній бізнес, оскільки позбавляла їх вольностей та доходів. Зрештою місцеве самоврядування і бізнес об'єдналися і поставили Іоанну Безземельному ультиматум, знаний дотепер як Magna Carta, або Велика хартія вольностей.

Велика хартія вольностей визначила правила доступу до природних ресурсів – лісів, річок, гребель, утримання власності і спадкування, оподаткування і військової повинності. Однак, що важливіше, через Велику хартію вольностей король погодився на обмеження своєї влади і на контроль над нею.



Джерело: *Magna Carta: A turning point in English history. History Extra.*

До сьогодні чотири із 63 статей Великої хартії вольностей діють і є частиною Конституції Великобританії і не тільки.

Чого лише вартує формула Статті 39: «Жодну вільну людину не може бути схоплено, ув'язнено, позбавлено власності чи вольностей, оголошено злочинцем, піддано вигнанню чи в будь-який інший спосіб позбавлено юридичних прав, а також жодне рішення не буде винесено стосовно неї, ні жодне – стосовно засудження її, інакше ніж на підставі правомірного судового рішення рівних їй перів або на підставі закону, що діє в країні»¹⁶. Юридична формула про захист від свавільного присуду і гарантії особистої свободи та недоторканості особи, майже у незмінному вигляді пройшла крізь століття до наших днів через французьку Декларацію прав людини і громадянина 1789, Загальну декларацію прав людини 1948, Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950. Сьогодні ця формула знайшла своє відображення у конституції кожної демократичної держави, зокрема у Статті 29 Конституції України.

Нові правила у Великій хартії вольностей король гарантував не лише своїм словом, але і повноваженнями баронів контролювати дотримання цих гарантій – «щоб зібрання баронів обрало двадцять п'ять баронів з королівства, кого побажають, які будуть зобов'язані всіма

силами дотримуватися і забезпечувати дотримання іншими миру і вольностей, які ми їм дарували і цією Хартією нашою підтвердили»¹⁷. Більш того, король підписався під санкціями стосовно себе у випадку порушення гарантій, зазначивши, «коли ми або наш юстиціарій, або бейліфи наші, або хто-небудь з чинів наших вчинимо неправильно стосовно кого-небудь або порушимо будь яку зі статей цього мирного договору або цієї гарантії, то ... барони звернуться до нас ... і, вказавши нам на порушення, зажадають, щоб це порушення було виправлене без затримки. І, якщо ми не виправимо порушення (або якщо юстиціарій наш не виправить його, коли ми будемо за межами королівства) протягом сорока днів... двадцять п'ять баронів спільно з народом всього королівства вилучатимуть і забиратимуть майно наше всіма можливими способами, а саме шляхом захоплення замків, земель, майна і всіма іншими можливими способами, допоки порушення не буде виправлене так, як вони вважатимуть за потрібне»¹⁸.

Крім того, для короля були запроваджені обмеження на право встановлювати нові податки і збори. І від того часу «для прийняття спільного рішення загальної ради королівства про стягнення грошової допомоги ... або податку за звільнення від військової служби»¹⁹ король мав «викликати архієпископів, єпископів, абатів, графів і вищих баронів» із зазначенням причини і лише разом з ними ухвалювати рішення про податки.

Таким чином, захищаючи свої вольності та доходи від королівського свавілля, англійці започаткували контроль і стримування влади, зокрема шляхом створення представницького органу. З того часу англійці послідовно, хоч і не без супротиву, рухалися шляхом обмеження королівської влади і збільшення повноважень представницького органу.

Англійське Просвітництво, що стало класикою

Вже в епоху Просвітництва англійський філософ Джон Лок обґрунтував необхідність такого обмеження влади, спираючись як на ідеали, описані в античності, так і на сувору реальність боротьби за права у його країні впродовж століть.

Лок найперше наголосив на тому, що «людей потрібно стримувати від зазіхання на права інших, від спричинення взаємної шкоди та спонукати до дотримання природного закону, спрямованого на дотримання миру і збереження всього людства»²⁰. Крім того, «свобода від абсолютної деспотичної влади така необхідна й тісно поєднана зі збереженням людини, що вона не може розлучитися з нею, не поставивши під загрозу і власну безпеку, і життя»²¹. Тому «той, хто має намір підкорити іншу людину під свою абсолютну владу, тим самим вводить себе у стан війни з нею, а це потрібно сприймати як проголошення замаху на її життя»²².

Саме заради збереження свободи і власності люди об'єднуються у політичні спільноти, тобто держави, і віддають себе під владу державних утворень. При цьому свою владу робити все, що людина вважає за необхідне для збереження самої себе і решти, вона віддає, «щоб нею керували закони, створені суспільством, оскільки цього вимагає особисте збереження і збереження цієї спільноти»²³.

Далі Лок розмірковує над вимогами до законодавчої влади, яка, на його переконання, «не є і аж ніяк не може бути абсолютно деспотичною над життями й долями людей. Адже вона — всього лиш спільна сила кожного члена спільноти, передана одній особі чи зібранню, яке творить закони: тому не може перевищувати того, що мали ці особи у стані природи перед входженням у спільноту і передаванням цієї сили спільноті»²⁴. Законодавча влада «не має іншої мети, аніж збереження, і тому не має права знищувати, поневолювати чи умисно розоряти підлеглих»²⁵. При цьому законодавча влада «не може приймати на себе владу керувати за посередництва тимчасових деспотичних постанов, а зобов'язана встановлювати справедливість і визначати права підлеглих чітко встановленими оприлюдненими законами і за посередництва загальновідомих уповноважених на це суддів»²⁶.

З огляду на це Лок обґрунтовує, що «абсолютна деспотична влада чи правління без встановлених затверджених законів не узгоджуються з метою спільноти і тієї форми правління, заради чого люди позбулися свободи стану природи і зобов'язалися до покори задля збереження їхніх життів, свобод і майна власності, щоб забезпечити їм мир і спокій встановленими законами про права і власність»²⁷. Крім того, влада, яка здійснюється на основі встановлених і проголошених законів, важлива для людей і чиновників, «щоб і люди знали власні обов'язки, були в безпеці та під охороною в межах цих законів, і керівники також трималися в належних рамках, не спокушаючись скористатися владою, яку мають у своїх руках, для власних потреб у таких обсягах, про які не говорили б відверто»²⁸.

Оскільки функціонування держави і влади потребує великих затрат, то «кожен, хто користується часткою захисту, повинен виплачувати якийсь відсоток від своїх статків для його підтримки»²⁹. Однак «це повинно відбуватися за особистою згодою, тобто за згодою більшості, яка надається або власне більшістю, або її обраними представниками»³⁰. Бо люди віддають владу державі для того, щоб зберегти свої статки, а отже, жодна влада не може бути застосована, «щоб забрати собі чи все, чи якусь частину власності своїх підлеглих без їхньої на те згоди: адже це було б рівнозначним позбавленню їх власності взагалі»³¹.

Лок окремо наголошує на тому, що «законодавча влада не може передати владу творення законів у жодні інші руки, оскільки вона — лиш делегована влада від народу: тому, хто її має, не може передавати іншим»³². Бо завдання законодавчої влади «творити закони, а не створювати законодавців».

Зрештою, з огляду на всі висловлені аргументи висновується вищість чи верховність законодавчої влади по відношенню до усіх інших влад - «адже надання законів обов'язково повинно бути верховним щодо того, кому вони надаються, а оскільки законодавча влада є такою виключно завдяки тому, що створює закони для всіх частин і для кожного члена спільноти, приписуючи їм правила поведінки і надаючи владу для покарання в разі їх порушення, законодавча влада обов'язково повинна бути верховною, а всі інші форми влади в особі інших членів чи частин спільноти, похідні та підпорядковуються їй»³³.

Передовсім йдеться про підконтрольність та підзвітність виконавчої влади. Зокрема з огляду на те, що виконавча влада має монополію на застосування сили і може використати цю силу «для перешкоди зібранням і діям законодавчої влади»³⁴. У цьому випадку Лок застерігає, що

«використання сили щодо народу, без права на це, всупереч довірі, вкладеній у того, хто це робить, є станом війни з народом». Відповідно якщо виконавча влада створюватиме перешкоди законодавчій, а та не зможе контролювати виконавчу, то народ «має право перевстановити законодавчу владу задля здійснення її влади»³⁵.

Своїми міркуваннями Джон Лок, напевне цього не очікуючи, заклав формули того, що ми сьогодні знаємо як «ліберальна» або «парламентська демократія». І суть її незмінно полягає в тому, що:

- носієм влади є народ;
- народ віддає цю владу державі для збереження життя, свободи і власності;
- в інтересах народу верховну владу в державі здійснює законодавчий орган, як представницький орган народу;
- законодавча влада має творити закони однакові для всіх і для творення блага людей;
- законодавча влада має встановлювати податки;
- законодавча влада має контролювати виконавчу владу, щоб та не застосовувала силу проти людей чи проти законодавчої влади;
- владу творити закони не можна передавати нікому.

Французи обґрунтовують стримування влади і втілюють це на практиці

У тому ж напрямку над важливою місією законодавчої влади розмірковував і французький філософ-просвітитель Жан-Жак Русо. Його міркування про законодавця так само починаються від розуміння природи закону – «закони, власне кажучи, є лише умовами суспільного об'єднання»³⁶. Отже, на думку Русо, «народ, який кориться законам, має бути їх творцем: лише ті, хто об'єднуються, можуть визначати умови співіснування»³⁷. Оскільки народ завжди прагне блага, але не завжди бачить, де воно, то виникає «необхідність у законодавцеві»³⁸.

Русо бачить особливу місію законодавця – «той, хто бере на себе сміливість створити устрій для народу, мусить відчувати себе здатним змінити, так би мовити, людську природу, перетворити кожную окрему людину, яка сама по собі є довершеним і відосбленим цілим...»³⁹. А отже, «законодавець є надзвичайною людиною в державі в усіх відношеннях. Він повинен бути таким унаслідок свого генія, але не меншою мірою і внаслідок свого офіційного становища»⁴⁰. Крім того, Русо наполягає, що законотворення – «це особлива і верховна функція, яка не має нічого спільного з людською владою. Адже так як той, хто керує людьми, не може керувати законами, так і той, хто керує законами, не має керувати людьми. Інакше його закони, як слуги його пристрастей, будуть часто лише увічнювати допущену ним несправедливість, і він ніколи не зможе не допустити того, щоб окремі інтереси не спотворювали святості його трудів»⁴¹.

Натомість Русо розглядає уряд як «служителя» – «це тіло-посередник, ... покликане вводити в дію закони, а також підтримувати як громадянські, так і політичні свободи»⁴². При цьому

Русо наголошує, що «... носії виконавчої влади є не правителями народу, а його службовцями; що народ може їх призначати й усувати, якщо вважатиме це за потрібне; що їм належить не укладати угоду, а коритися; і що, виконуючи покладені на них державою функції, вони лише виконують свій обов'язок, як громадяни, не маючи жодного права сперечатися стосовно умов»⁴³.

Водночас Русо застерігає, що «всі уряди світу, одного разу отримавши публічну владу, рано чи пізно узурпують владу суверена [народу]»⁴⁴. Тому завданням представницького органу є постійно ставити запитання: «Чи бажає суверен [народ] зберегти нинішню форму правління?... Чи бажають люди зберегти владу в руках тих, на кого вона сьогодні покладена?»⁴⁵

Зрештою ідеї Русо та інших французьких просвітителів надихнули Велику французьку революцію, метою якої було обмеження абсолютної і свавільної влади монарха. Документом, який засвідчив це прагнення французів, стала Декларація прав людини і громадянина 1789 року, яка передовсім наголошувала, що «Метою кожного політичного об'єднання є збереження природних і невід'ємних прав людини. Такими правами є – свобода, власність, безпека та опір гнітові»⁴⁶. Окремо у Декларації наголошується на священності і невідчужуваності права власності⁴⁷.

У Декларації також закріплені ідеї просвітителів стосовно законів і законотворення, де сказано, що закон «є вираженням загальної волі. Усі громадяни мають право долучитися [до творення закону] – особисто або через своїх представників»⁴⁸. При цьому закон «має бути однаковим для всіх, чи коли захищає, чи коли карає»⁴⁹.

Окремо Декларація робить застереження про мету і обмеження у застосуванні сили супроти людей – «Для того, щоб забезпечити права людини і громадянина, потрібна публічна сила; тому ця сила установлюється задля користі всіх, а не задля особистої вигоди тих, кому її ввірено»⁵⁰. Крім цього, Декларація визнає, що «для утримання публічної сили і для забезпечення витрат, пов'язаних з управлінням», потрібен обов'язковий «спільний податок»⁵¹. Такий податок «має бути однаковим для всіх громадян пропорційно їхньому станові»⁵². Більш того, Декларація засвідчує право громадян контролювати встановлення чи використання податків «безпосередньо або через своїх представників» шляхом того, щоб пересвідчитись «у потребі суспільного податку, висловити вільно свою згоду стосовно нього, знати, як його витрачено, та визначати його обсяг, підставу, спосіб збору і тривалість»⁵³.

Через праці французьких просвітителів і французьку Декларацію прав людини і громадянина в континентальній Європі почали вкорінюватися ідеї стримування свавілля влади, зокрема через контроль за застосуванням сили, збором і використанням податків.

Американці будують модель влади для безпеки і контролю за використанням коштів

У 1776 році тринадцять британських колоній у Північній Америці проголосили свою незалежність від британської корони і створили Сполучені Штати Америки. Роль першої Конституції США виконали Статті Конфедерації. Однак відповідно до тієї конституції загальнонаціональний уряд не міг працювати через відсутність загальнонаціональних податків, а конгрес не мав інструментів контролювати уряд. Крім того, брак спроможної влади на національному рівні загрожував безпеці новоствореної держави як з боку зовнішніх завойовників, так і через внутрішні суперечки між штатами.

Так виникла потреба у новій Конституції, проект якої був підготовлений і підписаний у 1787 році. Агітуючи за ратифікацію нової Конституції, її творці Александер Гамільтон, Джон Медісон та Джон Джей підготували та опублікували у газетах штату Нью-Йорк 85 статей, знаних сьогодні у світі під загальною назвою «Федераліст».

Батьки-засновники обґрунтовували запропонований у Конституції баланс влади, спираючись на досвід, успадкований від Британії, досвід супротиву їй, а також і стримування власних протиріч.

Американські конституціоналісти, шукаючи інструменти взаємного стримування між гілками влади, засновувалися на тому, що сама державна влада є «найбільшим віддзеркаленням людської природи», стверджуючи, що «якби люди були янголами, не було би потреби в жодному уряді», «а якби янголами були члени уряду, то не потрібен був би ні зовнішній, ні внутрішній контроль за урядом». Відповідно, коли «одні люди керують іншими, то найбільша складність пов'язана з тим, що спочатку треба дати урядові можливість контролювати тих, ким він керує, а потім зобов'язати його контролювати самого себе»⁵⁴.

Конституція виявилася лаконічною і, відповідно, норми, які стосувалися повноважень органів влади, наголошували на найважливішому, що має забезпечувати баланс і збереження держави.

Конгрес Сполучених Штатів, який складається із Сенату і Палати представників, отримав «всі законодавчі права»⁵⁵, тобто повноваження «видавати усі закони, потрібні і належні для здійснення згаданих вище повноважень і решти повноважень, наданих цією Конституцією урядові Сполучених Штатів чи будь-якому з його міністерств чи урядовців»⁵⁶. Конгрес отримав виключні повноваження «встановлювати і стягувати податки, мита, збори та акцизні збори; сплачувати борги і дбати про спільну оборону і добробут Сполучених Штатів»⁵⁷. При цьому «всі законопроекти щодо податків має подавати Палата представників»⁵⁸.

Як ми вже тут згадували, повноваження ухвалювати загальнонаціональні закони, зокрема стягувати податки на загальнонаціональному рівні, було критичним для функціонування Сполучених Штатів як держави. І творці Конституції у своїх статтях присвятили чимало уваги обґрунтуванню такого повноваження: «Що означає влада, як не можливість або здатність щось створювати? Що означає вміння щось робити, як не влада на використання засобів, необхідних для цього? Що таке ЗАКОНОДАВЧА влада, як не влада створювати ЗАКОНИ? Що таке засоби здійснювати ЗАКОНОДАВЧУ владу, як не ЗАКОНИ? Що є владою вводити та стягувати податки, як не ЗАКОНОДАВЧА ВЛАДА або влада СТВОРЮВАТИ ЗАКОНИ? Що таке засоби для здійснення цієї влади, як не ПОТРІБНІ і НАЛЕЖНІ закони?»⁵⁹

Розробники Конституції подбали і про відповідальність влади за витрачання публічних коштів, закріпивши, що «виплата грошей зі скарбниці має відбуватися лише на підставі законних асигнувань, а звіт про надходження і витрачання усіх державних коштів має періодично оприлюднюватися»⁶⁰.

Крім того, з огляду на безпекові виклики, які стояли перед новоутвореною державою, і в Конституції і в обґрунтуваннях її творців велика увага присвячена питанням безпеки та оборони на загальнонаціональному рівні. Президент США отримав повноваження «головнокомандувача збройних сил і флоту Сполучених Штатів, а також народної міліції»⁶¹. При цьому такі повноваження Президента були збалансовані повноваженнями Конгресу. Зокрема Конгресові належить право: «оголошувати війну»⁶², «набирати та утримувати військо; проте призначення коштів на це не повинно провадитися на строк понад два роки»⁶³, «встановлювати правила командування наземним і морським військом»⁶⁴, «дбати про скликання народної міліції, яка має забезпечувати виконання законів Союзу, поборювати повстання і відбивати напади»⁶⁵.

Творці Конституції обґрунтували такий контроль тим, що орган, який збирає армію, «має бути народним, тобто складатися з періодично обраних представників народу»⁶⁶. А заборона асигнувати армію на строк понад два роки зобов'язує законодавчу владу Сполучених Штатів «принаймні раз в кожні два роки обговорювати доречність існування в стані готовності військової сили, приймати нове рішення з цього приводу і оголошувати своє розуміння цього питання формальним голосуванням перед обличчям своїх виборців»⁶⁷.

Батьки-засновники також наголошують на важливості публічного обговорення бюджету для війська. «Умови про фінансування збройних сил будуть завжди улюбленою темою для обговорень»⁶⁸, зазначають вони. Отож «як тільки це питання спливе, на ньому зосередиться суспільна увага зусиллями партії, що знаходиться в опозиції, і, якщо більшість дійсно буде схильна вийти за належні межі, суспільство попередить про небезпеку і воно буде мати можливість вжити заходів проти цього.

Незалежно від партій ... законодавчі органи Штатів, які завжди залишаються не тільки пильними, а й сповненими підозр ревними охоронцями прав громадян проти намірів з боку федерального уряду, ніколи не упустять з уваги дії національних правителів і будуть готові в разі, якщо станеться щось недобре, пробити тривогу народу і стати не тільки ГОЛОСОМ, але при необхідності і РУКОЮ його невдоволення»⁶⁹.

Окремо батьки-засновники американської Конституції розмірковують над умовами, «коли національний уряд змушений застосовувати силу» у мирний час. Перш за все, вони наголошують на тому, що «застосовані засоби повинні бути сумірними серйозності безчинств»⁷⁰. При цьому найважливішим запобіжником від зловживань, який є «єдиним способом забезпечення прав і привілеїв народу в громадянському суспільстві», творці Конституції вважають те, що «вся військова міць уповноваженого уряду повинна перебувати в руках представників народу»⁷¹.

Більш того, «Федераліст» суголосно з Джоном Локом застерігає, що «якщо представники народу зрадять своїх виборців», тобто не зможуть захистити їх від непропорційного насильства з боку уряду, то в людей «не залишиться ніяких засобів, крім здійснення початкового права самозахисту ... проти національних правителів-узурпаторів»⁷².

Зрештою конституція США надала Конгресу повноваження контролювати виконавчу владу в цілому: її наміри і доброчесність. Такі повноваження закладені у процедурі імпічменту очільників виконавчої влади - Президента, Віце-президента та всіх вищих державних урядовців – за державну зраду, хабарництво та інші тяжкі злочини і провини⁷³.

За віком американська конституція є другою після британської і найстаршим писаним конституційним актом. Таким поважним віком Конституція завдячує саме моделі стримування влади, яка виявилася настільки стійкою, що функціонує майже 250 років попри громадянську війну, загрозу монополій, Велику депресію і багато інших криз, що неминуче супроводжують історію будь-якої держави.

Громадянська війна, яка розгорнулася між північними та південними штатами в шістдесятих роках XIX століття, потребувала великих витрат на військо. Водночас значні, але погано контрольовані витрати призвели до зловживань і неякісного забезпечення війська. Нарікання громадян на погану якість харчів, обмундирування і зброї для війська змусили їхніх представників у Конгресі взяти під ретельний контроль всі видатки уряду. Так народилася практика деталізації оборонного бюджету США.

Ще однією з криз, яка підривала довіру суспільства до законодавчого органу і його здатності здійснювати контрольну функцію, була криза монополій, яку зобразив Джозеф Кеплер у карикатурі «Боси Сенату»⁷⁴.



«Боси Сенату», Джозеф Кенлер. Джерело: *United States Senate*

Зростання американської промисловості у 1880-х призвело до концентрації власності і формування монополій у сферах видобутку і переробки заліза, міді, вугілля, виробництва олії, сталі, цукру тощо. Монополісти в особі так званих трастів отримали надзвичайний вплив на законодавчий орган США, який, діючи в інтересах власників монополій, втрачав довіру людей. Відтак втрата Конгресом довіри людей змусила його ухвалити антимонопольні закони у 1890-х.

Через відповідальність за дві великі війни до парламентського контролю в Німеччині

Ідеї стримування монархічної влади, які опановували Європу у VII-VIII ст., не минули тогочасної Німеччини. У 1849 році Національні збори Німеччини, що засідали в церкві Паульскірхе у Франкфурті-на-Майні, прийняли проект конституції Німецької імперії, яка за місцем свого прийняття дістала назву Конституція Паульскірхе. Однак життя цієї Конституції було нетривалим, оскільки король Пруссії Фрідріх Вільгельм IV відмовився від корони на умовах парламенту. Вже у 1871 році була впроваджена конституція заснованої в Німеччині кайзерівської імперії, так звана Імперська конституція Бісмарка. Ця конституція діяла до 1919 року.

Постання Німецької імперії порушило баланс сил в Європі. Нова імперія розвивалася, потребувала доступу до нових ресурсів і нових ринків, а отже вимагала переділу колоній і кордонів. Оскільки імперії-старожили не мали наміру поступатися своїм місцем, кожен розпочав підготовку до війни.

Військова міць Німецької імперії розвивалася стрімко завдяки значним покладам залізної руди і розвинутій промисловості, передовсім на території Рурського регіону. Найбільший внесок у розвиток військової промисловості зробила родина Крупів, яка володіла фактично монопольним становищем у виробництві зброї. Саме тому французький план підготовки до війни передбачав завдання швидкого удару в індустріальний центр Німецької імперії — Рурську долину.

Конкуренція за колоніальні ресурси і торгівельні шляхи між Німецькою імперією з одного боку і Великою Британією та Французькою республікою з іншого, призвели до Першої світової війни.

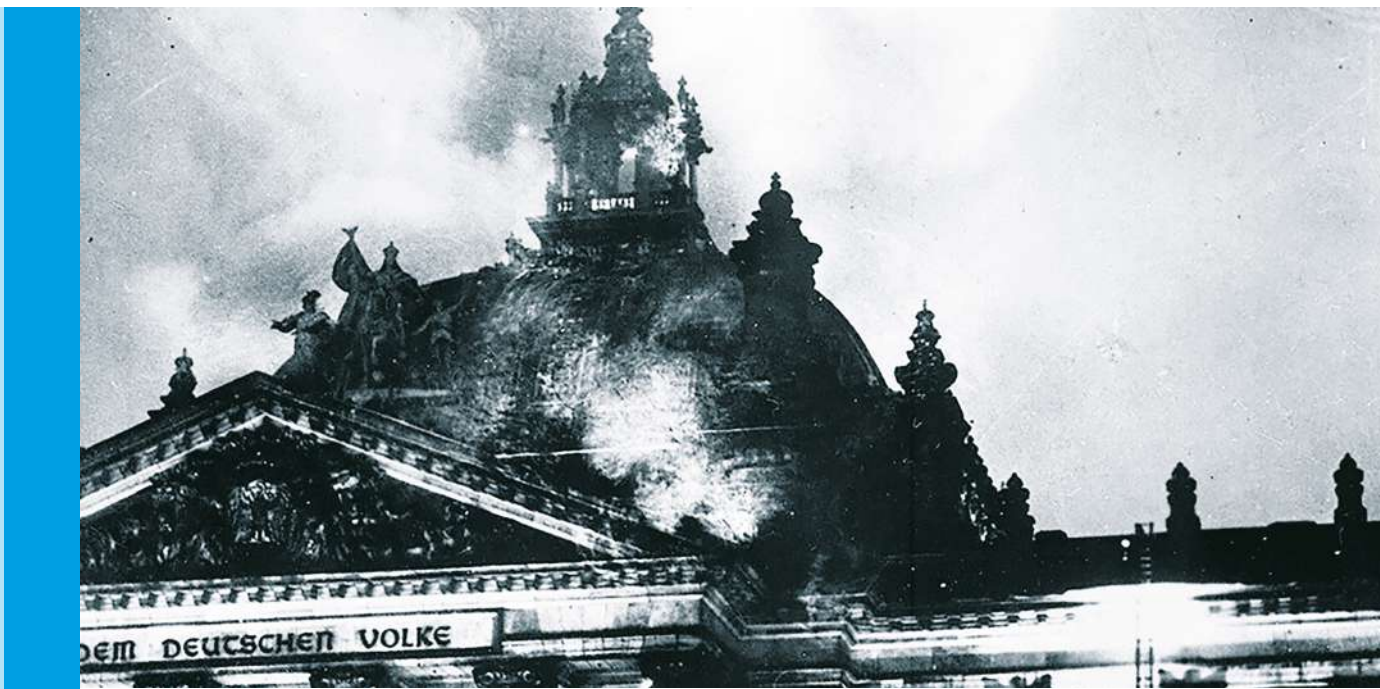
Після того, як Німеччина програла у Першій світовій війні, Національні збори вирішили, що Німеччина має бути демократичною федеративною республікою, під керівництвом президента і парламенту. Для цього вони зібралися у місті Веймар і проголосили нову Конституцію, званою за місцем свого ухвалення як Веймарська конституція.

Законодавчу владу відповідно до Веймарської конституції представляв Рейхстаг, який обирався на загальних виборах. Виконавча влада була розділена між Президентом та Канцлером. Канцлер був залежний і від парламенту і від Президента: парламент міг відправити канцлера у відставку простою більшістю голосів, а Президент головував на засіданнях уряду і його голос був вирішальним.

Натомість Президент був фактично виведений з-під парламентського контролю. Для його імпідменту потрібно було дві третини голосів Рейхстагу, а у випадку провалу голосування Рейхстаг мав бути розпущений. Тому імпідмент був не так загрозою для Президента, як актом суїциду для парламенту. Окрім цього, відповідно до статті 48 Веймарської конституції Президент отримав повноваження без попередньої згоди парламенту застосовувати збройні сили чи обмежувати дію прав людини у випадку загрози публічному порядку чи безпеці держави.

Саме статтею 48 скористався Адольф Гітлер для «конституційного» обмеження прав та свобод людини і становлення диктатури. Спочатку, як новий канцлер, Гітлер звернувся із проханням до президента Німеччини розпустити парламент і призначити нові вибори. Вибори були призначені на 5 березня 1933 року. Під час виборчої кампанії нацисти стверджували, що країна опинилася на межі комуністичної революції, і що єдиним способом зупинити комуністів мало стати прийняття «Закону про додаткові повноваження». Цей закон мав надати канцлеру можливість приймати закони своїми декретами без участі парламенту.

Підпал Рейхстагу, який стався за тиждень до виборів, і у якому були звинувачені комуністи, виявився дуже зручним для нацистів. Відразу після підпалу був виданий указ рейхспрезидента «Про захист народу і держави», що анулював мандати 81 депутата рейхстагу від Комуністичної партії Німеччини і тим самим створив необхідну більшість у 2/3 для прийняття змін до конституції. А вже конституційні зміни дозволили прийняти Закон «Про подолання тяжкого становища народу і рейху», що законодавчо утвердив диктатуру під проводом Адольфа Гітлера.



Підпал Рейхстагу. Джерело: Вікіпедія

Гітлер, як і Бісмарк, мріяв про німецьку імперію і прагнув переділу доступу до ресурсів. При цьому найціннішим ресурсом у побудові імперії Гітлер вважав українські землі. Як і Бісмарк, Гітлер готувався до завойовницької війни для своїх цілей і покладався на підтримку промисловців-зброярів, передовсім монополістів Крупів.

З огляду на ці фактори, після поразки у Другій світовій війні німецькі лідери, які прагнули відновлення суверенітету Німеччини після окупації союзниками, мали вирішити декілька загроз. Треба було запобігти концентрації влади, обмеженню прав людини і застосуванню сили, як всередині держави, так і назовні.

Нова конституція набула чинності 23 травня 1949 року в день заснування Федеративної Республіки Німеччини в західній окупаційній зоні. Конституція отримала назву Основного закону країни, оскільки приймалася як тимчасова через проголошену радянською Росією Німецьку Демократичну Республіку на території східної окупаційної зони. Для того, щоб продемонструвати тяглість конституційної традиції Німеччини, до Основного закону було включено декілька статей Веймарської конституції, зокрема ті, які стосувалися взаємовідносин держави і церкви.

Водночас модель влади, встановлена Основним законом, суттєво відрізнялася від Веймарської моделі. Права людини стали основоположними, а людська гідність непорушною⁷⁵. Окремо було введено застереження, що ці принципи не можуть бути змінені навіть у процесі змін до Основного закону, які, своєю чергою, може ухвалювати виключно парламент⁷⁶.

Конституційні повноваження уряду були посилені, в той час як повноваження Президента суттєво послаблені. Уряд на чолі з канцлером став самостійним і підпорядкованим

лише парламенту. Водночас для того, аби забезпечити стабільну діяльність уряду, був запроваджений так званий конструктивний вотум недовіри⁷⁷. Він означає, що Бундестаг може відправити у відставку канцлера лише після того, як погодиться щодо нової кандидатури.

Німеччина історично формувалася як федерація. Переживши досвід узурпації влади, нацистської диктатури і нищівної війни, німці вирішили утвердити і посилити роль земель як суб'єктів федерації. Конституція дозволяє землям здійснювати владу на своїй території відповідно до принципу субсидіарності – все, що прямо не обмежене Основним Законом, як федеративна влада, належить до влади земель, в тому числі і законодавча влада⁷⁸. Водночас Основний Закон детально розмежовує повноваження федерації і земель стосовно регулювання податків, визначаючи сфери, де федерація зберігає монополію на встановлення податків і зборів⁷⁹. Така конструкція також є запобіжником узурпації, з одного боку, та дезінтеграції – з іншого.

Набагато складнішою виявилася конституційна конструкція, яка стосувалася безпеки. Збройні сили Німеччини після другої світової війни були розформовані. Коли обговорювалося повернення Німеччині суверенітету і нова конституція, будь-яка згадка про відновлення боєздатного німецького війська викликала страх і спротив сусідів і союзників. Перспектива відновлення Німеччиною суверенітету і збройних сил для багатьох була синонімом відновлення військової промисловості у Рурі і нової агресії. Однак без війська Німеччина залишалася неспроможною захищатися, передовсім від радянської Росії, яка стояла за Берлінським муром і прагнула об'єднання Німеччини.

Отже, військо було потрібне, воно мало бути спроможне, але не німецьке і з легітимним статусом. Цю функцію зрештою виконало американське військо, яке отримало легальний статус на території Німеччини відповідно до умов Північно-атлантичного договору, підписаного у квітні 1949 року. Договір був підписаний перед ухваленням конституції, і для його успішного впровадження в Основному законі були заздалегідь передбачені положення про систему колективної безпеки і можливість передавати суверенну владу на наднаціональний рівень⁸⁰. Перший Генеральний Секретар НАТО влучно охарактеризував мету Альянсу: «утримувати радянців подалі, американців поближче, а німців у смиренні»⁸¹.

Наступним було питання доступу до ресурсів Руру, за які протистояння Німеччини і Франції продовжувалося і після формального завершення Другої світової війни. Основний Закон зробив жорстке застереження про те, що зброя для війська може виготовлятися, транспортуватися чи продаватися виключно на основі дозволу федерального уряду⁸². Інше рішення також було наднаціональним – Європейська спільнота вугілля і сталі. Договір, підписаний у Парижі в квітні 1951 року⁸³, передавав регулювання доступу до ресурсів в регіоні, виробництво, торгівлю, включно з антимонопольним регулюванням, на рівень наднаціонального органу. Учасниками цього договору стали шість країн – Франція, Італія, Німеччина, Бельгія, Люксембург, Нідерланди. Процес ухвалення рішень у керівних органах був укладений таким чином, щоб Німеччина не могла мати одноосібного впливу.

Досягненню домовленостей про наднаціональне управління Руром завдячує своїм звільненням Альфрід Круп, основний власник виробництва зброї для війська Адольфа Гітлера. 31 липня 1948 року американським військовим трибуналом в Нюрнберзі він був визнаний винним в розграбуванні промислових підприємств інших держав і використанні рабської праці. В результаті Круп був засуджений до 12 років позбавлення волі з конфіскацією майна.

4 лютого 1951 року наказом Джона Макклоя, американського верховного комісара в Німеччині, Альфрід Круп був достроково звільнений. Згодом була анульована частина вироку, що стосувалася конфіскації майна концерну і йому було повернуто особисті статки. Очоливши сімейну справу, домігся скасування постанови про розформування концерну «Фрідріх Круп». Відродив корпорацію Крупів і керував нею до 1967 року. Фонд Альфріда Крупа сьогодні фінансує українські студії у Грайфсвальдському університеті.

Лише пройшовши такий шлях, Німеччина змогла у 1955 році відновити збройні сили. При цьому над німецьким військом був встановлений жорсткий парламентський контроль⁸⁴. Відповідно до Основного закону головнокомандувачем збройних сил є не Президент, а Міністр оборони - в мирний час і Канцлер - в умовах війни⁸⁵. Бундестаг створив комітет з питань оборони з повноваженнями слідчої комісії⁸⁶, а також посаду Парламентського комісара з питань збройних сил для гарантування дотримання прав людини всередині війська⁸⁷.

Сучасне розуміння парламентського контролю в демократії

Отож кожна з країн, яку ми сьогодні вважаємо взірцем демократії і добробуту, проходила свій шлях становлення парламентського контролю. Однак спільними на цьому шляху можна визначити дві ознаки. По-перше, кожна країна мала подолати внутрішні чи зовнішні загрози як свободам громадян цих держав, так і державам в цілому. По-друге, кожна країна, долаючи ці загрози, доходила висновку, що представницький орган може стримувати ці загрози найефективніше.

Найпершою загрозою для людей була загроза їхньому добробуту. Людям потрібно мати доступ до ресурсів, щоб забезпечити собі добробут. Для англійців часів Магна Карта критичним ресурсом були ліс і річки, для американців після проголошення незалежності – торгівля морем. Люди також пізнали, що монополісти, які контролюють доступ до ресурсів, загрожують їхнім свободам і безпеці, як Іоанн Безземельний в Англії, трасти в США чи Крупи в Німеччині.

Людині також потрібно захистити свою власність. За те, що держава регулює доступ до ресурсів і захист власності, люди готові сплачувати податки. Однак вони очікують, що ці податки будуть розумними і сумірними їхнім доходам, а також, що вони будуть витрачатися саме на те, заради чого вони зібрані. Виконавча влада, якій потрібні ресурси для різних функцій держави, завжди матиме спокусу збільшувати податки. Більш того, величезні кошти, які потрапляють до рук виконавчої влади як податки, неминуче спокушають її до всіляких зловживань.

Тому люди обирають представницький орган, щоб той від їхнього імені і в зрозумілий для них спосіб контролював, як виконавча влада регулює доступ до ресурсів, а також збирає і витрачає їхні кошти. Звідси народилися такі принципи діяльності і повноваження парламенту в демократичних країнах:

- парламент має працювати публічно;
- тільки парламент може встановлювати податки і збори;
- тільки парламент може ухвалювати бюджет;
- парламент повинен регулювати доступ до ресурсів і монополії;
- парламент повинен мати звіт виконавчої влади про надходження і використання публічних коштів;
- парламент може формувати аудиторський орган, щоб контролювати ефективність використання коштів публічними установами.

Наступною загрозою, яка породила парламентський контроль, є загроза свободам людей через свавільне застосування сили. Виконавча влада мусить мати інструменти примусу, в тому числі зброю, для того, щоб захистити своїх людей від зовнішніх загроз, підтримувати порядок всередині і застосовувати покарання у випадку порушення закону. Вочевидь така сила є для виконавчої влади не меншою спокусою, аніж гроші. Іоанн Безземельний застосовував силу, щоб свавільно стягувати податки, а Адольф Гітлер – для того, щоб побудувати диктатуру і утримувати її.

Знову ж таки, є лише одна інституція в державі, яка може стримувати силу виконавчої влади для захисту людей, – це парламент як представницький орган. Крім стримування непропорційного застосування сили, парламент повинен також слідкувати, щоб примус був застосований там, де він необхідний. Наприклад, парламент має контролювати, щоб органи правопорядку розслідували злочини, які мають суспільну значущість, і гарантувати невідворотність покарання для посадовців. Для цього в парламенту сформувалися такі повноваження:

- тільки законами можуть регулюватися права і свободи людини;
- тільки парламент може ухвалювати закони і не може нікому передавати ці повноваження;
- тільки парламент може утворювати збройні формування;
- парламент повинен контролювати видатки на утримання збройних формувань;
- парламент повинен схвалювати рішення виконавчої влади про введення надзвичайного стану, як підстави обмежень прав людини;
- парламент повинен схвалювати рішення виконавчої влади про застосування збройних формувань всередині країни;
- парламент повинен контролювати, щоб слідчі органи і контррозвідка не застосовували інструментів стеження для неналежних цілей;
- парламент може утворювати інститут уповноважених, які опікуються дотриманням прав людини, передовсім у середовищах, вразливих до застосування сили.

Окрім внутрішніх загроз, для держав, а відтак для людей, які проживають на їхній території, завжди є загроза зовнішнього нападу. Війни традиційно ведуться за доступ до ресурсів і торгівельних шляхів. Змінюється поняття ресурсу – від лісу і річки до інформації.

Змінюються інструменти війни – від лука і стріл до хакерських атак на об'єкти критичної інфраструктури. Незмінною залишається загроза суверенітету держави і безпеці людей.

Основний тягар відповідальності за захист від зовнішніх загроз лежить на виконавчій владі – головнокомандувачеві, збройних силах, розвідці і контррозвідці. Виконавча влада має визначати загрозу, стримувати її, а у випадку агресії оборонятися і захищати людей.

Якщо у випадку застосування сили всередині країни в мирний час парламент має виконувати стримуючу функцію, то для захисту від зовнішньої агресії місія парламенту є дещо іншою. Він має гарантувати спроможність до оборони, яка є головним стримуючим фактором від збройної агресії.

Парламент від імені народу має мобілізувати військо для оборони у випадку агресії. Для того, щоб мати легітимність покликати людей на захист у будь-який час, парламент мусить повсякчас перевіряти, як виконавча влада дбає про регулярних військових. Для цього парламент повинен контролювати, що військові їдять, як вони одягнуті, як озброєні, яке у них навчання, яке дозвілля, як до них ставиться командування, як почувуються їхні родини. Чим більше гідним почуватиметься військовий, тим більшою є спроможність до мобілізації і оборони всього суспільства.

Окрім цього, визначальною є функція парламенту у встановленні факту агресії. З одного боку, ця функція є запобіжником, щоб, прикриваючись агресією, виконавча влада не застосувала сили всередині країни. З іншого боку – це контроль, щоб виконавча влада справжню агресію не прогавила.

Схожою є природа повноважень про схвалення воєнного чи надзвичайного стану у зв'язку з агресією і схвалення рішення про застосування війська у зв'язку з агресією. У мирний час повноваження схвалювати воєнний чи надзвичайний стан, так само як і застосування війська, є запобіжником. Натомість в умовах реальної зовнішньої загрози і агресії парламент має подбати, щоб такі рішення були вчасно ухвалені. Введення воєнного стану дає законні підстави військовим обмежувати права людини в умовах загрози – запроваджувати комендантську годину, обмежувати рух, використовувати приватну власність. Рішення ж про застосування збройних сил у зв'язку з агресією є дозволом для військових застосовувати зброю і захищає їх від відповідальності за законами мирного часу.

Без таких рішень військові в умовах війни є вразливими, що впливає на їхню гідність, а відтак на спроможність до оборони всього суспільства.

Отож у цій царині в парламенту сформувалися такі повноваження:

- парламент має контролювати, щоб видатки на оборону були достатніми;
- парламент має контролювати, як виконавча влада використовує видатки на оборону;
- парламент має контролювати, щоб виконавча влада вчасно ухвалила рішення про факт агресії, а також про введення воєнного стану і про застосування збройних сил у зв'язку з агресією.

Зрештою, усі згадані вище повноваження парламент не міг би виконати ефективно без контролю за виконавчою владою в цілому. У країнах, де уряд формується за результатами парламентських виборів, як-от Великобританія чи Німеччина, – це парламент має повноваження формувати уряд чи відправляти його у відставку. У Сполучених Штатах, де уряд формує глава держави, парламент має повноваження імпічменту як глави держави, так і окремих високопосадовців. Крім того, парламенти надають згоду на призначення чи звільнення окремих посадовців у виконавчій владі.

І, звичайно, публічність роботи парламенту і його повноваження ухвалювати закони і ухвалювати бюджет є загальною рамкою контролю за діяльністю виконавчої влади.

Для виконання своїх контрольних повноважень парламенти у демократичних країнах використовують доволі стандартні інструменти і процедури:

1. Законодавча процедура парламенту дозволяє депутатам звертатися до своїх виборців, пояснюючи їм мотиви ухвалення тих чи інших законодавчих правил.
2. Запитання до уряду і парламентські дебати дають змогу депутатам висловлювати запитання, претензії чи вимоги до виконавчої влади в інтересах своїх виборців.
3. Повноваження депутатів робити письмові звернення, запити чи інтерпеляції потрібне передовсім для реагування на звернення виборців у зв'язку з проблемами, які у них виникають. Крім того, такий інструмент дозволяє депутатам збирати інформацію і проводити особисте розслідування суспільно значущих проблем.
4. Повноваження парламентських комітетів (комісій) готувати законопроекти до розгляду потрібне для уточнення та узгодження позицій виконавчої влади та депутатів як представників народу.
5. Повноваження парламентських комітетів (комісій) погоджувати бюджет, запропонований урядом, має надзвичайне значення для контролю за ефективним використанням коштів. При цьому депутати вимагають від уряду якомога більшої публічної деталізації витрат.
6. Повноваження парламентських комітетів (комісій) проводити розслідування необхідне для реагування на суспільно значущі події або порушення з боку виконавчої влади. Такі повноваження є, як правило, дуже широкими. Вони включають в себе необмежений доступ до документів, виклик свідків, публічні слухання. Неправдиві свідчення перед парламентськими комітетами (комісіями) можуть мати наслідком кримінальне переслідування свідків. За наслідками слідчої діяльності парламентські комітети (комісії) публікують звіти, які через суспільний резонанс мають значний вплив на урядову політику.
7. Повноваження парламентських комітетів (комісій) надавати згоду на призначення посадовців дає змогу депутатам дослідити придатність і спроможність певної кандидатури на виконання певних функцій. Депутати можуть з'ясувати як фаховість, так і доброчесність кандидата.
8. Повноваження парламентських комітетів (комісій) ініціювати звільнення (імпічмент) посадовців є інструментом політичного стримування виконавчої влади.

Усі повноваження та інструменти доповнюють один одного у виконанні функції парламентського контролю. Про те, як вони застосовуються в окремих країнах, йтиметься в наступних розділах.

УКРАЇНСЬКИЙ ПОСТУП ДО ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ

Як ми змогли побачити з історії становлення парламентського контролю в демократичних країнах, він невід’ємний від захисту права власності громадян і їхнього доступу до ресурсів, захисту інших прав і свобод він непропорційного застосування сили і захисту від зовнішніх загроз. Відповідно, лише за таких обставин український парламент зможе ефективно реалізувати функцію парламентського контролю.

Вочевидь, слід пізнати доступні для українського парламенту інструменти контролю, зрозуміти причини їхньої вразливості і визначити, яким чином ці інструменти можна розвивати і вдосконалювати. Однак для цього слід спочатку пізнати історичний шлях становлення прав і свобод, передовсім права власності і доступу до ресурсів, а також – як становлення права власності вплинуло на формування балансу влади в Україні, а відтак контрольної функції парламенту.

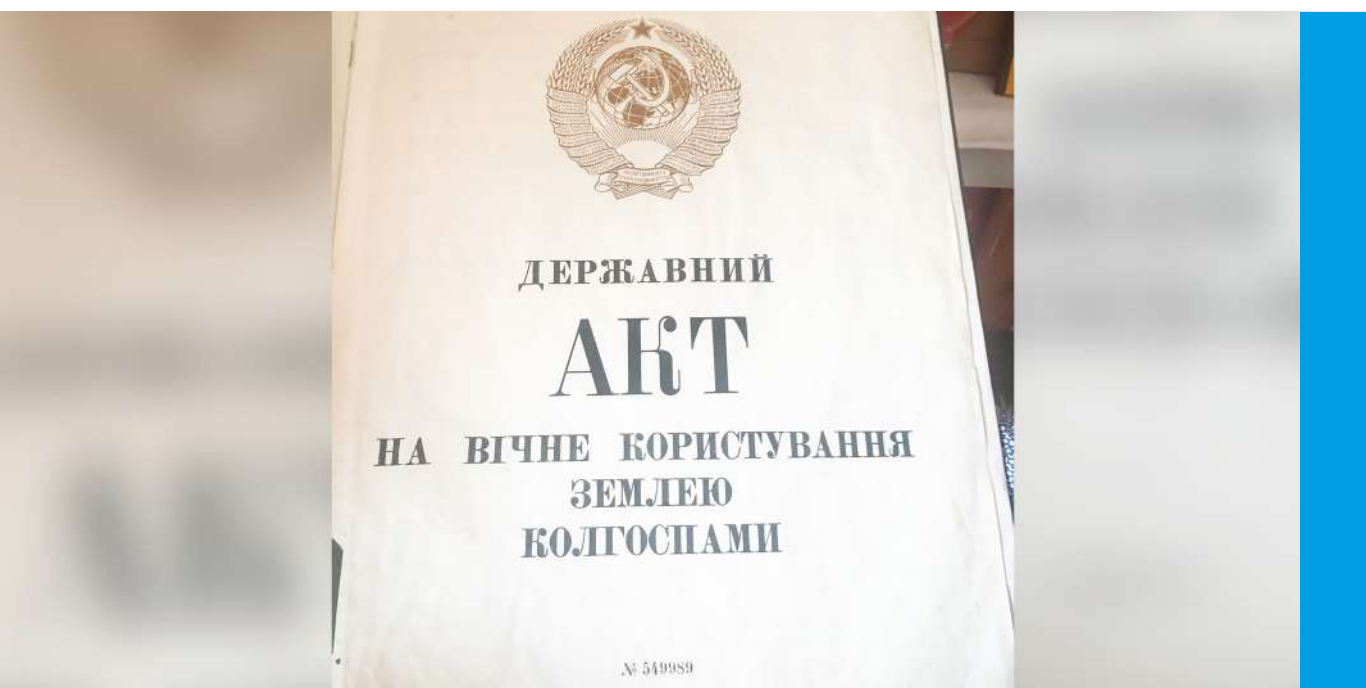
Система влади і регулювання власності на момент проголошення незалежності

24 серпня 1991 року Україна проголосила себе незалежною державою, відокремившись юридично від Російської імперії, уособленої Радянським Союзом. Водночас на території вже незалежної України продовжували діяти закони, традиції й еліти, сформовані десятиліттями радянського колоніалізму.

Основою радянської системи управління була фактична заборона приватної власності. З цієї заборони починалася Конституція Української РСР, яка визначала, що державна і колгоспно-кооперативна власність є «основою економічної системи»⁸⁸. Замість приватної власності було введено поняття «особистої власності», до якої належали «трудові доходи, предмети вжитку, особистого споживання, комфорту і підсобного домашнього господарства, житловий будинок і трудові заощадження»⁸⁹.

Підприємницька діяльність також була заборонена. Майно, що перебувало в особистій власності або в користуванні громадян, не могло бути використано «для одержання нетрудових доходів»⁹⁰. Свобода підприємництва була зведена до «індивідуальної трудової діяльності», як «кустарно-ремісничих промислів, сільського господарства, побутового обслуговування населення, а також інші види діяльності, що ґрунтуються виключно на особистій праці громадян і членів їх сімей»⁹¹.

У виключній власності держави були земля, її надра, води, ліси. Державі належали «основні засоби виробництва в промисловості, будівництві і сільському господарстві, засоби транспорту і зв’язку, банки, майно організованих державою торговельних, комунальних та інших підприємств, основний міський житловий фонд, а також інше майно, необхідне для здійснення завдань держави»⁹².



З фотоархіву автора

Економіка України була плановою і інтегрованою в економічну систему СРСР⁹³. Управління економікою України здійснювала Рада Міністрів Української РСР⁹⁴. Формально Рада Міністрів мала статус уряду, однак не мала ані повноважень формування політики, ані навіть самостійності в адміністративно-плановому управлінні економікою, оскільки діяла виключно в економічних інтересах радянської метрополії.

Власне, централізованою і підпорядкованою метрополії була вся система влади. В Українській РСР формально діяли інституції, які мали символізувати державну владу: виборні органи – Верховна Рада та місцеві ради депутатів; уряд – Рада Міністрів; колективний глава держави – Президія Верховної Ради⁹⁵; суди. Однак їхні повноваження були номінальними. Влада державних органів не була суверенною, принцип поділу влади не застосовувався, місцеве самоврядування не здійснювалося⁹⁶.

Реальну владу на території всього Радянського Союзу утримувала верхівка комуністичної партії, яка своєю чергою вважалася «керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства, ядром його політичної системи, державних і громадських організацій»⁹⁷. Примус забезпечувався органами правопорядку на чолі з генеральним прокурором Радянського Союзу. Через розгалужену систему прокуратури він мав повноваження «найвищого нагляду» за «точним і однаковим виконанням законів усіма міністерствами, державними комітетами й відомствами, підприємствами, установами та організаціями, виконавчими і розпорядчими органами місцевих Рад народних депутатів, колгоспами, кооперативними та іншими громадськими організаціями, службовими особами, а також громадянами»⁹⁸.

Виконавча влада уряду – Ради Міністрів, – як вже зазначалося, була номінальною і зводилася до адміністративного управління економікою України як частиною економіки Радянського Союзу.

Верховна Рада Української РСР не могла виконувати представницьких функцій, оскільки передовсім не мала суверенної влади і була підпорядкованою загальносоюзним органам влади. Очевидно, за такої системи Верховна Рада не мала повноважень контролювати виконавчу владу. Зрештою, в Радянському Союзі була однопартійна система і вибори були номінальними. Те ж саме стосувалося і місцевих рад депутатів, які були повністю підконтрольні радам вищого рівня⁹⁹.

Суди не мали незалежності, бо формувалися Верховною Радою Української РСР¹⁰⁰. Крім того, функція правосуддя була фіктивною через застосування «прокурорського нагляду».

Через авторитарну систему управління і відсутність незалежного і справедливого суду, крім права власності, були обмежені також інші основоположні права і свободи: право на життя, право на свободу і особисту недоторканість, право не свідчити проти себе і презумпція невинуватості, свобода пересування, свобода вираження поглядів, свобода віросповідання тощо.

Така система утримувалася на території України впродовж 50–70 років і супроводжувалася терором. Позбавлення права власності на землю українських селян відбувалося шляхом Голодомору, який у 1932–1933 роках забрав життя, за різними обрахунками, від чотирьох до семи мільйонів людей. Сотні тисяч людей з числа управлінської, підприємницької, культурної та духовної еліти стали жертвами репресій упродовж 1920–1940-х років. Натомість питома українська еліта була заміщена російською або ж лояльною до Росії.

Як наслідок, десятиліття авторитарного управління і терору за відсутності права власності, незалежного суду, а відтак відсутності гарантій основоположних прав і свобод призвели до того, що на момент проголошення незалежності Україна зіткнулася з дефіцитом спроможності владних інституцій.

За роки державної монополії на власність у суспільстві було вихолощене знання про власність і відповідальність за управління нею. Крім того, в українців не було капіталу. Тому, попри відновлення приватної власності в лютому 1991 року¹⁰¹, громадяни не мали спроможності для повноцінного залучення ані до управління власністю, ані до підприємницької діяльності.

Після здобуття незалежності політичні та управлінські еліти не були замінені, а успадковані з радянської системи. Вони не були носіями ані національної чи державницької ідентичності, ані культури демократичного публічного управління. Натомість вони сповідували і практикували адміністративно-командні методи управління і збереження тісних економічних стосунків з Росією як з колишньою метрополією. Тому, попри формальну заміну назв, вони зберегли командно-адміністративну природу державних інституцій, радянський адміністративно-територіальний устрій, а також авторитарні підходи до регулювання економічних процесів.

Становлення права власності, доступу до ресурсів і формування монополій

Як ми згадували, те, як держава захищає власність і регулює доступ до ресурсів, визначає добробут людей і суспільства в цілому. При цьому монопольний доступ до ресурсів окремих осіб чи груп осіб загрожує незалежності усіх державних інституцій і підриває їхню спроможність діяти в інтересах всього суспільства. При цьому, як показує історичний досвід, виконавча влада за своєю природою схильна до домовленостей і зловживань, тому завжди є лояльною до великого бізнесу.

Однак найбільшу загрозу монополії становлять для парламентського контролю. Монополісти завжди будуть прагнути зберегти та зміцнити привілейоване становище. Для цього їм потрібно гарантувати становлення та збереження необхідних правил, тобто законів. Відповідно вони використовують свій вплив – гроші, найманих працівників, медіа – для приведення до влади лояльних членів парламенту чи становлення контролю над вже обраними. Щоб уявити, як виглядає контроль монополістів над представницьким органом і наслідки такого впливу для суспільства, можна ще раз пригадати карикатуру Кеплера «Боси Сенату».

В Україні від початків незалежності і до сьогодні все ще зберігається позитивістське тлумачення права власності. В законі від 1991 року наголос зроблено на тому, що право власності – це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження майном, врегульовані законом¹⁰². І навіть ухвалення нового Цивільного кодексу 2003 року принципово не змінило такого підходу – йдеться про право, яке існує відповідно до закону¹⁰³. Тобто визначальним для захисту права власності залишається не його природа, а примхи законодавця. Однак саме прогалини в законах, які стосувалися права власності, разом з їхнім позитивістським тлумаченням створили передумови для формування монополій в Україні.

Власне, відірваним від ідеї набуття права власності з усіма наслідками його реалізації була і залишається безоплатна приватизація, зокрема приватизація житлового фонду, землі і державних підприємств.

Безоплатне передання громадянам житла без обов'язку утримувати житлові будівлі спотворило їхнє уявлення про власність і відповідальність за управління нею. Це також сформувало суспільну толерантність до безконтрольного доступу інших осіб до власності. І процеси непрозорої приватизації чи захоплення чужої власності не викликали несприйняття чи супротиву у суспільстві.

Відсутність критеріїв приватизації і ручне управління нею забезпечили доступ обраним особам до найбільш привабливих об'єктів, серед яких, безперечно, були об'єкти критичної інфраструктури у сферах енергетики та газопостачання, а також великої промисловості, як-от металургія, хімічна промисловість, суднобудування.

Попри те, що були ухвалені закони «Про обмеження монополізму та недопущення

недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності»¹⁰⁴ та «Про Антимонопольний комітет України»¹⁰⁵, антимонопольне регулювання фактично не діяло. Бракувало розуміння і належних критеріїв монополій чи монопольного становища, а також повноцінних повноважень антимонопольного комітету і гарантій його незалежності. Натомість був на законодавчому рівні закладений фундамент для безперешкодного формування монополій. Спочатку у 1995 році указом Президента¹⁰⁶, а згодом у 1996 році законом України¹⁰⁷ запровадили поняття і підстави для формування «фінансово-промислових груп». Ці рішення фактично узаконили організацію вертикальних та горизонтальних монополій. Фінансово-промислові групи діяли до 2010 року, і навіть попри скасування обох рішень, жодних інструментів для відновлення антимонопольного балансу не було запроваджено. Більш того, всі наступні законодавчі рішення лише пристосовувалися до усталеного стану речей.

Окремим наріжним каменем, що призвів до спотворення розуміння приватної власності, стали приватизація і обіг земель. Спекуляції довкола приватної власності на землю і зміни цільового призначення земель залишаються одним з основних джерел корупції в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і в судах.

Земля і надра не розглядалися як самостійні активи, які забезпечують прибуток, і просто передавалися в користування. Земельний податок був запроваджений ще у 1992 році¹⁰⁸, однак через численні пільги майже не сплачувався. Після запровадження бюджетної децентралізації у 2015 році очікувалося, що міста будуть зацікавлені у зборі земельного податку. Але у багатьох містах земля далі розглядається як даровий придаток до підприємницької діяльності.

Не кращим чином розвивалася і практика сплати ренти за користування надрами. В Україні 5% світового запасу корисних копалин: 2223 родовища горючих корисних копалин, 147 – металічних, 4676 – неметалічних¹⁰⁹. Значна частина цих родовищ була і залишається в активній експлуатації. Попри це плата за користування надрами становила мізерну частину надходжень до державного бюджету як в абсолютному, так і у відносному значеннях.

Окрім цього, не було встановлено жодних вимог щодо сплати в Україні податку з прибутку, отриманого від користування надрами – пов'язаного виробництва і торгівлі. Торгівля надрами переважно ведеться через торгуючі компанії, зареєстровані в офшорних юрисдикціях.

Фактично відсутній земельний податок і низька рента за користування надрами, а також відсутність реальних інвестиційних умов і критеріїв у приватизаційних договорах дозволяли генерувати надприбутки власникам промисловості. А брак антимонопольних запобіжників заохотив їх формувати вертикальні та горизонтальні монополії.

Податкове законодавство з часів фінансово-промислових груп сприяло розчленуванню компаній і підрозділів, які здійснюють торгівельні операції, в офшорні юрисдикції. Це, з одного боку, суттєво зменшує базу оподаткування в Україні, а з іншого, знову ж таки, сприяє генеруванню надприбутків і укріпленню монополій.

Усі описані чинники призвели до того, що декілька осіб чи груп осіб сьогодні контролюють виробництво і постачання електроенергії. Більшість газорозподільчих компаній, які

транспортують газ, є під контролем однієї особи. Так само декілька осіб контролюють металургійну промисловість.

Окрім цього, власники цих монополій утримують контроль над переважною частиною українських медіа, передовсім телебачення. Зрештою, попри російську агресію проти України, серед тих, хто утримує монопольний контроль за критичними для країни сферами, є росіяни, або українці, які відверто демонструють лояльність до Росії.

Формування балансу влади

Становлення приватної власності і формування доступу до ресурсів має циклічний зв'язок із формуванням балансу влади після здобуття незалежності.

До червня 1996 року в Україні діяла Конституція УРСР зі змінами, внесеними з 1991 року. В Конституції були вилучені згадки про комуністичну партію, Радянський Союз і радянську владу, при цьому відновлена приватна власність і запроваджена посада Президента.

Вочевидь, без навичок і спроможності самостійно управляти державою конституційний баланс влади був хаотичним і ситуативним. Проте були і передумови для розвитку парламентської демократії – Верховна Рада України зберігала високу легітимність як орган, що взяв на себе відповідальність за проголошення незалежності України.

Ситуація змінилася після обрання Леоніда Кучми Президентом України у 1994 році. Його початковим орієнтиром були не так стосунки з демократичним Заходом, як з Росією і пострадянським простором. Крім того, судячи з перших указів Президента, він мав намір одноосібно управляти економічними процесами, передовсім процесами приватизації. Відповідно його бачення моделі влади було доволі авторитарним, а відтак конфлікт з парламентом – неминучим.

Першу перемогу у протистоянні з парламентом президент здобув у 1995 році шляхом підписання Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України (далі Конституційного договору). Конституційний договір, хоч і декларував поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову¹¹⁰, юридично забезпечив безконтрольну концентрацію влади в руках однієї особи – Президента України.



Джерело: Центральний державний архів вищих органів влади та управління України

Конституційний договір був прошитий жовто-блакитною стрічкою і скріплений печаткою Верховної Ради України. На той час в Україні ще не виготовляли символіки для органів влади. Тому договір прошитий стрічкою, яку надало українському уряду посольство Швеції в Україні.

Президент отримав повноваження глави держави і глави виконавчої влади¹¹¹ з правом одноосібно створювати, реорганізовувати і ліквідовувати міністерства, відомства, інші центральні та місцеві органи державної виконавчої влади, призначати і звільняти з посад керівників цих органів¹¹², а також одноосібно управляти майном, що перебуває у загальнодержавній власності¹¹³.

Окрім цього, Конституційний договір надав президентові законодавчу функцію – право видавати укази з питань економічної реформи, не врегульованих чинним законодавством України, які діють до прийняття відповідних законів¹¹⁴.

На додаток президент отримав одноосібний контроль над судовою системою через повноваження призначати усіх суддів загальної юрисдикції¹¹⁵ і самостійну судову функцію – повноваження скасовувати акти центральних і місцевих органів державної виконавчої влади України, а також акти органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим у разі їх невідповідності Конституції та законам України, а також указам і розпорядженням Президента України¹¹⁶.

Місцеве самоврядування та виконавча влада на місцях також потрапила в залежність від президента. Головами обласних, Київської та Севастопольської міських і районних державних адміністрацій Президент України призначав осіб, обраних головами відповідно обласних, Київської та Севастопольської міських і районних Рад¹¹⁷. Голови державних адміністрацій

отримали повноваження зупиняти рішення органів місцевого самоврядування¹¹⁸. Водночас президент отримав повноваження одноосібно звільняти голів державних адміністрацій, що мало наслідком втрату ними своїх виборних посад¹¹⁹.

У підпорядкуванні президента опинилася вся система безпеки та примусу – Збройні сили України, поліція і прокуратура, яка продовжувала забезпечувати радянську функцію загального нагляду за додержанням Конституції та законів України органами та посадовими особами державної виконавчої влади, представницькими органами та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями усіх форм власності, а також громадянами України, особами без громадянства¹²⁰.

Натомість у Конституційному договорі не було жодної згадки про парламентський чи судовий контроль за президентом та його рішеннями.

Така модель влади майже у незмінному вигляді була зрештою закріплена в новій Конституції України, прийнятій у 1996 році. Посада Президента України була офіційно поставлена над законом і судом через задекларовану, але абсолютно недієву процедуру імпідменту¹²¹.

Виконавча влада зосередилася фактично в руках однієї особи – Президента України і була позбавлена будь-якого контролю з боку парламенту. Така концентрація влади призвела до ручного і свавільного управління економічними процесами, зокрема приватизацією. Натомість парламент поступово отримував ознаки залежності від президента і його рішень. Крім того, поступово в парламенті почали формуватися групи, які представляли інтереси кінцевих бенефіціарів приватизації, що починали будувати свої монополії.

Суди виявилися підпорядкованими необмеженій виконавчій владі. У процесі приватизації і подальшої концентрації власності це означало, що підконтрольні судді ставали останньою інстанцією, яка гарантувала заволодіння власністю.

Місцеве самоврядування залишилося декларативним. Був збережений радянський адміністративно-територіальний устрій. Виконавча влада на рівні областей та районів залишалася підпорядкованою президентові. Громади не отримали ресурсів, оскільки земля і власність не була належним чином передана громадам.

Баланс влади був дещо модифікований у 2004 році, внаслідок Помаранчевої революції і змін до Конституції, які чинні станом на сьогодні. Формально Президент перестав бути главою виконавчої влади, але ці повноваження не були передані жодній іншій посаді. Кабінет Міністрів був визначений вищим органом в системі органів виконавчої влади¹²². При цьому Прем'єр-міністр визначений як особа, яка керує роботою Кабінету міністрів¹²³. Прем'єр-міністр не отримав жодних одноосібних повноважень, починаючи від найважливішого – формування складу уряду, яке віддали парламентській коаліції¹²⁴.

Натомість Президент зберіг прямий або опосередкований контроль за значною часткою виконавчої влади, як-от Міністерство оборони, Міністерство закордонних справ, прокуратура, Служба безпеки, місцеві державні адміністрації та регулятори. При цьому Президент, як і

виконавча влада в його руках, залишилися поза парламентським контролем.

За таких обставин посада Прем'єр-міністра, попри позірну вищість, залишилася у залежності від посади Президента, що жодним чином не покращило систему стримувань та противаг в Україні.

Таким чином, від початку приватизації усі органи регулювання підпорядковувалися одноосібно Президентові, який, як фактичний регулятор приватизації, повинен був гарантувати успішне здійснення новими власниками контролю за ринками у відповідних сферах. Своєю чергою монопольне становище окремих осіб чи груп осіб дало їм неконтрольовані інструменти впливу на суспільство і державні інституції.

Погіршило ситуацію нелегітимне повернення у 2010 році чинності Конституції в редакції від 1996 року. Відбувся ще один цикл приватизації під контролем Президента, а відтак посилення монопольного становища осіб, які контролювали представництво своїх інтересів в парламенті. Посилення авторитарних повноважень Президента і підпорядкованих йому органів правопорядку призводило до системних порушень прав людини, зокрема порушення свободи мирних зібрань. У непропорційному застосуванні сили парламент став не на бік людей, а на бік виконавчої влади. Як наслідок, люди, які більше не могли розраховувати на захист представницького органу, піднялися на протест, що переріс у Революцію Гідності.

Парламент не був здатен контролювати не лише захист прав і свобод від застосування сили всередині країни. Він також десятиліттями не контролював спроможність до оборони і захисту від зовнішніх загроз. Тому ані виконавча влада в цілому і військо зокрема, ані суспільство не були готові до збройної агресії, яку Росія розпочала проти України в лютому 2014 року.

Контрольна функція в українському парламенті після 2014 року

Потрясіння Революції Гідності та російсько-української війни посилили серед людей усвідомлення своїх прав, потреби їх захисту, а також захисту від зовнішньої агресії. Люди почали вимагати від політики зменшення рівня політичної корупції – прозорих процедур, незалежних судів і відповідальності посадовців, посилення спроможності війська, а також санкцій стосовно капіталу країни-агресора.

Як ми прослідкували, політична корупція стала наслідком залежності усіх інститутів влади від монополістів, а також виведення частини виконавчої влади в особі Президента та підпорядкованих йому органів з-під парламентського та судового контролю. При цьому немає іншого шляху для посилення парламентського контролю, а відтак зміцнення демократії, аніж подолання монополій і підпорядкування всієї виконавчої влади представницькому органу.

Тож подолання політичної корупції неминуче буде зачіпати інтереси монополістів та спричиняти спротив їхнього представництва і в парламенті, і у виконавчій владі, і в судах.

Не менший спротив, природно, чинитиме виконавча влада у спробах парламенту розширити свій контроль над нею.

Однак, маючи запит від суспільства, з одного боку, і фінансові стимули міжнародних інституцій, з іншого, українська влада від моменту обрання пореволюційного президента та парламенту і до сьогодні вимушена поступово йти шляхом посилення парламентського контролю. Це стосується і спроб обмежити монополії, і намірів краще контролювати застосування сили всередині країни, і докладених зусиль, щоб забезпечити невідворотність покарання посадовців, і контролю за спроможністю війська, і реакції на російську агресію.

Наприклад, Закон «Про ринок природного газу»¹²⁵ зруйнував монополію принаймні на постачання газу. Всі рішення, які стосувалися формування антикорупційної інфраструктури, спрямовані на гарантування невідворотності покарання за високопосадову корупцію. З Конституції був видалений розділ про радянську прокуратуру. Додалося прозорості у законодавчих і підзаконних рішеннях стосовно оборонних закупівель. Парламент стримав Президента від необґрунтованого рішення стосовно запровадження воєнного стану і змусив ініціювати рішення про визнання факту російської агресії.

Ці та інші рішення свідчать про поступ на шляху утвердження парламентського контролю. Цей процес не може бути простим і для успіху немає жодного усталеного рецепту. Однак є свій і чужий досвід, який варто вивчити і осмислити для того, щоб розуміти можливості і перешкоди на цьому шляху.

Найперше маємо розуміти власну конституційну рамку парламентського контролю. Адже вона може містити як бар'єри, про які йшлося вище, так і приховані можливості.

Що контролюємо?	Повноваження парламенту, закріплені в Конституції
Контроль за захистом власності і ефективним використанням публічних коштів	Стаття 67. Кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом. Стаття 85. До повноважень Верховної Ради України належить: ... 4) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; 12) призначення ... за поданням Прем'єр-міністра України ... Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад...; 14) затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам

Що контролюємо?	Повноваження парламенту, закріплені в Конституції
Контроль за захистом власності і ефективним використанням публічних коштів	та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням; 16) призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати; 18) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України; 19) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України; 36) затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності; Стаття 92. Виключно законами України визначаються: 5) засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку; 6) основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки; 7) правовий режим власності; 8) правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання; 9) засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; Стаття 92.... Виключно законами України встановлюються: 1) Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України;

Що контролюємо?	Повноваження парламенту, закріплені в Конституції
Контроль за захистом власності і ефективним використанням публічних коштів	порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи; Стаття 95. Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків. Стаття 96. Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин – на інший період. Кабінет Міністрів України не пізніше 15 вересня кожного року подає до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік. Разом із проектом закону подається доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року. Стаття 97. Кабінет Міністрів України відповідно до закону подає до Верховної Ради України звіт про виконання Державного бюджету України. Поданий звіт має бути оприлюднений.
Контроль за застосуванням сили всередині країни	Стаття 85. До повноважень Верховної Ради України належить: 12-1) призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України; 17) призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні; 20) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; 22) затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства

Що контролюємо?	Повноваження парламенту, закріплені в Конституції
Контроль за застосуванням сили всередині країни	внутрішніх справ України; 23) схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України; 25) надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора; висловлення недовіри Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади; 31) затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації; Стаття 92. Виключно законами України визначаються: 1) права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; ... 14) судоустрій, судочинство, статус суддів; засади судової експертизи; організація і діяльність прокуратури, нотаріату, органів досудового розслідування, органів і установ виконання покарань; порядок виконання судових рішень; засади організації та діяльності адвокатури; 17) основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку; 19) правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації; 22) засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них. Стаття 92.... Виключно законами України встановлюються: 2) порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав; порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України;

Що контролюємо?	Повноваження парламенту, закріплені в Конституції
Контроль за спроможністю до захисту від зовнішніх загроз	Стаття 85. До повноважень Верховної Ради України належить: 9) оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; 12-1) призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України; 22) затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України; 23) схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України; 31) затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації; Стаття 92. Виключно законами України визначаються: 1) права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; ... 14) судоустрій, судочинство, статус суддів; засади судової експертизи; організація і діяльність прокуратури, нотаріату, органів досудового розслідування, органів і установ виконання покарань; порядок виконання судових рішень; засади організації та діяльності адвокатури; ... 17) основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку; ... 19) правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації; ... 22) засади цивільно-правової відповідальності; діяння,

Що контролюємо?	Повноваження парламенту, закріплені в Конституції
Контроль за спроможністю до захисту від зовнішніх загроз	які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них. Стаття 92.... Виключно законами України встановлюються: 2) порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав; порядок допуску та умов перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України;
Контроль за виконавчою владою в цілому	Стаття 3. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Стаття 6. Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Стаття 75. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. Стаття 83. У Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. ... Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України. Стаття 84. Засідання Верховної Ради України проводяться відкрито. Стаття 85. До повноважень Верховної Ради України належить: 3) прийняття законів; 5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики,

Що контролюємо?	Повноваження парламенту, закріплені в Конституції
Контроль за виконавчою владою в цілому	реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору; 6) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; 7) призначення виборів Президента України у строки, передбачені цією Конституцією; 8) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України; 10) усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпідменту), встановленому статтею 111 цієї Конституції; 11) розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; 12) призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України; 13) здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції та закону; 32) надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України; 33) здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом; 34) прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів України чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України;

Що контролюємо?	Повноваження парламенту, закріплені в Конституції
Контроль за виконавчою владою в цілому	Стаття 87. Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або протягом останньої сесії Верховної Ради України. Стаття 92. Виключно законами України визначаються: 12) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики; Стаття 111. Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину. Питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту ініціюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Для проведення розслідування Верховна Рада України створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі. Висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії розглядаються на засіданні Верховної Ради України. За наявності підстав Верховна Рада України не менш як двома третинами від її конституційного складу приймає рішення про звинувачення Президента України. Рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту приймається Верховною Радою України не менш як трьома четвертими від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент та отримання висновку Верховного Суду про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину.

Стосовно всіх видів контролю Конституція визначає однакові інструменти парламентського контролю для комітетів, тимчасових слідчих комісій чи окремих депутатів, а також окремих парламентських інституцій.

Парламентські органи та інституції	Конституційні повноваження
Народні депутати	Стаття 76. Конституційний склад Верховної Ради України – чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Стаття 80. Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп. Стаття 86. Народний депутат України має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності. Керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту.
Комітети парламенту	Стаття 89. 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 та обирає голів, перших заступників, заступників голів та секретарів цих комітетів.
Тимчасові слідчі комісії	Стаття 89. ...Верховна Рада України у межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань. Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, утворює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не

Парламентські органи та інституції	Конституційні повноваження
Тимчасові слідчі комісії	менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України. Висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду.
Рахункова палата	Стаття 98. Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата.
Уповноважений Верховної Ради України з прав людини	Стаття 101. Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Як бачимо з таблиць, інструментарій парламентського контролю є досить широким. Частково контрольні функції деталізовані в Регламенті Верховної Ради України та інших законах, кожен з яких несе у собі відбиток тієї парламентської культури, яка була притаманна певному історичному періоду. Частина з цих законів ухвалені на початку дев'яностих років ще до прийняття Конституції. Серед них Закон «Про статус народного депутата України», ухвалений у 1992 році, та Закон «Про комітети Верховної Ради України» від 1995 року. Відразу після прийняття Конституції, у 1996 році, був ухвалений Закон «Про Рахункову палату», а у 1997 – Закон «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». На початку 2010 р. прийнято нині чинний Регламент Верховної Ради України.

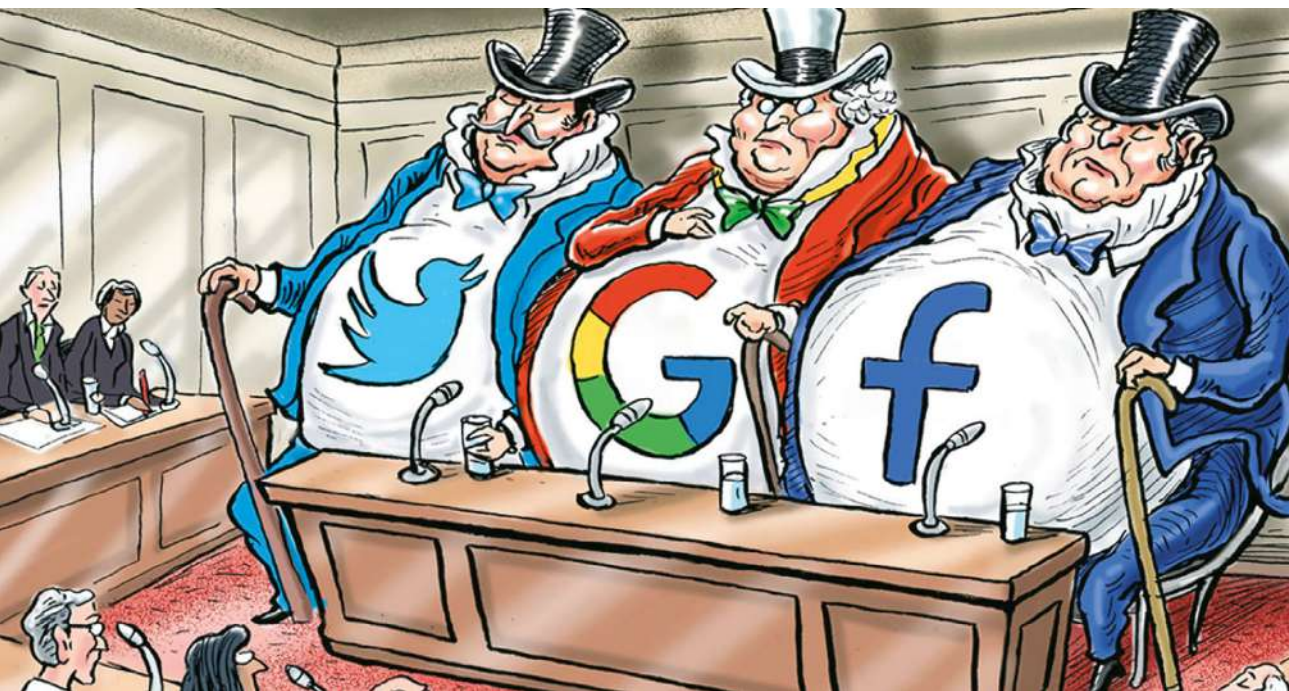
Вже після Революції гідності, коли загострився суспільний запит на парламентський контроль, до цих законів було внесено багато змін, які стосувалися публічності і прозорості парламентських процедур, зокрема бюджетних, підзвітності уряду тощо. У 2015 році була ухвалена нова редакція Закону «Про Рахункову палату», яка суттєво посилила спроможність Рахункової палати перевіряти ефективність використання публічних коштів. А наприкінці 2019 року був ухвалений Закон «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України».

Ми не вдаватимемося до детального аналізу законів, адже у випадку парламентського контролю їхня доля і норми, які в них закріплені, повністю залежать від готовності парламентарів до виконання своєї функції. Тому наступним нашим завданням є: з'ясувати, які ж обмеження для ефективного здійснення парламентського контролю пов'язані з Конституцією, а які залежать від знань, відваги та незалежності самих депутатів. Для цього ми порівнюємо досвід парламентського контролю в Україні, Сполучених Штатах Америки, Великобританії та Німеччині.

ДОСВІД ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ

Контроль за захистом власності і ефективним використанням публічних коштів

Парламент проти новітніх монополій (США)



Джерело: It's Time to Bust the Online Trusts. The Wall Street Journal

Наприкінці 2017 року Комітет Сенату США з розвідки розпочав розслідування втручання Росії у процес виборів Президента США у 2016 році. У зв'язку з цим комітет вирішив заслухати представників компаній «Гугл», «Фейсбук» та «Твітер» стосовно поширення через їхні платформи дезінформації, яка могла вплинути на результати виборів. Тоді, у листопаді 2017 року, на свідчення до Сенату прибули юристи компаній, у той час як очільники були зайняті більш нагальними справами.

Однак уже в квітні 2018 року Марк Цукерберг, засновник, співвласник і виконавчий директор «Фейсбуку», вимушений був декілька днів поспіль провести в Сенаті. Цього разу він самостійно давав свідчення перед двома комітетами – Комітетом з торгівлі та Комітетом з правосуддя.

Спільне засідання обох комітетів було обумовлене публікаціями в американських та британських медіа про те, що британська компанія «Кембрідж Аналітика» отримала несанкціонований доступ до приватної інформації користувачів «Фейсбуку» і використовувала цю інформацію під час президентської кампанії у США. Члени комітету намагалися з'ясувати, наскільки соціальна мережа здатна гарантувати захист приватності і захистити своїх користувачів від зловживань.

Користування «Фейсбуком», як і іншими застосунками, здійснюється за принципом поінформованої згоди. Тобто користувачі надають згоду на збирання та використання їхньої інформації на умовах, запропонованих застосунком. Внаслідок тривалих свідчень і пояснень конгресмени отримали підтвердження від Марка Цукерберга, що пересічні користувачі «Фейсбуку» не читають документ про умови використання інформації.

У своєму запитанні сенатор Джон Корнін вказав на проблеми, що існують з поняттям поінформованої згоди: «чи це означає, що згода, яку дають люди, не є поінформованою?», – запитав сенатор¹²⁶. І хоч Марк Цукерберг стверджував, що компанія виконує всі вимоги закону і навіть більше, була підірвана довіра до того, що «Фейсбук», як і інші онлайн послуги і застосунки, можуть ефективно регулювати захист даних про своїх користувачів.

Як наслідок, у грудні 2018 року Генеральний прокурор столиці США міста Вашингтон, округ Колумбія, подав судовий позов проти «Фейсбуку», звинувачуючи компанію в обдурюванні своїх користувачів і зловживанні їхніми даними¹²⁷. Водночас американські медіа продовжували свої розслідування і публікації стосовно того, як «Фейсбук» надає доступ до приватної інформації третім особам.

Так «Фейсбук» опинився під пильною увагою законодавців і регуляторів у цілому світі. Окрім обміну даними, «Фейсбук» звинувачують у несправедливому регулюванні доступу до публічної інформації. З одного боку, компанії дорікають поширенням мови ненависті та дезінформації, з іншого, навпаки – незадоволені тим, що компанія діє як цензор, блокує окремих користувачів.

І вже в середині 2019 року деякі американські законодавці почали наполягати на тому, щоб розділити великі технологічні компанії та передати державі регулювання онлайн-приватності. Вони закликали Міністерство юстиції США розпочати антимонопольне розслідування.

Співзасновник «Фейсбуку» Кріс Г'юз також підтримав ідею розділити компанію, обґрунтовуючи це тим, що «США мають досвід протидії монополіям, незалежно від того, наскільки добрі наміри можуть бути в лідерів таких компаній»¹²⁸.

Конгресмени також розпочали власне розслідування загроз монополізації галузі високих технологій і почали думати над правилами, які б запобігали великим технологічним компаніям утримувати надто великий вплив на ринку. В рамках розслідування в липні 2020 року в конгресі свідчили, окрім Марка Цукерберга, Джефф Безос, керівник «Амазону», Тім Кук, керівник «Епл», та Сундар Пічай, керівник «Гугл».

Відповідно до американських законів, сама величина компанії не є підставою для її обмеження, влада має довести, що завдається шкода споживачам або існує зловживання монопольним становищем. Голова Юридичного комітету Палати представників США Девід Сисилін, обґрунтовуючи необхідність обмежень, заявив: «Ці компанії, як вони існують тепер, мають монопольну владу. Деякі мають бути подрібнені. Всі мають підпадати під відповідне регулювання... їх контроль над ринком дозволяє їм робити все, щоб розчавити незалежний

бізнес і розширити власний вплив. Цьому необхідно покласти край». Сисилін назвав компанії «імператорами онлайн-економіки»¹²⁹.

А вже в грудні 2020 року Федеральна торгова комісія США (FTC) подала судовий позов проти компанії «Фейсбук». Комісія вимагає примусово розділити компанію, зобов'язавши її продати частку активів, включно з «Інстаграмом» та «Вотсапом». У позовній заяві, зокрема, зазначається, що «Фейсбук» утримує своє монополічне становище, придбавши ці компанії, які становлять загрозу конкуренції і створюють невинуваті перепони для потенційних конкурентів, яких «Фейсбук» не може або не хоче купувати¹³⁰.

Одночасно генеральні прокурори із 48 штатів США також подали власні позови проти компанії, звинувачуючи її у монополізації ринку.

В результаті «Фейсбук» став другою високотехнологічною компанією, проти якої уряд США подав позови щодо неналежної поведінки в бізнесі. В жовтні 2020 року Міністерство юстиції США подало позов проти компанії «Альфавет», батьківської компанії для «Гугл», звинувативши її в зловживанні ринковим становищем для захисту від конкуренції¹³¹.

Приклад парламентського контролю за регулюванням новітніх монополій є дуже промовистим. Вже зараз видно, наскільки непростим і тривалим є шлях регулювання монополій навіть у США. Так само можна побачити, наскільки важливою є послідовність і згуртованість парламентарів у намірах з'ясувати, а також пояснити суспільству і уряду суть проблеми. Таке пояснення через публічні свідчення стало головним суспільним опертям для подальших вимог законодавців до уряду, а урядовців до суду.

Розслідування непотизму і зловживань під час оборонних закупівель (Німеччина)

Восени 2018 року в Німеччині набула розголосу так звана «справа консультантів». У звіті Державної аудиторської служби країни були описані десятки порушень у процедурі найму зовнішніх консультантів Міністерством оборони. Зокрема зазначалося, що наймані консультанти відігравали більш важливу роль, ніж Міністерство публічно заявляло. За повідомленнями німецьких ЗМІ, німецькі аудитори підраховали, що Міністерство оборони витратило на зовнішніх консультантів до 108 мільйонів доларів, але офіційно задекларувало лише 2,34 мільйона доларів на цю мету. Прокуратура Берліна розпочала розслідування за фактом того, що Міністерство не виплачувало належних виплат зовнішнім консультантам, які, по суті, працювали в міністерстві повний робочий день¹³².

Міністеркою оборони Німеччини на той час була Урсула фон дер Ляйен. Фон дер Ляйен обіймала посади в кабінетах канцлера Ангели Меркель протягом майже 14 років, перебувала на посаді Міністра оборони з кінця 2013 року.

Німецькі парламентарі викликали Міністерку дати свідчення спочатку в Комітеті з оборони. Опозиційні депутати Бундестагу залишилися незадоволеними свідченнями і домовились

розпочати парламентське розслідування щодо ролі Міністерки оборони Урсули фон дер Ляйен у скандалі з витратами, пов'язаному з розподілом вигідних контрактів її міністерством.

Слідча комісія мала з'ясувати, чи були порушення під час укладення Міністерством контракту з компанією МакКінзі та контракту з іншою ІТ компанією. Також парламентарі мали дослідити, чи вчинила фон дер Ляйен непотизм, винайнявши Катрін Судер, колишню консультантку компанії МакКінзі, на посаду своєї заступниці для нагляду за закупівлями зброї.

Тим часом у липні 2019 року Урсулу фон дер Ляйен було обрано на посаду Президента Європейської комісії. Однак статус Президента Європейської комісії не вплинув на перебіг розслідування. В лютому 2020 року вже в новому статусі Урсула фон дер Ляйен давала свідчення німецьким парламентарям. Упродовж декількох годин їй довелося пояснювати, чи вигідні контракти від Міністерства оборони під її керівництвом були надані зовнішнім консультантам без належного нагляду та чи неформальні особисті зв'язки сприяли цим угодам.

Фон дер Ляйен була останнім із 40 свідків, яких слідча комісія допитувала впродовж декількох місяців. Урсула фон дер Ляйен визнала, що “були допущені помилки” і що вона шкодує про це¹³³. Вона заявила, що не була обізнана з проблемами до вересня 2018 року і що не мала ніякого впливу на рішення про найм консультантів¹³⁴.

Зрештою не було встановлено прямих доказів того, що сама фон дер Ляйен зловживала своїм становищем для надання деяким консультантам привілейованого доступу до контрактів на мільйони євро.

Доступ до публічних коштів завжди є спокусою для зловживань. Однак саме для демократії є притаманним і важливим розслідувати такі зловживання публічно. Основою демократії є довіра громадян до влади, того, що влада діє з добрими намірами. Це означає, що у випадку виявлення зловживань влада має бути готовою до неупередженого розслідування і самоочищення. Неупереджене парламентське розслідування є саме інструментом відновлення довіри людей до влади. І це є головним мотивом для тих, чия репутація поставлена під сумнів, прийти до парламенту і свідчити перед представниками народу, незалежно від посади чи статусу.

Податкові схеми вперше під парламентським прицілом (Україна)

У квітні 2020 року звільнений з посади колишній міністр фінансів заявив про те, що через схеми з ПДВ Державний бюджет України втрачає близько 5 млрд гривень щомісяця. Схожі заяви про схеми і розкрадання після свого звільнення робило чимало посадовців в новітній історії України. Однак ці заяви ніколи не ставали підставою для змістовного парламентського розслідування.

Більш того, парламентарі часто використовували взаємні обвинувачення в розкраданнях як інструмент торгу під час ухвалення Державного бюджету чи змін до нього. Такому торгу також сприяла дуже загальна структура надходжень та видатків, а також практика «бюджетної ночі», сприйняття якої в суспільстві вдало зобразив Георгій Ключник.



Автор: Георгій Ключник

Непрозорі домовленості і недоброчесні компроміси депутатів із урядом та Президентом забезпечували подальшу безкарність маніпуляцій виконавчої влади з бюджетом. Тому не було підстав очікувати, що парламент може якось по-іншому відреагувати і на заяви колишнього міністра фінансів.

Однак вже в квітні 2020 року Верховна Рада утворює тимчасову слідчу комісію¹³⁵, а в грудні схвалює попередній звіт за результатами її роботи¹³⁶.

За період роботи Тимчасова слідча комісія провела п'ять засідань. Робота Комісії велася публічно, а під час відкритих частин засідань Тимчасової слідчої комісії були присутні представники ЗМІ та велися стенограми.

Голова Комісії, народний депутат Іван Крулько зазначив, що ухвалити рішення про створення Комісії і налагодити її роботу допоміг той чинник, що багато депутатів були зацікавлені з'ясувати, що насправді відбувається в Державній податковій та Державній митній службах. Крім цього, очільники обох служб переймалися репутаційними загрозами для себе, тому вирішили сприяти роботі Комісії, утворивши всередині відповідні робочі групи¹³⁷.

Завдяки таким чинникам Тимчасова слідча комісія змогла встановити, що державний бюджет України на 2019 рік та державний бюджет України на 2020 рік (з січня по квітень 2020 року) не було виконано в повному обсязі через недоліки в адмініструванні податків, зборів та митних платежів, а також через існування схем зі штучного формування податкового кредиту з податку на додану вартість, недостатністю дій із запобігання та протидії контрабанді та зменшення показників митних платежів. Загальні втрати, на думку членів Комісії, становлять декілька десятків мільярдів гривень.

Завдяки роботі Тимчасової слідчої комісії Державна податкова служба України спільно із Службою безпеки України та Міністерством цифрової трансформації України виявила та усунула випадки некоректної роботи алгоритмів у системі моніторингу відповідності податкових накладних (СМКОР).

Також комісія виявила порушення у процесі здійснення зовнішньоекономічної діяльності і митного оформлення товарів.

За результатами роботи Комісії було відкрито низку кримінальних проваджень, зокрема за підозрою у скоєнні таких злочинів: зловживання владою або службовим становищем; несанкціоноване втручання в роботу електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку; ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів); привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем; службове підроблення, службова недбалість.

Комісія також запропонувала низку законодавчих змін.

Попри доволі резонансне розслідування результати діяльності комісії не набули належного медійного та публічного розголосу. Частково це залежить від власників українських медіа, а разом з ними й інших монополій в країні, які можуть бути зацікавленими у збереженні нинішніх схем. З іншого боку, через проблеми із становленням права власності в Україні, про які йшлося вище, у суспільстві ще не сформоване розуміння причинно-наслідкового зв'язку між добросовісною сплатою податків та його добробутом. І для покращення такого розуміння парламентський контроль є критично необхідним – чим більше парламент буде здатним контролювати, тим краще депутати зможуть пояснювати це людям, а чим більше люди розумітимуть, тим легше парламенту буде здійснювати свою контрольну функцію.

Контроль за застосуванням сили всередині країни

Парламент контролює дотримання прав людини в умовах карантину (Великобританія)

Після спалаху епідемії коронавірусу в 2019 році більшість країн вимушені були вдаватися до обмежень прав та свобод людини, аби захистити життя людей. Уряд Великобританії почав запроваджувати обмеження з кінця березня 2020 року¹³⁸.

Спочатку обмеження та вимоги включали: обмеження підприємницької діяльності та закриття приміщень (включаючи місця відпочинку, культові споруди, громадські центри, крематорії та могильники); обмеження свободи пересування; обмеження свободи мирних зібрань. Згодом вимоги та обмеження змінювалися та уточнювалися. В липні були прийняті нові правила¹³⁹, які також змінювалися.

Восени 2020 року Спільний комітет з прав людини обох палат Парламенту Великобританії

здійснив оцінку того, як реакція уряду на пандемію коронавірусу вплинула на права людини в країні.

Висновки спільного комітету оприлюднені у звіті¹⁴⁰. У звіті обсягом у майже в 100 сторінок парламентарі детально описали виклики і переживання, з якими зіткнулися люди внаслідок обмежень.

Парламентарі зазначили, що ухвалені рішення «наклали найширші обмеження на свободи людей з часу прийняття Положення про оборону під час Другої світової війни»¹⁴¹. Найбільше уваги приділили дослідженню пропорційності рішень виклику пандемії і тому, наскільки ухвалені рішення були зрозумілі людям і органам правопорядку, які мали контролювати їх застосування.

Зокрема парламентарі звернули увагу, що спроби уряду врятувати життя через обмеження пересування, свободи зібрань чи закриття шкіл спричинили те, що багато людей зіткнулися зі значно глибшим втручанням у свої права¹⁴². Деякі заходи, вжиті з метою запобігти поширенню хвороби, мали, на думку парламентарів, непропорційний вплив на певні категорії людей, таких як діти і їхнє право на освіту, особи, які перебувають під опікою, яким у цей час було відмовлено у відвідуванні сім'ї, особи, які потребували доступу до правосуддя, тощо. Парламентарі погодилися, що ухвалення збалансованих рішень є складним, проте наголосили, що «життєво важливо, щоб уряд міг обґрунтувати застосовані заходи, включаючи необхідність та пропорційність втручання у права за допомогою вжитих заходів»¹⁴³. При цьому «уряд повинен бути прозорим в обґрунтуванні процесу прийняття рішень, у тому числі пояснюючи те, як він збалансував конкуруючі інтереси та докази, на основі яких було прийнято рішення»¹⁴⁴.

У звіті парламентарі дають настанови урядові, щоб він приділяв більше уваги «розмежуванню порад, вказівок та закону в оголошеннях ЗМІ, а також в офіційних Інтернет-джерелах». Це необхідно для того, щоб уряд і громадськість, чи адвокати і поліція мали однакове розуміння того, що заборонено законом. Пересічним людям «має бути просто дізнатися, що таке чинне кримінальне законодавство без необхідності простежувати безліч наборів заплутаних назв»¹⁴⁵.

Окремо парламентарі приділили увагу притягненню до відповідальності за порушення встановлених обмежень. Вони назвали неприпустимим той факт, що люди отримують штрафи «в обставинах, коли (а) правила обмежень містять незрозумілі та неоднозначні формулювання; (b) є докази того, що поліція не повністю розуміє свої повноваження; (c) є значний відсоток обвинувачених несправедливо; (d) не проводився систематичний перегляд санкцій; та (e) немає можливості апеляційного оскарження»¹⁴⁶.

Спільний комітет з прав людини детально проаналізував дотримання різних прав в умовах коронавірусних обмежень, взявши до уваги 6 відповідей уряду на запитання стосовно COVID-19.

Зрештою парламентарі наголосили, що «Парламент є правильним місцем для уряду, щоб оголошувати про свої рішення, і це особливо стосується тих випадків, коли застосовуються надзвичайні повноваження.... Особливо це стосується випадків, коли йдеться про права людини»¹⁴⁷.

У грудні 2020 року Уряд відповів парламентарям, подякувавши за звіт Спільного комітету з прав людини¹⁴⁸. Надаючи відповідь на кожне із запитань, зауважень чи рекомендацій парламентарів, Уряд наголосив, що «визнає необхідність належного парламентського контролю за своїми діями, прагнучи поважати Парламент та працювати в межах наданих йому юридичних рамок», а також «цінує роль Парламенту і надалі буде забезпечувати можливість належного розгляду поточної реакції на пандемію»¹⁴⁹.

В умовах надзвичайних ситуацій для того, щоб захистити життя, виконавча влада вимушена вдаватися до обмеження інших прав людини. За таких обставин парламент як представницький орган має виконувати дві надзвичайно важливих функції. Передовсім він має контролювати, щоб обмеження, до яких вдається виконавча влада, були пропорційними, сумірними тим викликом, заради яких такі обмеження застосовуються. Крім того, парламент повинен робити це в такий спосіб, щоби про це було відомо людям, і щоб люди могли пересвідчитися, що представники обізнані з їхніми проблемами та в належний спосіб представляють їхні інтереси.

Парламент переходить на бік народу і бере командування над силовиками (Україна)

Склад Верховної Ради України VII скликання дозволяв президенту Віктору Януковичу безперешкодно і свавільно концентрувати владу у своїх руках, змінювати Конституцію, обмежувати права і свободи, змінювати зовнішньополітичні пріоритети. Накопичення таких свавільних рішень і обмежень призвело до повстання, сьогодні відомого як Революція Гідності. Початковим приводом для протестів, які розпочиналися як студентський Євромайдан, стала відмова президента підписувати Угоду про асоціацію з Європейським Союзом в листопаді 2013 року. Однак жорстоке побиття студентів органами правопорядку спричинило широку хвилю протестів усією Україною.

Впродовж протистояння у грудні 2013 р., січні та до середини лютого 2014 р. парламент забезпечував легітимність свавілля президента і уряду, зокрема ухвалюючи рішення, спрямовані на обмеження прав і свобод.

Переломний момент стався 18 лютого, коли Верховної Рада мала розглянути зміни до Конституції України задля повернення до редакції 2004 року і обмеження влади президента. Однак канцелярія парламенту відмовлялася реєструвати законопроект, що викликало обурення серед мітингувальників і призвело до сутичок із силовиками.

Протягом 18 лютого під час зіткнень понад 20 людей було вбито з вогнепальної зброї. 19 лютого протестувальники утримували позиції на Майдані, в той час як Служба безпеки України оголосила підготовку до «антитерористичної операції», тобто застосування військової сили проти цивільного населення всередині країни. Проти демонстрантів з боку вулиці Інститутської були застосовані 3 водомети, було підтягнуто БТРи. Близько 22 години загорівся Будинок профспілок, де загинуло щонайменше дві людини. Тим часом перемовини лідерів опозиції з тодішнім президентом не дали результатів.

20 лютого протестувальники перейшли в контрнаступ, і, незважаючи на значні втрати, змогли зайняти Український Дім, Жовтневий палац і відтіснити силовиків до урядового кварталу. Водночас на дахах будівель навколо Майдану розташувалися снайпери, які відкрили прицільний вогонь по протестувальниках. Було вбито понад 100 цивільних громадян.



Джерело: Укрінформ

Загроза повномасштабного громадянського збройного протистояння змусила частину депутатів з числа прибічників президента Януковича змінити своє ставлення до подій. Так, опозиції вдалося ввечері 20 лютого зібрати 239 депутатів на засідання та ухвалити рішення, яке фактично поставило президента та силові методи поза законом.

Зокрема парламент вказав на необхідність «відновлення громадянського миру і спокою в Україні», визнав «наміри з проведення антитерористичної операції Службою безпеки України та Антитерористичним центром України такими, що не відповідають Конституції України», наголосив, що «на Збройні Сили України та інші військові формування покладено виключно завдання оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності, а Збройні Сили України та інші військові формування не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян», а також зазначив, що в Україні наявні ознаки «фактичного запровадження надзвичайного стану за відсутності юридичних підстав для його введення».

Парламент зрештою взяв під прямий контроль Збройні Сили та інші військові формування, віддавши такі накази:

«2. Кабінету Міністрів України, Службі безпеки України, Міністерству внутрішніх справ України, Міністерству оборони України та підпорядкованим їм військовим та воєнізованим формуванням негайно припинити та не допускати надалі застосування сили. Заборонити використання будь-яких видів зброї та спеціальних засобів проти учасників акцій протесту.

3. Заборонити проведення антитерористичної операції, рішення про проведення якої оголошено Службою безпеки України та Антитерористичним центром України 19 лютого 2014 року, на всій території України чи в окремих її місцевостях.

4. Заборонити вищому військовому керівництву, командувачам з'єднань та підрозділів, посадовим особам, начальницькому та рядовому складу Міністерства оборони України, Збройних Сил України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, посадовим особам прокуратури України та інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування України, об'єднанням громадян, установам і організаціям виконувати заходи, передбачені планом антитерористичної операції, як такі, що не відповідають Конституції України, законам України та спрямовані на незаконне обмеження прав і свобод громадян.

5. З метою реалізації пунктів 1-4 цієї Постанови:

1) Службі безпеки України невідкладно скасувати рішення про проведення на території України антитерористичної операції, яке оголошено Службою безпеки України та Антитерористичним центром України 19 лютого 2014 року;

2) Міністерству внутрішніх справ України невідкладно:

припинити блокування співробітниками правоохоронних органів транспортних комунікацій, вулиць, площ, провулків, бульварів у місті Києві та інших населених пунктах України;

вжити заходів для повернення особового складу, не задіяного в охороні державних установ, до місць постійної дислокації;

3) заборонити Міністерству оборони України використання Збройних Сил України в антитерористичній операції, рішення про проведення якої оголошено Службою безпеки України та Антитерористичним центром України 19 лютого 2014 року, а також невідкладно забезпечити повернення військовослужбовців до місць їх постійної дислокації;

4) Кабінету Міністрів України скасувати рішення про обмеження в'їзду транспортних засобів на територію міста Києва»¹⁵⁰.

Попри негативну репутацію в суспільстві парламенту VII скликання, засідання 20 лютого 2014 року і ухвалені рішення відіграли критичну роль. Найперше, це рішення стало запобіжником подальшого громадянського протистояння, особливо між цивільними та військовими. Парламент, визнавши застосування сили нелегітимним, став на бік народу і зберіг, таким чином, свою легітимність. Це дало змогу уникнути вакууму влади і ухвалити наступні рішення, необхідні для збереження легітимності держави в цілому.

Парламентський комітет захищає конкурс на посаду очільника антикорупційного бюро (Україна)

Запит на боротьбу з корупцією став одним з рушіїв Революції Гідності. Такий запит формувався через свавілля і незаконне збагачення політиків, чиновників та суддів. Крім того, суспільство було принижене безкарністю і нездатністю чинної системи судів і правопорядку притягнути до відповідальності за ці злочини будь-кого з високопосадовців. Відповідно від Президента і парламенту, обраних у 2014 році, люди очікували реальних інструментів, які би могли стримувати корупцію або ж гарантувати відповідальність за корупційні злочини.

Одним з таких інструментів мало стати Національне антикорупційне бюро (НАБУ) – орган правопорядку, який мав розслідувати злочини високопосадової корупції. НАБУ було створене законом у січні 2015 року¹⁵¹.

Щоб розслідувати високопосадову корупцію, потрібно було гарантувати якомога більшу незалежність очільників НАБУ від політичних гравців, передовсім на етапі добору і призначення. Для цього в законі було детально прописано процедуру конкурсного добору та призначення Директора НАБУ. Президент, парламент та уряд мали призначити по три члени конкурсної комісії з числа осіб, які мають бездоганну ділову репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет.

Комісія, сформована майже відразу після ухвалення закону, оголосила і провела конкурс відповідно до визначених в законі вимог та критеріїв. На конкурс подалося 106 учасників, 21 з них пройшов до другого туру. За результатами добору конкурсна комісія запропонувала Президентові України дві кандидатури, одну з яких Президент мав призначити на посаду Директора НАБУ своїм указом.

Запропоновані Комісією кандидатури відповідали критеріям незалежності, однак саме це могло стати на заваді їхнього безперешкодного призначення. Президент України на зустрічі з головами парламентських фракцій висловив застереження про те, що відібрані Комісією дві кандидатури не є ідеальними і звернувся до голів парламентських фракцій з пропозицією, щоб парламент не визнав результати конкурсу, скасував його і запровадив новий.

Попри те, що лідери низки фракцій готові були іти таким шляхом, на заваді став парламентський Комітет з питань запобігання та протидії корупції, до складу якого входили представники різних фракцій. За словами голови комітету Єгора Соболева, головним аргументом стало збереження довіри до новоутвореної антикорупційної інституції, адже який сенс матиме конкурс, якщо його результати можна буде скасовувати політичним рішенням¹⁵².

Ці події залишилися майже непоміченими в суспільстві, бо гірший сценарій не відбувся. Власне, в цьому і полягає одна з місій парламентського контролю – не лише стримати свавілля, коли воно вже очевидне, але й запобігти його проявам. Повноваження парламентських комітетів надавати згоду на призначення чи звільнення на певні посади у виконавчій владі якраз має на меті запобігти призначенню на посаду особи недоброчесної чи свавільної, або ж, навпаки, захистити доброчесну особу від свавільного звільнення.

Парламент намагається стримати насилля проти громадських активістів (Україна)

В Україні досі є дефіцит спроможної системи правопорядку і правосуддя, що, власне, є джерелом свавілля і безкарності. Свавілля і безкарність породжує спротив, до якого, природно, вдаються молоді й активні представники суспільства. Водночас, через брак незалежності і спроможності слідства і суду, активісти, які вдаються до спротиву, зазнають насильства чи переслідування і не можуть знайти належного захисту.

Десятки нападів на активістів фіксують щороку правозахисні організації України¹⁵³, серед яких найбільш резонансний – напад на Катерину Гандзюк, внаслідок якого вона померла 4 листопада 2018 року¹⁵⁴. Парламентарі відреагували, створивши 6 листопада 2018 р. тимчасову

слідчу комісію Верховної Ради України для проведення розслідування відомостей щодо нападів на Катерину Гандзюк та інших громадських активістів¹⁵⁵. Комісія ставила перед собою завдання: перевірити відомості щодо нападів на Катерину Гандзюк та інших громадських активістів; перевірити перебіг розслідування; встановити, зібрати інформацію та отримати пояснення від осіб; ініціювати притягнення винних осіб до відповідальності.

Попередній звіт за результатами роботи Комісії був розглянутий в парламенті 28 лютого 2019 року¹⁵⁶, а остаточний – 11 липня 2019 року¹⁵⁷, в останній пленарний тиждень роботи Верховної Ради VIII скликання.

Діяльність Комісії не вплинула суттєво на перебіг розслідувань і вже на початку роботи парламенту IX скликання в листопаді 2019 року була знову утворена тимчасова слідча комісія з тими самими завданнями¹⁵⁸, а в липні 2020 року парламент заслухав попередній звіт роботи комісії¹⁵⁹. У звіті Комісії є твердження про те, що «Комісія виявила конкретні факти та свідчення, які можуть свідчити про неналежне розслідування», але не дає посилань ці факти чи свідчення. Так само у звіті мовиться про необхідність «продовження здійснення контролю за досудовим розслідуванням у кримінальному провадженні», однак немає обґрунтувань, чим обумовлена така необхідність.

Щоразу рішення парламенту про результати роботи Комісії містило однакові формулювання: «звернути увагу Кабінету Міністрів України, Офісу Генерального прокурора, Національної поліції України, Служби безпеки України на необхідність проведення повного та всебічного розслідування»; «рекомендувати Офісу Генерального прокурора вжити заходів реагування ..., посилити нагляд за дотриманням законності..., проводити перевірки»; «заслухати на пленарному засіданні Верховної Ради України Генерального прокурора, керівництво Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України».

У цих формулюваннях заховане пояснення, чому комісія вимушена продовжувати свою діяльність понад два роки, а її діяльність не має суттєвого впливу ані на розслідування нападів на активістів, які вже відбулися, ані на стримування нових. Коли парламент пропонує заслухати на пленарному засіданні очільників органів правопорядку, то зізнається в тому, що ці очільники ігнорують діяльність органу парламентського контролю – тимчасової слідчої комісії. Це означає, що парламент не має достатньо впливу на виконавчу владу. І тому замість жорстких вимог до уряду і органів правопорядку парламент лише «звертає увагу» і «рекомендує». Більше того, парламент зі своїми рекомендаціями звертається навіть не до Генерального прокурора, а до його офісу, піднімаючи у такий спосіб Генерального прокурора понад своїм контролем.

Така делікатність парламенту, з одного боку, і зверхність органів правопорядку – з іншого, частково пов'язана з конституційними вадами балансу влади, однак більшою мірою із традиціями та законами, які ці традиції унормували. Як уже зазначалося, президент відповідно до Конституції стоїть понад законом і парламентським контролем. Відповідно, коли президент призначає когось на посаду самостійно або пропонує на затвердження парламенту, як-от Генерального прокурора чи Голову СБУ, то він поширює на цих осіб свій захист і їхню зверхність над законом. І, власне, традиція цієї зверхності відображена

у відповідних законах через процедури призначення, звільнення, формування структури відповідних інституцій.

Однак, окрім призначення і звільнення, є ще один чинник, який дозволяє не лише Генеральному прокурору чи Голові СБУ, але й очільникам інших органів правопорядку ігнорувати парламентський контроль. Ідеться про формування бюджету. Сьогодні Бюджетний кодекс та Регламент Верховної Ради України в частині розгляду парламентом бюджету відводять парламенту в цілому, комітетам та окремим депутатам досить обмежену роль. Бюджет, який Кабінет Міністрів подає на розгляд парламенту, має дуже загальну структуру як в частині надходжень, так і в частині видатків. А комітети парламенту та окремі депутати не мають важелів ані вимагати докладної інформації від уряду, ані проводити повноцінні дебати. Тобто вони можуть звертатися зі зверненнями чи обговорювати, але Бюджетний кодекс чи Регламент не передбачають жодних наслідків для уряду за результатами зауважень чи застережень парламентарів.

Натомість Бюджетний кодекс відводить важливу роль президентові у процесі формування бюджету. Кабінет Міністрів України до схвалення проекту закону про Державний бюджет України має подати Раді національної безпеки і оборони України цей проект закону по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України¹⁶⁰. А інформація щодо врахування пропозицій Ради національної безпеки і оборони України додається до проекту закону про Державний бюджет України, що Кабінет Міністрів вносить до парламенту¹⁶¹. Впродовж трьох днів з дня прийняття Верховною Радою закону про Державний бюджет України Кабінет Міністрів подає Президентові обґрунтування і розрахунки щодо бюджетних показників такого закону, змінених порівняно з проектом закону, поданим на розгляд у першому читанні. Якщо Президент повертає до Верховної Ради для повторного розгляду закон про Державний бюджет України із пропозиціями, які передбачають зміни бюджетних показників, Кабінет Міністрів у тижневий строк подає Верховній Раді зміни відповідно до пропозицій Президента¹⁶².

Власне, ці положення Бюджетного кодексу підривають спроможність парламенту контролювати ефективність витрачання публічних коштів, а також контролювати застосування сили. Найперше – повноваження Президента застосовувати вето до закону про державний бюджет, в той час як він сам стоїть над законом, є рудиментом авторитарного правління. Окрім цього, сукупні видатки на сектор безпеки та оборони щороку становлять приблизно чверть усіх видатків Державного бюджету, а Раду національної безпеки і оборони очолює Президент, який має право вето. Таким чином, органам правопорядку простіше й ефективніше домовитися з одним Президентом, аніж із 226 депутатами. А оскільки парламент не має вирішального голосу в ухваленні бюджету, будь-які інші його вимоги можна ігнорувати.

Виправити таку ситуацію буде складно без внесення змін до Конституції, але покращити її можна через внесення змін до Бюджетного кодексу, Регламенту Верховної Ради, а також інших законів. Що, своєю чергою, означає досягнення консенсусу з Президентом про зміцнення парламентського контролю і обмеження дискреції самої інституції Президента.

Водночас без таких змін парламент не зможе ефективно стримувати застосування сили всередині країни і сваволю органів правопорядку.

Діяльності парламенту не можуть перешкоджати органи правопорядку (Україна)

В кінці грудня 2016 року ветерани російсько-української війни заблокували залізничне сполучення між окупованими Росією районами Донецької та Луганської областей та решти території України. Передумовою блокади стало обурення військових та ветеранів жвавою торгівлею, яка збагачувала окупаційну адміністрацію та окупаційне військо. Крім того, у зв'язку з бойовими діями і обмеженою спроможністю контролю, перевезення було непрозорим, що дозволяло перевозити сумнівні вантажі і товари подвійного призначення.

Частина народних депутатів підтримала блокаду і вимагала її узаконення. Натомість інша частина наполягала на припиненні блокади, обґрунтовуючи це тим, що ті, хто торгують з окупованими територіями, сплачують податки до бюджету України. Таку позицію також підтримувала переважна більшість міжнародних партнерів України. Представники органів правопорядку регулярно вдавалися до спроб звільнити колії, застосовуючи силу до учасників блокади. Такі спроби своєю чергою призводили до протистояння з народними депутатами, які ставали на захист блокадників.

13 березня 2017 року СБУ та підрозділ поліції спеціального призначення «КОРД» на станції Кривий Торець провели затримання учасників блокади на одному з релігійних встановлених блокадниками. В результаті було затримано 43 особи¹⁶³. У сутичці з представниками органів правопорядку брав участь народний депутат, що їх обурило і спонукало висловити свою позицію в парламенті.

15 березня 2017 Голова Верховної Ради мав взяти участь у засіданні Ради національної безпеки та оборони, тому засідання відкривала авторка цих рядків у статусі заступника Голови Верховної Ради. Одразу після відкриття засідання на прохання двох фракцій було оголошено перерву на 30 хвилин. Коли перерва минула, ініціатори перерви попросили про виступ і народний депутат, який виступав з трибуни, звернувся до головуючої з проханням впустити в зал поліцейських, які напередодні зіткнулися з народним депутатом.

Під час виступу народного депутата з трибуни інші народні депутати та виконуючий обов'язки керівника апарату Верховної Ради почали вимагати від головуючої надати доступ до зали пленарних засідань та парламентської трибуни представникам Національної гвардії. На що у відповідь отримали категоричну відмову. Відповідно до Регламенту Верховної Ради на пленарному засіданні Верховної Ради без запрошення мають право бути присутніми лише Президент України, Прем'єр-міністр України¹⁶⁴. А особи, офіційно запрошені на пленарне засідання, можуть отримати слово для виступу відповідно до процедурного рішення, прийнятого Верховною Радою¹⁶⁵. Тобто парламент мав спочатку проголосувати за запрошення представників Національної гвардії, а потім ще й за надання їм права голосу.

Такі вимоги в Регламенті не є формальними, вони захищають парламент від втручання і від застосування сили, інакше парламент не зможе стримати застосування сили стосовно народу. Ці правила народжені історією, коли найбільших втрат демократія зазнавала від силового захоплення представницьких органів. Саме тому в демократіях є неписана аксіома – нога людини у військовому однострої не може без запрошення чи виклику парламентарів ступити до зали пленарних засідань.

Отож коли під час виступу народного депутата відчинилися двері, до зали пленарних засідань і через них до трибуни скерували свій крок люди в однострої, авторка цих рядків закрила засідання Верховної Ради. В той самий момент розпочалося засідання Ради національної безпеки та оборони, на якому було ухвалене рішення «припинити переміщення вантажів через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей»¹⁶⁶. Тобто фізична блокада набула юридичного статусу.



Джерело: LB.ua

Ані Генеральний прокурор, ані парламент не провели належного розслідування цього випадку через активну участь у ньому народних депутатів. Однак закриття пленарного засідання через незаконну появу людей у військовій уніформі отримало досить широкий суспільний резонанс і обговорення саме крізь призму безпеки представницького органу.

Парламент обмежує введення воєнного стану (Україна)

25 листопада 2018 року кораблі ВМС України здійснювали перехід з Чорного до Азовського моря. В районі Керченської протоки їх зупинив російський танкер, що перегородив прохід під побудованим російською окупаційною владою керченським мостом. Українські кораблі зазнали нападу з боку сил ВМФ Росії та Берегової охорони РФ — було протаранено буксир «Яни

Капу», а поза 12-мильною зоною українські артилерійські катери супроводу були обстріляні.

Росіяни захопили усі три українські судна. У полон потрапили 24 моряки, 6 із яких були пораненими. Того ж дня Президент України екстрено скликав засідання Ради національної безпеки і оборони, яка ухвалила рішення про необхідність введення воєнного стану.

26 листопада Президент звернувся до парламенту для затвердження указу про введення воєнного стану. Президент, посилаючись на акт збройної агресії з боку Російської Федерації, пропонував ввести воєнний стан на всій території України строком на 60 діб до 25 січня 2019 року¹⁶⁷.

Парламент своєю чергою вважав строк введення воєнного стану та територію необґрунтованими. Парламентарі зокрема зазначали, що агресія в Криму, Донецькій та Луганській областях, що супроводжувалася масштабними бойовими операціями на суходолі і великими людськими втратами, не спонукала Президента до введення воєнного стану. Водночас у період, на який пропонувалося ввести воєнний стан, припадала крайня дата призначення чергових виборів Президента. Оскільки Конституція забороняє проводити вибори в умовах воєнного стану, парламентарі мали застереження, що Президент хоче скористатися воєнним станом для подовження свого строку перебування на посаді. Крім того, Президент не зміг переконати парламентарів, чому акт агресії в Чорному морі потребував введення воєнного стану на всій території, що мало би супроводжуватися обмеженням прав і свобод громадян, в тому числі свободи пересування чи свободи мирних зібрань.

Парламент запропонував Президентові обмежитися введенням воєнного стану строком на один місяць у прикордонних з Росією областях. Президент погодився лише на обмеження строків, видавши новий указ¹⁶⁸. Тому парламент вимушений був самостійно обмежувати територію запровадження воєнного стану у своєму законі¹⁶⁹. Крім того, парламентарі наполягли на одночасному прийнятті постанови про призначення чергових виборів Президента України¹⁷⁰.

Режим воєнного стану є важливим і необхідним в умовах загрози безпеці людей. Такий режим спрощує тривалі і прозорі демократичні процеси ухвалення рішень задля швидкого реагування на виклики. Крім того, режим воєнного стану дає збройним силам та іншим військовим формуванням законні підстави для обмеження прав і свобод громадян, як-от запровадження комендантської години, перевірка документів чи майна, заборона мирних зібрань тощо. Вочевидь, такі повноваження військових є критичними в умовах реальної загрози для стримування чи відсічі агресії. Однак за відсутності реальної загрози спрощення процесу ухвалення рішень і надмірні повноваження військових самі стають загрозою для цивільного населення, адже створюють спокусу для надмірного обмеження прав громадян.

Безперечно, загроза агресії з боку Російської Федерації є реальною і досить високою. Водночас ця загроза є тривалою, тому потребує розумного і пропорційного застосування політичних та юридичних інструментів. У суспільстві має зберігатися усвідомлення загрози і готовність їй протидіяти, водночас люди мають довіряти, що влада не зловживатиме їхньою готовністю до оборони для досягнення внутрішніх політичних переваг.

Контроль за спроможністю до захисту від зовнішніх загроз

Парламентський комітет з розвідки розпочинає розслідування втручання Росії у вибори (США)

В грудні 2016 року Президент Барак Обама доручив розвідувальній спільноті провести розслідування та підготувати звіт про російське втручання у вибори в США 2016 року¹⁷¹. В січні 2017 року розвідувальні органи США: ЦРУ, АНБ та ФБР презентували для Президента та комітетів з розвідки Сенату та Палати представників свою звіт-оцінку. Розсекречену частину звіту було опубліковано 6 січня 2017 року¹⁷².

У цьому звіті розвідувальні органи зробили такий висновок: *«Президент Росії Володимир Путін у 2016 році дав наказ вплинути на проведення президентських виборів у США. Російські цілі полягали в тому, щоб підірвати віру суспільства в демократичний процес в США, зашкодити колишній Державній секретарці Клінтон та її обранню президентом США. Ми також оцінюємо, що Путін і російський уряд чітко віддавали перевагу новообраному президенту Трампу»*.

Оскільки значна частину звіту розвідувальних органів була засекречена, Комітет з розвідки Сенату після вивчення звіту вирішив провести власне розслідування задля інформування громадськості¹⁷³. Також паралельно власне розслідування втручання Росії у вибори в США розпочав комітет з розвідки Палати представників Конгресу США¹⁷⁴.

Щодо самого звіту розвідки, то Сенатський комітет визнав, що він підготовлений добре і його висновкам цілком можна довіряти¹⁷⁵. Комітет провів десятки відкритих слухань щодо втручання Росії у вибори та справи США в 2017-2019 роках¹⁷⁶. Зокрема, були заслухані Пол Манафорт, Джаред Кушнер та багато інших членів команди Дональда Трампа, оцінювалися їхні контакти та зв'язки з росіянами. Також заслуховувалися представники розвідувальної спільноти та незалежні експерти, оцінювалося розслідування та звіт незалежного прокурора Мюллера про втручання Росії у президентські вибори США 2016 року¹⁷⁷.

У квітні 2020 року Комітет Сенату США з розвідки опублікував власний звіт щодо оцінки звіту розвідувальних органів США про втручання Росії у вибори в США 2016 року. Комітет загалом підтвердив висновки розвідувальних органів про те, що широкомасштабна, керована з Кремля кампанія впливу була спрямована на допомогу президенту Дональду Трампу виграти вибори.

У звіті Комітету йшлося про те, що розвідка США мала докази того, що Москва надавала перевагу Дональду Трампу, намагалася зруйнувати репутацію Гіллари Клінтон і що президент Росії Володимир Путін «схвалював та керував певними аспектами» кампанії впливу Кремля¹⁷⁸.

Голова Комітету Сенату з розвідки Річард Берр сказав у заяві, що панель, яку він очолював, «не знайшла жодної підстави оскаржувати» висновки розвідувальної спільноти». Згодом повний звіт Комітету Сенату з розвідки щодо розслідування про втручання Росії у справи США був опублікований 10 листопада 2020 року та містив понад 5 томів¹⁷⁹.

Комітет з розвідки Палати представників у травні 2020 року також опублікував 57 стенограм проведених слухань та додаткові матеріали свого власного розслідування, проведеного в 2017-2018 роках. Оприлюднені стенограми підтверджують висновки спецпрокурора Мюллера про те, що Росія втрутилася в кампанію, щоб заподіяти шкоду Клінтон та допомогти Трампу¹⁸⁰.

В діяльності виконавчої влади, спрямованій на захист національної безпеки, завжди є значна частка таємної інформації. Публічність розвідувальної чи контррозвідувальної операції може звести нанівець зусилля органів безпеки. З іншого боку, громадяни мають довіряти, що рішення і дії органів безпеки є достатніми і необхідними для гарантування їхніх прав і свобод. У випадку, якщо у суспільства виникає сумнів, що за прерогативою таємниці виконавча влада приховує інформацію, яка може мати вплив на права людей чи безпеку держави, це підриває довіру до виконавчої влади всіх державних інституцій. Для того, щоб утримати чи відновити довіру, парламент як представницький орган зобов'язаний провести публічне розслідування.

Розслідування впливу російських грошей на державні інституції (Великобританія)

В березні 2018 року російські агенти отруїли Сергія Скрипаля та його доньку в британському місті Солсбері. Уряд Британії досить гостро відреагував на зухвалий вчинок Росії. Проте парламентарі були незадоволені тим, що жорстка риторика уряду не була підкріплена певними діями супроти російського впливу, зокрема грошей. На думку парламентарів, росіяни, президент Путін та його союзники, можуть продовжувати “звичний бізнес”, приховуючи та відмиваючи свої корупційні активи в Лондоні. Ці активи, які Кремль може затребувати в будь-який час, як безпосередньо, так і опосередковано, сприяють кампанії Путіна щодо підриву міжнародної системи безпеки, яка базована на правилах та цінностях, послаблення союзників Британії та спільних взаємодоповнюючих мереж, які підтримують зовнішню політику Великобританії¹⁸¹.

Парламентарі розпочали кампанію тиску на уряд та прем'єр-міністра Терезу Мей для того, щоб уряд покращив ситуацію з прозорістю активів в офшорних юрисдикціях Британії та активніше боровся з відмиванням російських грошей в Британії¹⁸².

Окрім того, з метою вивчення масштабу вливань російських грошей до Британії, парламентський комітет закордонних справ розпочав власне розслідування. На думку парламентарів, факти Transparency International свідчили, що уряд не надто докладє зусиль для боротьби з відмиванням коштів. Парламентарі вважають, що Лондон залишається «головним пунктом призначення» для російських олігархів, які мають зв'язки з Кремлем, щоб відмивати доходи від корупції та приховувати свої активи¹⁸³.

«Це має чіткі наслідки для нашої національної безпеки. Закривання очей на роль Лондона в приховуванні доходів, пов'язаних з корупцією та Кремлем, може сигналізувати про те, що Великобританія несерйозно ставиться до протидії усьому спектру підливних дій президента Путіна.

Тому ми закликаємо уряд санкціонувати більше осіб, пов'язаних з Кремлем, у тому числі, використовуючи повноваження, викладені в Законі про санкції та боротьбу з відмиванням грошей, коли вони будуть доступні, для санкціонування осіб, відповідальних за грубі порушення прав людини», – йдеться у звіті комітету¹⁸⁴.

Комітет провів слухання, зокрема за участю кількох відомих журналістів, які спеціалізуються на російській тематиці, експертів у сфері фінансів та відмивання коштів, а також активістів зі сфери протидії корупції.

Зокрема, журналіст Люк Гардінг на слуханнях комітету зазначив, що фінансова система Великобританії розглядалася як легка мішень для пов'язаних з Кремлем олігархів, які прагнуть приховати активи в Лондоні та відмити гроші, отримані корупційними методами в Росії¹⁸⁵.

Існує пряма залежність між багатством олігархів та здатністю президента Путіна виконувати свою агресивну зовнішню політику та внутрішній порядок денний. Сучасні олігархи завдячують своїм багатством Президентові, і в обмін на це виступають джерелом приватних фінансів для Кремля. Так, у звіті приділили увагу російському олігарху Олегу Дерипасці, який провів IPO своєї холдингової компанії EN+, що володіє «Русалом», та вивчали, як це стало можливим за умов запроваджених санкцій проти російських компаній та особисто Дерипаски.

У звіті були зазначені тези свідків, що російські олігархи були «бандитами», які отримали власність і користуються нею в інтересах Кремля, а також, що Росія – це абсолютна «клептократія» і тому, в першу чергу, для її послаблення потрібно боротися з брудними корупційними грошима. Також стверджується, що неправильно, коли Росія може розміщувати в Лондоні свій суверенний борг – Росія залучила 4 мільярди доларів у випуску єврооблігацій, майже половину з яких придбали інвестори з Великобританії.

В результаті, парламентарі у звіті заклали рекомендації для політики Уряду. Вони зазначили, що Уряд повинен показати сильніше політичне керівництво у припиненні потоку брудних грошей до Великобританії. Виділити достатньо ресурсів для органів правопорядку та вдосконалення механізмів обміну інформацією. Масштаби проблеми та її наслідки для безпеки Великобританії також вимагають відповідних дій її заморських територій, зокрема створення загальнодоступних реєстрів бенефіціарів власності.

Британські парламентарі вважають, що роль Великобританії як фінансового центру та члена G7 дає їй значні важелі для протидії агресивній поведінці Кремля. Великобританія повинна викласти послідовну та активну стратегію щодо Росії на чолі з Міністерством закордонних справ та Співдружності та координувати тісно цю політику зі своїми партнерами. Уряду слід поєднувати дипломатичні, військові та фінансові інструменти, які Великобританія може використовувати для протидії російській агресії.

Однією з прерогатив виконавчої влади є управління публічними фінансами країни. Публічні

фінанси своєю чергою формуються передовсім з приватних коштів, які генеруються всередині країни через підприємництво, торгівлю, інвестиції, заощадження тощо.

Вочевидь, виконавча влада зацікавлена у генеруванні якомога більшої кількості публічних фінансів, а відтак у збереженні приватних надходжень.

Іншою прерогативою є монополія на примус і застосування сили. Виконавча влада має у своєму розпорядженні військо, поліцію, розвідку, контррозвідку, а разом з ними і впевненість у тому, що все може контролювати. Тому виконавча влада рідко бачить загрозу у приватних коштах, навіть якщо вони «погані». Адже вона знає, що кошти «погані» і що вона має достатньо засобів для того, щоб в будь-який момент заблокувати ці кошти чи покарати власника. А тим часом нехай «погані» кошти працюють, збагачуючи «хороші» публічні фінанси.

Парламентарі, які не мають інструментів примусу, а відтак самовпевненості, здатні краще бачити загрози, пов'язані з походженням коштів і метою їх вкладання в економіку своєї країни. Тому парламент зобов'язаний контролювати не лише, як виконавча влада витрачає кошти, але й звідки вона їх бере, оскільки походження коштів впливає на безпеку держави і людей.

Депутати шукають загублений військовий шпиталь (Україна)

У травні 2016 року під час робочого візиту до США у статусі заступника Голови Верховної Ради авторка цих рядків отримала звернення від посадовців в декількох державних інституціях з проханням допомогти з'ясувати, що трапилося із мобільним шпиталем, переданим Україні урядом США. Йшлося про мобільний шпиталь вартістю близько 7,5 мільйона – EMEDS Basic (Expeditionary Medical Support Basic), який у серпні 2015 року Збройні сили США подарували Україні для надання хірургічної допомоги (стабілізації) у зоні бойових дій.

Призначення шпиталю – швидка висококваліфікована стабілізація стану поранених для успішного їх транспортування далі, до стаціонарних військових клінічних центрів тощо. Шпиталь – мобільний, він розгортається і згортається не більше, ніж за добу. Може бути використаним як у повному комплекті (з наметами), так і розміщуватися у стаціонарних приміщеннях. Створювався для оперативного розгортання поблизу «гарячих точок»: де поранені вже є або можуть з'явитись з огляду на заплановані чи очікувані бойові дії, особливо тяжкі поранені, у яких без якнайшвидшої хірургічної допомоги низькі шанси на виживання.

Засоби масової інформації (ЗМІ) «охрестили» цей шпиталь «привидом», оскільки він так і не потрапив у зону бойових дій та ніде не було інформації щодо його використання. Преса писала про втрачене обладнання та використання шпиталю для лікування грипу і гастритів замість оперативної допомоги пораненим на передовій.

Міністерство оборони заперечувало будь-які зловживання, а профільний парламентський комітет не проявляв жодного інтересу до з'ясування долі цінної технічної допомоги. Тому депутати вирішили самотужки розшукати шпиталь. Група народних депутатів на чолі з

авторкою цих рядків за допомогою волонтерів встановила місце розташування шпиталю і, подолавши спротив військового командування, отримала доступ до його обстеження.

Шпиталь від листопада 2015 року був у розпорядженні однієї з бригад Високомобільних десантних військ та розташовувався за 50 км від лінії фронту у місті Костянтинівка, Донецької області. На момент відвідування шпиталь готували до передання Військово-медичному клінічному центру Північного регіону у місті Харкові.

Відповідно до журналу пацієнтів більшість хворих, які пройшли через шпиталь, лікувалися від грипу, гастритів та побутових дрібних травм, а не від бойових поранень. Поранені також були, але не більше 10–15% пацієнтів. Всього пацієнтів було близько 150 (за весь час використання шпиталю). Відповідно навантаження на шпиталь становило приблизно 15 пацієнтів на місяць. Оскільки фізично шпиталь був розташований на території школи, де базувалася частина особового складу бригади, – доцільність розгортання шпиталю була сумнівною, адже в приміщенні школи була можливість устаткувати медичний пункт (беручи до уваги потенційну завантаженість). Передовий американський хірургічний мобільний стабілізаційний госпіталь використовувався як медичний пункт, що не просто формально обмежує його можливості, а забезпечує їх фактичну відсутність у правовому полі.

Коли Збройні сили США передавали Україні шпиталь, американська сторона організувала навчання для персоналу, який мав працювати у шпиталі. Група, яка навчалася, була сформована з різних військових підрозділів, переважно мобілізованих. Після навчання лікарі повернулися до своїх підрозділів, а при шпиталі залишилися тільки ті, хто був із бригади, яка мала шпиталь у користуванні. Переважна більшість тих, хто пройшов навчання, вже демобілізувалась.

Із 7,5 млн доларів, виділених на шпиталь, приблизна вартість самого шпиталю та обладнання становить 2,5 млн доларів, решта – 5 млн доларів – це вартість ліків, реактивів для лабораторії, перев'язувального матеріалу тощо в рамках програми допостачання шпиталю протягом 18 місяців.

Зі спостережень депутатів, обладнання не зазнало суттєвих втрат чи пошкоджень. Однак ліки зберігалися без дотримання належних температурних умов, вологості і відповідно багато з них вже були зіпсованими. Для частини лікарських засобів закінчився строк придатності. Унікальна лабораторія медичної розвідки не використовувалася.

Під час тієї поїздки депутати також відвідали декілька підрозділів, що проходили службу на лінії фронту і дослідили стан особового складу, форми одягу, озброєння, технічного та медичного забезпечення тощо. Звіт за результатами парламентського контролю був оприлюднений¹⁸⁶ і презентований в парламенті, зокрема за участі представників Міністерства оборони.

На жаль, недобросовісне і неналежне використання українським урядом технічної допомоги мало наслідком згорання з боку США програми співпраці в цій сфері. Водночас розслідування, проведене депутатами, і оприлюднений звіт дали довгостроковий позитивний ефект на

співпрацю між парламентом, з одного боку, та Міністерством оборони і Генеральним штабом ЗСУ – з іншого.

Перш за все, справа в тім, що військо традиційно упереджено ставиться до політиків. Таке упередження в Україні було майже абсолютним через брак будь-яких контактів між парламентом та Збройними Силами до війни. Із початком війни додався тягар усвідомлення всіх дефіцитів війська, які так довго було прийнято приховувати. Головним переживанням, яким ділилися військові з авторкою перед оприлюдненням звіту, був страх знецінення Збройних Сил.

Натомість, коли представники Міністерства оборони і Генерального штабу ЗСУ зрозуміли, що метою парламентського контролю є захист, а не приниження війська, вони стали більш відкритими до співпраці і пошуку якісних рішень.

Парламент наполягає на юридичному визнанні російської агресії та окупації (Україна)

20 лютого 2014 року Росія окупувала, а 18 березня незаконно анексувала частину території України – Автономну Республіку Крим. При цьому 1 березня 2014 року Рада Федерації Росії підтримала звернення президента Володимира Путіна про дозвіл на застосування збройних сил на території України, фактично оголосивши Україні війну.

Впродовж квітня 2014 року спецслужби та диверсійні групи РФ через місцеві лояльні до Росії угруповання спробували захопити владу в обласних центрах на Півдні та Сході України – Донецьку, Луганську, Харкові, Одесі, Херсоні, Миколаєві, Дніпрі (на той час Дніпропетровську) та Запоріжжі. В більшості областей спроби перевороту не стали успішними. Попередити захоплення влади дозволила реакція жителів міст, місцевого бізнесу та українських спецслужб.

Водночас в Донецьку та Луганську перевороти виявилися успішними, призвели до створення окупаційних адміністрацій та проголошення так званих «ДНР» та «ЛНР». Для Росії було критично важливим утримати захоплені міста в Донецькій та Луганській областях. Тому вже з липня 2014 року Росія починає неприховано застосовувати зброю та війська проти України, спочатку завдаючи ракетних ударів зі своєї території, а згодом перемістивши війська та озброєння через кордон на територію України.

До серпня 2014 року українські сили розділили контрольовані проросійськими угрупованнями території на кілька ізольованих анклавів і поступово відтісняли їх до кордону з Росією. Водночас ефективність військових операцій Збройних Сил України змусила Росію відкрито застосувати регулярні війська на території України.

Захопленої Росією території України станом на серпень 2014 року виявляється недостатньо для забезпечення критичною інфраструктурою окупаційних адміністрацій. Залізничний вузол у місті Іловайськ сполучає окуповані території з найближчим містом на території Росії Ростовом-на-Дону. Залізничний вузол у місті Дебальцевому та автомобільна розв'язка (так

званий «дебальцівський хрест») забезпечують найефективніше залізничне та автомобільне сполучення між Донецькою та Луганською областями. Тому було лише питання, коли і якою ціною Росія буде намагатися встановити контроль над цими містами.

Водночас не змінювалися і наміри Росії посилити політичний контроль над Україною. Саме дві битви – за Іловайськ та за Дебальцеве, – в яких Україна зазнала найбільших військових втрат, були використані Росією для того, щоб нав'язати Україні політичні вимоги, відомі тепер як «Мінські домовленості».

Від початку агресії проти України Росія заперечувала свою причетність до окупації. У випадку окупації і анексії Криму Росія заперечує свої агресивні дії і дотримується підходу «підтримки місцевого населення і його волевиявлення». Попри видиму військову присутність на територіях Донецької та Луганської областей, Росія заперечує свою причетність до їхньої окупації. Відповідно до Мінських домовленостей Росія має статус посередника, а не сторони конфлікту.

Реакція української влади на агресію Російської Федерації від початку не була артикульованою і послідовною. Такий підхід мав декілька причин. Передовсім на початках вторгнення був брак військової спроможності у командуванні та оснащенні. Міжнародні партнери України намагалися всіяко уникнути збройного протистояння всередині Європейського континенту. Українські еліти, передовсім монополісти, були зацікавлені у збереженні бізнес-зв'язків з Росією.

Стосовно окупації і анексії Криму Росією, Україна заявила про порушення Російською Федерацією норм міжнародного права¹⁸⁷, звернулася до держав-гарантів безпеки України та міжнародних організацій¹⁸⁸, оголосила мобілізацію¹⁸⁹ та зрештою визнала незаконно анексований Крим тимчасово-окупованою територією¹⁹⁰.

Щодо вторгнення Росії у свої східні терени, Україна у квітні 2014 року оголосила проведення антитерористичної операції¹⁹¹ та декілька хвиль мобілізації¹⁹², не вказуючи прямо російську агресію як причину таких заходів.

Водночас у березні 2015 року парламент визнає окремі райони Донецької та Луганської областей окупованими територіями¹⁹³, а у травні 2015 року заявляє про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод¹⁹⁴ у зв'язку з російською агресією. Всі свої рішення парламент ухвалював як постанови. На рівні ж закону бракувало чіткого юридичного визначення факту агресії, факту окупації і дати початку окупації. Брак такого рішення ставив Україну у вразливе становище стосовно політичного і юридичного захисту своїх прав та інтересів, порушених внаслідок агресії та окупації. На міжнародних перемовинах та в міжнародних організаціях українським парламентарям часто відверто дорікали: як держава може вимагати міжнародного визнання агресії та окупації, якщо вона сама не здатна цього зробити.

Парламентарі неодноразово наполягали на законодавчому визнанні факту російської агресії та окупації. Зрештою восени 2017 року Президент вніс до парламенту проект закону про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над

тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях¹⁹⁵. Попри назву головною метою законопроекту було переформатувати антитерористичну операцію в операцію об'єднаних сил (рішення, яке змінило підпорядкування сил і засобів - від Служби Безпеки України до Збройних Сил України).

У законопроекті не було згадки ані про злочин агресії, ані про дати початку окупації. Вже в процесі розгляду законопроекту народні депутати наполягли на включенні до закону дати початку окупації, хоча і з відсиланням до закону про окупацію Криму. Окрім цього, парламентарі посилили формулювання, які стосуються факту російської агресії та окупації. В таблиці можна побачити відмінності у текстах законопроекту та ухваленого закону¹⁹⁶.

Редакція зареєстрованого законопроекту	Редакція ухваленого Закону
Верховна Рада України,	Верховна Рада України,
Комітети парламенту	враховуючи, що дата початку окупації частини території України , зокрема Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, визначається Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» ,
	підтверджуючи Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської асамблеї Ради Європи, Парламентської асамблеї НАТО, Парламентської асамблеї ОБСЄ, Парламентської асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу про визнання Російської Федерації державою-агресором, затверджене Постановою Верховної Ради України від 27 січня 2015 року № 129-VIII, та Заяву Верховної Ради України «Про відсіч збройній агресії Російської Федерації та подолання її наслідків», затверджену Постановою Верховної Ради України від 21 квітня 2015 року № 337-VIII,
констатує, що у світлі положень IV Гаазької Конвенції від 5 (18) жовтня 1907 року, IV Женевської Конвенції від 12 серпня 1949 року одним із наслідків збройної агресії Російської Федерації проти України стала тимчасова окупація частин території України;	констатує, що у світлі положень IV Гаазької конвенції про закони і звичаї війни на суходолі та додатка до неї: Положення про закони і звичаї війни на суходолі від 18 жовтня 1907 року, Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року та Додаткового протоколу до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 8 червня 1977 року, одним із наслідків збройної агресії Російської Федерації проти України стала тимчасова окупація частини території України,

**Редакція зареєстрованого
законопроекту**

не визнаючи злочинне
загарбання Російською
Федерацією частини
території України;

підтверджуючи невіддільне
суверенне право України
на відновлення її
територіальної цілісності;

відзначаючи, що Російська
Федерація ініціювала,
організовувала та
підтримувала терористичну
діяльність в Україні,
здійснює збройну агресію
проти України та тимчасову

Редакція ухваленного Закону

**не визнаючи тимчасову окупацію Російською
Федерацією частини території України,**

виходячи з положень Резолюції Генеральної Асамблеї
Організації Об'єднаних Націй «Про територіальну
цілісність України» від 27 березня 2014 року № 68/262, які
підкреслюють нелегітимність проведення в Автономній
Республіці Крим референдуму та закликають міжнародне
співтовариство не визнавати будь-яку зміну статусу
Автономної Республіки Крим і міста Севастополя на
основі результатів зазначеного референдуму,

беручи до уваги резолюції Генеральної Асамблеї
Організації Об'єднаних Націй «Стан справ у сфері
прав людини в Автономній Республіці Крим та місті
Севастополі (Україна)» від 19 грудня 2016 року № 71/205
та від 19 грудня 2017 року № 72/190, які визнають
Автономну Республіку Крим та місто Севастополь
територією, тимчасово окупованою Російською
Федерацією,

підтверджуючи невіддільне суверенне право України на
відновлення і збереження її територіальної цілісності
в межах міжнародно визнаного державного кордону,
включаючи територію Автономної Республіки Крим та
міста Севастополя,

**відзначаючи, що збройна агресія Російської
Федерації розпочалася з неоголошених і прихованих
вторгнень на територію України підрозділів
збройних сил та інших силових відомств Російської
Федерації, а також шляхом організації та підтримки
терористичної діяльності,**

беручи до уваги, що **Російська Федерація чинить
злочин агресії проти України та здійснює тимчасову
окупацію частини її території** за допомогою збройних
формувань Російської Федерації, що складаються з
регулярних з'єднань і підрозділів, підпорядкованих
Міністерству оборони Російської Федерації, підрозділів
та спеціальних формувань, підпорядкованих іншим

Редакція зареєстрованого законопроекту	Редакція ухваленого Закону
окупацію частин її території, застосовуючи регулярні з'єднання і підрозділи збройних сил та інших військових формувань Російської Федерації, підпорядкованих і скеровуваних ними російських радників та інструкторів і використовуючи заслані, створені, керовані, контрольовані та підтримувані, у тому числі фінансово, озброєні банди та групи, іррегулярні сили та найманців, встановивши окупаційну владу Російської Федерації, здійснювану її збройними силами та іншими військовими формуваннями, державними органами та підконтрольними Російській Федерації самопроголошеними органами (окупаційна адміністрація Російської Федерації);	силовим відомствам Російської Федерації, їхніх радників, інструкторів та іррегулярних незаконних збройних формувань, озброєних банд та груп найманців, створених, підпорядкованих, керованих та фінансованих Російською Федерацією, а також за допомогою окупаційної адміністрації Російської Федерації, яку складають її державні органи і структури, функціонально відповідальні за управління тимчасово окупованими територіями України, та підконтрольні Російській Федерації самопроголошені органи, які узурпували виконання владних функцій на тимчасово окупованих територіях України, ...

Спроба розслідувати, хто більше обкрадав армію (Україна)

З початком російської агресії проти України критичною стала потреба збільшення видатків на утримання війська. Починаючи з 2015 року, потреби на утримання війська постійно зростали, сягаючи близько 10 відсотків всіх видатків з державного бюджету. При цьому планування і затвердження оборонного бюджету зберігало ті самі вади, які описані у прикладі розслідування нападів на громадських активістів. Більше того, велика частина оборонних закупівель була закрита грифом секретності.

Збільшення видатків на оборону разом з непрозорим плануванням і секретністю закупівель неминуче призвели до зловживань. Вже починаючи із 2016 року журналісти та парламентарі почали звертати увагу на неналежне використання коштів оборонного бюджету і корупцію в оборонних закупівлях.

Попри виділені кошти на харчування, у багатьох випадках волонтери продовжували забезпечувати військові підрозділи продуктами. Однострій та взуття були низької якості. Зброя вибухала, калічачи і вбиваючи людей¹⁹⁷. Військові часто ремонтували техніку власним коштом. За період з 2015 до 2018 року шість разів вибухали склади боєприпасів в різних регіонах України¹⁹⁸.

Закупівлі техніки і озброєнь супроводжувалися корупційними скандалами за участі голови парламентського комітету з питань національної безпеки і оборони¹⁹⁹ чи близького оточення Президента України²⁰⁰. Не дивно, що парламентський комітет уникав будь-яких розслідувань. Оскільки жоден інцидент не мав належного та неупередженого розслідування, ані органами правопорядку, ані в парламенті, це лише посилювало недовіру до управління оборонним бюджетом і оборонними закупівлями.



Автор: Георгій Ключник

В певний момент недовіра та напруга в парламенті сягнули критичної точки, що змусило парламентський комітет влітку 2018 року піти на створення тимчасової слідчої комісії. Однак мета створення виявилася надто широкою - для проведення розслідування відомостей щодо фактів розкрадання в Збройних Силах України та підриву обороноздатності держави у період з 2004 по 2017 роки²⁰¹.

Попередній звіт про діяльність Комісії був затверджений у грудні 2018 року²⁰². Більша частина звіту присвячена перелічуванню органів і установ, куди Комісія скерувала свої запити. Стосовно суті діяльності Комісія звернула увагу на те, що інформацію їй надавали «не в повному обсязі та з порушенням установлених строків її надання». Комісія також з подивом встановила «наявність великої кількості документів, в яких зафіксована інформація з питань розслідування, які є засекреченими», і вирішила у письмовій формі переконувати розпорядників таємної інформації надати до неї доступ народним депутатам, які за посадою мають такий доступ. Крім того, комісія поінформувала, що значна частина інформації є вже в архівах, а якась є предметом досудового розслідування.

Зрештою у звіті Комісії на п'яти сторінках описано в загальних рисах без належних доказів про те, як відбувалися розкрадання, власне, до 2014 року. Закупівлям у період з 2015 до 2017 року не присвячено жодного слова. Так само як і не йдеться про необхідність звузити поширення державної таємниці на оборонні закупівлі.

Такий звіт комісії є свідченням неналежного і недобросовісного використання функції парламентського контролю. Він демонструє не так бажання парламентарів дослідити суспільно значущу проблему, як відволікти увагу від цієї проблеми.

Люди рідко замислюються над тим, що людина у статусі військовослужбовця є однією з найбільш вразливих. Військовослужбовець перебуває в жорсткій субординації наказів без права на власну думку, є носієм таємної інформації, не може бути публічним чи давати коментарі, не може брати участь у протестах та масових зібраннях. Тобто, як би йому не було важко, він нікому не може про це повідомити публічно чи офіційно. Цією вразливістю війська впродовж всієї історії людства зловживали недобросовісні командири чи верховні головнокомандувачі.

Саме через цю вразливість народився цивільний парламентський контроль за сектором безпеки та оборони і, зокрема, за оборонним бюджетом. Парламентарі є представниками народу, який формує військо. Для того, щоб народ був готовий до мобілізації і оборони, парламентарі мають засвідчити людям, яких вони представляють, що вони здатні контролювати, що відбувається у війську.

Парламентарі повинні використовувати свою публічність для того, щоб від імені військовослужбовців оприлюднювати і озвучувати факти корупції чи сваволі у війську.

Контроль за виконавчою владою в цілому

Подвійний імпічмент (США)

В історії США шість разів оголошували початок процедури імпічменту президента. Проте жодного разу вона так і не закінчилась успіхом. Стосовно Президента Дональда Трампа таку процедуру оголошували двічі.

Перший раз це сталося після оприлюднення стенограми розмови Президента США Дональда Трампа і Президента України Володимира Зеленського. Під час розмови американський лідер просив українського колегу розглянути справу Байдена-молодшого.

У вересні 2019 року спікерка Палати Представників Конгресу США Ненсі Пелосі оголосила про те, що Конгрес розпочинає офіційне ініціювання процедури імпічменту Дональда Трампа. Демократи звинуватили президента в порушенні конституції США, через те що він намагався залучити допомогу іноземного лідера, щоб нашкодити своєму політичному опоненту²⁰³.

31 жовтня 2019 року Палата Представників Конгресу США проголосувала за схвалення процедури імпічменту. Перший етап процесу імпічменту тривав чотири місяці і за процедурою нагадував досудове слідство. Впродовж цього часу Палата представників вивчала документи і слухала свідчення американських високопосадовців та дипломатів, що мали стосунок до справи.

19 грудня 2019 Палата представників Конгресу США оголосила імпічмент президентові Дональду Трампу за двома пунктами обвинувачень: 1) зловживання посадою задля власної політичної вигоди; 2) перешкоджання спробам розслідувати його дії²⁰⁴.

21 січня 2020 року розгляд справи про імпічмент розпочався в Сенаті. Він нагадував судовий процес. Сторону обвинувачення представляли семеро конгресменів від Демократичної партії. Команду захисту Трампа представляв адвокат Білого дому. Процес очолив Верховний суддя Верховного суду США²⁰⁵. А вже 5 лютого 2020 року відбулося голосування, яким Сенат США виправдав Трампа за обома статтями імпічменту²⁰⁶.

3 листопада 2020 року у США відбулися Президентські вибори, на яких перемогу здобув Джо Байден. Спочатку, відповідно до Конституції, виборці обирали колегію виборників, які 14 грудня 2020 року обрали нового президента та віце-президента США.

Дональд Трамп не визнавав перемогу свого опонента, оскаржуючи результати виборів. Прихильники Дональда Трампа організовували протести на його підтримку.

6 січня 2021 року на тлі протестів Конгрес проводив підрахунок і затвердження голосів колегії виборників. Спочатку протестувальники зібралися на мітингу «Врятуймо Америку», де учасники слухали виступи Дональда Трампа та Руді Джуліані. Перед тим, як виступи закінчилися, дехто рушив до Конгресу і штурмував будівлю, прориваючи барикади та намагаючись вдертися до Капітолію. Дональд Трамп виголосив промову крізь скляний бар'єр, звинувачуючи засоби масової інформації та закликаючи віце-президента Пенса скасувати результати виборів. Дональд Трамп заявив, що «ми ніколи не поступимося» і закликав людей йти на Капітолій, щоб відстоювати те, що він назвав украденою в нього перемогою²⁰⁷.

6 січня на мітингу поблизу Білого дому Дональд Трамп виступив перед своїми прихильниками, повторивши відхилені судами звинувачення про фальсифікації на президентських виборах.

В середині дня 800 людей увірвалися до будівлі Капітолію США. Парламентарів довелося евакуювати, частина з них виявилася заблокованою учасниками штурму. Внаслідок штурму Капітолію загинуло п'ять людей, були пошкоджені приміщення і майно Конгресу, а також викрадені особисті речі парламентарів.

13 січня 2021 року Палата представників Конгресу США проголосувала за імпічмент президента США Дональда Трампа, звинувативши його у «підбурюванні до повстання»²⁰⁸. Цього разу Палата представників проголосувала за імпічмент без попереднього заслуховування свідків, посилаючись на те, що конгресмени самі були свідками подій. Як зазначив конгресмен

Адам Кінзінгер: «Нам не потрібно було шукати докази. Їх нам надали безпосередньо 6-го числа»²⁰⁹. Представник обвинувачення від Палати представників Джеймі Рескін зазначив, що Трамп «створив серйозну загрозу для Сполучених Штатів та установ і уряду країни»²¹⁰.

Сенат, який отримав обвинувачення від палати представників, вирішив приступити до розгляду справи про імпічмент вже після інаугурації нового Президента, яка відбулася 20 січня. Цього разу в процесі імпічменту Сенат відмовився від головування верховного судді Верховного суду, посиляючись на те, що Дональд Трамп вже не є президентом.

Дональд Трамп став першим президентом, проти якого процедура імпічменту була використана двічі, а також першим экс-президентом, який постане перед судом в Сенаті. Сам Дональд Трамп відмовився виступати перед Сенатом. Команда захисту Дональда Трампа наполягала на тому, що процес є неконституційним, оскільки Трамп вже не є президентом США²¹¹.

9 лютого 2021 року Сенат розпочав розгляд другої справи щодо імпічменту колишнього президента США Дональда Трампа. Обвинувачення, презентуючи відеодокази штурму, наполягало на тому, що Трамп не виконав своїх обов'язків головнокомандувача і не захистив Капітолій, а натомість підбурював натовп неправдивими заявами про підтасовку виборів. Оскільки Трамп вже не перебував на посаді, однією з вимог демократів було заборонити йому знову балотуватися в президенти²¹².

Натомість захист экс-президента США Дональда Трампа поставив під сумнів законність судового процесу щодо імпічменту, назвавши його "актом політичної помсти", мотивованим ворожістю демократів до Трампа. Адвокати колишнього президента наполягали, що штурм Капітолію був "спланований і продуманий" екстремістськими групами, і не пов'язаний із промовою Трампа²¹³.

Сторона обвинувачення визнала це, однак наполягала, що штурм Капітолію був наслідком багатомісячної кампанії, спрямованої на підірив довіри до результатів виборів²¹⁴.

Обвинувачення від Палати представників наполягало, що навіть після того, як Дональд Трамп дізнався, що його прихильники увірвалися до Капітолію і погрожували віце-президенту США Майку Пенсу, він не вжив заходів, щоб припинити заворушення. Водночас адвокати Трампа ухилялися від відповідей на запитання про те, коли Дональд Трамп дізнався про штурм Капітолію²¹⁵.

Зрештою 13 лютого Сенат США вдруге виправдав президента Дональда Трампа²¹⁶.

Як ми пам'ятаємо з пояснень батьків американської Конституції, Сполученим Штатам Америки потрібна була сильна і централізована виконавча влада для захисту від зовнішніх загроз і стримування внутрішніх протиріч. Водночас вони від початку розуміли, що чим сильніша виконавча влада, тим сильнішими мають бути інструменти парламенту для її стримування.

Значення імпічменту не лише в кінцевому результаті – відставці президента чи інших високопосадовців. Його найбільша цінність у самому процесі, у реальній можливості такої процедури. Важливість цього процесу – показати суспільству, що ніхто не може бути над законом, над правилами, встановленими як для людей, так і для влади.

Дональд Трамп до свого президентства не був частиною політичної системи США. Очоливши державу і виконавчу владу, він відверто демонстрував нехтування правилами і традиціями, які формувалися два з половиною століття. З огляду на вагу посади Президента в США, такі рішення і дії неминуче почали впливати на спроможність усіх інституцій. І хоч це знаходило щирі і значну підтримку серед громадян, для держави це означало перегляд засад, на яких вона заснована.

Конгресмени-демократи, які двічі ініціювали імпічмент Президентів, достатньо добре знали математику, щоб передбачити результати голосування в Сенаті. Однак надзвичайно важливим для них був сам процес. Через ініціювання імпічменту вони мали показати суспільству: «є нехтування правилами і ми вважаємо це загрозою». Через публічне розслідування в Палаті представників вони намагалися донести громадянам, в який саме спосіб відбувалося нехтування правилами і як це могло загрожувати суспільству.

Чому в лютому 2014 Президент самоусунувся (Україна)

«Стурбовані трагічними випадками втрати життів в Україні, прагнучи негайно припинити кровопролиття, рішуче налаштовані прокласти шлях до політичного врегулювання кризи...»²¹⁷ Такими словами розпочиналася Угода про врегулювання кризи в Україні, яку 21 лютого 2014 року Віктор Янукович підписав з лідерами опозиції Арсенієм Яценюком, Віталієм Кличком та Олегом Тягнибоком.

Сторони зобов'язалися протягом 48 годин прийняти, підписати і оприлюднити спеціальний закон, який відновить дію Конституції України 2004 року; протягом 10 днів створити коаліцію та сформувати уряд національної єдності; врівноважити повноваження президента, уряду та парламенту до вересня 2014 року; провести вибори президента одразу після прийняття нової Конституції України, але не пізніше грудня 2014 року; розслідувати акти насильства під час революції гідності.

Рада Майдану підтримала таку Угоду, однак значна частина учасників Революції гідності поставилася до неї несхвально.

При цьому Віктор Янукович вочевидь не мав наміру Угоду виконувати. За даними відеоспостереження, ще 19 лютого він розпочав підготовку до втечі. Впродовж трьох днів з будинку вивозили цінності та антикваріат. Увечері 21 лютого, за інформацією ЗМІ, Віктор Янукович вилетів з Харкова. 22 лютого з'являлася інформація про різні місця його перебування – в Харкові, в Об'єднаних Арабських Еміратах, в Сочі²¹⁸. Віктора Януковича не було в Києві, як не було і жодних ознак того, що він має намір нести відповідальність за управління країною і за свої рішення.

Того ж дня, 22 лютого, парламент відреагував на втечу президента, зазначивши, що це «що загрожує керованості держави, територіальній цілісності і суверенітету України, масовому порушенню прав і свобод громадян»²¹⁹. Парламент своїм рішенням встановив факт, що «Президент України В.Янукович в неконституційний спосіб самоусунувся від здійснення конституційних повноважень» і визнав його «таким, що не виконує свої обов'язки»²²⁰. Як наслідок, парламент призначив позачергові вибори.

Стосовно такого рішення парламенту обґрунтовано виникли запитання та дискусії. Адже Конституція України дає вичерпний перелік підстав дострокового припинення повноважень Президента України²²¹. Серед них: відставка; неспроможність виконувати свої повноваження за станом здоров'я; усунення з поста в порядку імпідменту; смерть.

Відставка Президента України означає добровільне складення повноважень²²². Неспроможність виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я має бути встановлена на засіданні Верховної Ради України і підтверджена рішенням, прийнятим більшістю від її конституційного складу на підставі письмового подання Верховного Суду – за зверненням Верховної Ради України, і медичного висновку²²³.

Рішення і дії Президента Віктора Януковича впродовж Революції Гідності та його втеча містили достатньо ознак державної зради та інших тяжких злочинів, які, відповідно до статті 111 Конституції України, могли би стати підставою для імпідменту. Однак депутати вдалися до іншого рішення. Чому? І чи мали вони на це повноваження?

Відповідь на перше питання заховане у тій самій 111 статті Конституції – у процедурі імпідменту. Для того, щоб ініціювати усунення Президента України з поста в порядку імпідменту, потрібна більшість від конституційного складу Верховної Ради України. Далі для проведення розслідування Верховна Рада України має утворити спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі. Далі потрібно дві третини голосів парламентарів, щоб прийняти рішення про звинувачення Президента України. Наступним потрібен висновок Конституційного Суду про додержання конституційної процедури. А далі – перевірка розслідування і розгляду справи про імпідмент Верховним Судом і отримання висновку Верховного Суду про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину. І лише після цього Верховна Рада може усунути Президента з поста в порядку імпідменту, якщо за таке рішення проголосує не менш як три чверті народних депутатів України від її конституційного складу.

Така процедура є мертвою і ніколи не може бути реалізованою. Найперше, що кидається у вічі, це три чверті голосів парламентарів, необхідних для ухвалення остаточного рішення, яких на практиці неможливо зібрати. Однак найбільшою проблемою є те, що парламент не є самодостатнім органом у процедурі імпідменту. Участь Верховного Суду та Конституційного Суду суперечить самій природі процедури імпідменту, яка полягає у спроможності парламенту, як представницького органу, утримувати виконавчу владу в межах закону.

Саме ефективна процедура імпічменту є запобіжником зміни влади через повстання у випадку свавілля. Прояви свавілля є найбільш значущою ознакою того, що виконавча влада не підкоряється закону, а ставить себе над законом. Свавільля влади суперечить людській природі. Процедура імпічменту, незалежно від її результату, показує людям, що парламент, як їхній представницький орган, здатен утримувати виконавчу владу в межах закону та інтересів людей. Якщо ж парламент не має таких інструментів, то виконавча влада, знаючи про це, завжди буде схильна до сваволі, що періодично спричинятиме повстання і спроби людей змінити владу. Причому як виконавчу, як об'єкт сваволі, так і законодавчу, яка не була здатною цю сваволю стримати.

Революція Гідності була повстанням проти сваволі і, власне, наслідком того, що в Україні немає ефективної процедури контролю за виконавчою владою. Отож через відсутність її неможливо було застосувати після втечі Віктора Януковича. Більш того, сама втеча Президента внаслідок Революції Гідності є ознакою того, що відбулася зміна влади через повстання. І рішення парламенту про самоусунення Президента є лише документом, який засвідчує факт зміни влади.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

Ми часто чуємо аргумент: в Україні все гаразд з парламентським контролем, адже про повноваження контролю сім разів згадується в Конституції, а ще депутати можуть надсилати звернення і запити та створювати тимчасові слідчі комісії, ну й імпідмент також є в Конституції.

Однак парламентський контроль – це не норми в Конституції, яких, до речі, нема у Великобританії. Це не формальна наявність інструментів – запитів і звернень, комітетів і комісій чи навіть імпідменту. Парламентський контроль – це спроможність парламенту контролювати виконавчу владу: як вона збирає і витрачає кошти людей, як вона гарантує захист їхніх прав всередині і безпеку від зовнішніх загроз.

Новітня історія України свідчить, що найбільш ефективним і ефектним застосування парламентського контролю було поза межами тих інструментів, які визначила Конституція. Водночас необхідність вдаватися до таких ефектних способів парламентського контролю є доказом того, що визначені Конституцією інструменти не можуть бути ефективно застосованими.

Природа влади, так само як і природа її вад, є однаковими для всіх суспільств. І демократичні країни, як ми бачимо, також стикаються з викликами зловживань чи бездіяльності виконавчої влади. Водночас через свій історичний досвід ці країни побудували такий баланс влади, який гарантує, що будь-яка дія виконавчої влади є під контролем влади законодавчої. Такий баланс дозволяє вчасно реагувати на зловживання, забезпечуючи довіру суспільства до державних інституцій.

Демократичний розвиток України вже демонструє необхідність перегляду балансу влади. І розпочинати потрібно саме з посилення парламентського контролю.

Найперше потрібно гарантувати, щоб уся виконавча влада, тобто влада розпоряджатися грошима і застосовувати силу, була під парламентським контролем. Цього можна досягнути двома способами. Або слід посилити парламентський контроль за Президентом, в тому числі змінивши і спростивши процедуру імпідменту. Або ж уся виконавча влада, яка сьогодні є в руках Президента, починаючи з призначення і звільнення посадовців виконавчої влади, має бути передана Прем'єр-міністру та уряду.

Покращити в такий спосіб баланс влади можна лише шляхом внесення змін до Конституції. Однак є простір для посилення спроможності парламентського контролю і до Конституційних змін. Подекуди парламентарям для цього доведеться вносити зміни до законів.

Безсумнівно, через законодавчі зміни потрібно посилювати роль парламенту, парламентських комітетів і окремих депутатів у бюджетному процесі одночасно з посиленням вимог щодо деталізації бюджету. Активна участь парламенту у бюджетному процесі дозволить не лише краще контролювати надходження та видатки, але й зміцнить контроль парламенту за застосуванням сили виконавчою владою всередині країни та її спроможністю захищатися від зовнішніх загроз.

Зрештою, як свідчить світова історія і український досвід, для ефективного парламентського контролю найбільше потрібна воля і відвага народних депутатів, їхня готовність бути представниками інтересів свого народу.

ПОСИЛАННЯ

1. See *Watkins v. United States*, 354 U.S. 178, 187. 1957.
2. Цицерон М. Т. Про закони. Кн. перша, VI / пер. В. Литвинова. URL: http://ae-lib.org.ua/texts/cicero_de_legibus_ua.htm.
3. Там само. Кн. перша, XV.
4. Цицерон М. Т. Про закони. Кн. третя, I / пер. В. Литвинова. URL: http://ae-lib.org.ua/texts/cicero_de_legibus_ua.htm.
5. Там само. Кн. третя, IV.
6. Там само. Кн. третя, XVIII.
7. Там само. Кн. третя, IV.
8. Там само. Кн. третя, XVIII.
9. Там само. Кн. третя, IV.
10. Там само. Кн. третя, IV.
11. Там само. Кн. третя, XVIII.
12. Там само. Кн. третя, XVIII.
13. Там само. Кн. третя, XVIII.
14. Цицерон М. Т. Про закони. Кн. третя, IV / пер. В. Литвинова. URL: http://ae-lib.org.ua/texts/cicero_de_legibus_ua.htm.
15. Там само. Кн. третя, XVIII.
16. Велика хартія вольностей. Вікіпедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Велика_хартія_вольностей.
17. Там само. Ст. 61.
18. Велика хартія вольностей. Вікіпедія. Ст. 61. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D0%B5%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%85%D0%B0%D1%80%D1%82%D1%96%D1%8F%D0%B2%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%B9>.
19. Там само. Ст. 14.
20. Лок Дж. Два трактати про правління. Трактат другий, розд. II, § 7 / пер. з англ. П. Содомори. Київ : Наш Формат, 2020. 312 с.
21. Там само. Трактат другий, розд. IV, § 23.
22. Там само. Трактат другий, розд. III, § 17.
23. Там само. Трактат другий, розд. IX, § 129.
24. Там само. Трактат другий, розд. XI, § 135.
25. Там само. Трактат другий, розд. XI, § 135.
26. Лок Дж. Два трактати про правління. Трактат другий, розд. XI, § 136 / пер. з англ. П. Содомори. Київ : Наш Формат, 2020. 312 с.
27. Там само. Трактат другий, розд. XI, § 137.
28. Там само. Трактат другий, розд. XI, § 137.
29. Там само. Трактат другий, розд. XI, § 140.
30. Там само. Трактат другий, розд. XI, § 140.
31. Там само. Трактат другий, розд. XI, § 139.
32. Там само. Трактат другий, розд. XI, § 141.
33. Лок Дж. Два трактати про правління. Трактат другий, розд. XIII, § 150 / пер. з англ. П. Содомори. Київ : Наш Формат, 2020. 312 с.
34. Там само. Трактат другий, розд. XIII, § 155.
35. Там само. Трактат другий, розд. XIII, § 155.
36. Русо Ж.-Ж. Вибрані трактати. Про суспільну угоду. Кн. II, розд. VI / пер. з фр. О. Йосипенко, С. Йосипенка, О. Хоми. Харків : Фоліо, 2018. 603 с.
37. Там само.
38. Там само.
39. Там само. Кн. II, розд. VII.
40. Там само.
41. Там само.
42. Там само. Кн. III, розд. I.
43. Там само. Кн. III, розд. XIII.
44. Русо Ж.-Ж. Вибрані трактати. Про суспільну угоду. Кн. III, розд. XII / пер. з фр. О. Йосипенко, С. Йосипенка, О. Хоми. Харків : Фоліо, 2018. 603 с.
45. Там само.
46. Декларація прав людини і громадянина. Вікіпедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%B5%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2_%D0%BB%D1%8E%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B8_%D1%96_%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D1%8F%D0%BD%D0%B8%D0%BD%D0%B0/.
47. Там само.
48. Там само.
49. Там само.
50. Там само.
51. Там само.
52. Там само.
53. Декларація прав людини і громадянина. Вікіпедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%B5%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2_%D0%BB%D1%8E%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B8_%D1%96_%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D1%8F%D0%BD%D0%B8%D0%BD%D0%B0/.
54. Гамільтон А., Медісон Д., Джей Д. Федераліст: коментар до Конституції Сполучених Штатів / пер. з англ. Київ : Сфера, 2002. 542 с., № 51.
55. Конституція США. Вікіджерела. Ст. 1, розд. 1. URL: https://uk.wikisource.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%A1%D0%A8%D0%90%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%8F_%D0%86.
56. Там само. Ст. 1, розд. 8, п. 18.
57. Там само. Ст. 1, розд. 8, п. 1.
58. Там само. Ст. 1, розд. 7.
59. Гамільтон А., Медісон Д., Джей Д. Федераліст: коментар до Конституції Сполучених Штатів / пер. з англ. Київ : Сфера, 2002. 542 с. № 33.
60. Конституція США. Вікіджерела. Ст. 1, розд. 9, п. 7. URL: https://uk.wikisource.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%A1%D0%A8%D0%90%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%8F_%D0%86.

ПОСИЛАННЯ

61. Конституція США. Вікіджерела. Ст. 2, розд. 2, п. 1. URL: https://uk.wikisource.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%A1%D0%A8%D0%90%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%8F_%D0%86.
62. Там само. Ст. 2, розд. 2, п. 11.
63. Там само. Ст. 2, розд. 2, п. 12.
64. Там само. Ст. 2, розд. 2, п. 14.
65. Там само. Ст. 2, розд. 2, п. 15.
66. Гамільтон А., Медісон Д., Джей Д. Федераліст: коментар до Конституції Сполучених Штатів / пер. з англ. Київ : Сфера, 2002. 542 с. № 24.
67. Там само. № 26.
68. Там само.
69. Гамільтон А., Медісон Д., Джей Д. Федераліст: коментар до Конституції Сполучених Штатів / пер. з англ. Київ : Сфера, 2002. 542 с. № 26.
70. Там само. № 28.
71. Там само.
72. Там само.
73. Конституція США. Вікіджерела. Ст. 3, розд. 4. URL: https://uk.wikisource.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%A1%D0%A8%D0%90%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%8F_%D0%86.
74. The Bosses of the Senate. URL: https://www.senate.gov/artandhistory/art/artifact/Ga_Cartoon/Ga_cartoon_38_00392.htm.
75. Basic Law for the Federal Republic of Germany. Art. 1. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.pdf.
76. Ibid. § 3. Art. 79.
77. Ibid. Art. 67.
78. Ibid. Art. 30, art. 70.
79. Ibid. Art. 105, art. 106.
80. Basic Law for the Federal Republic of Germany. Art. 24. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.pdf.
81. Lord Ismay. North Atlantic Treaty Organization. URL: https://www.nato.int/cps/us/natohq/declassified_137930.htm
82. Basic Law for the Federal Republic of Germany. Art. 26. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.pdf.
83. Європейська спільнота з вугілля та сталі. Вікіпедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%84%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0_%D1%81%D0%BF%D1%96%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%82%D0%B0_%D0%B7_%D0%B2%D1%83%D0%B3%D1%96%D0%BB%D0%BB%D1%8F_%D1%82%D0%B0_%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BB%D1%96.
84. Basic Law for the Federal Republic of Germany. Art. 87 a. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.pdf.
85. Ibid. Art. 115 6.
86. Ibid. Art. 45 a.
87. Ibid. Art. 45 б.
88. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. Ст. 10. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19780420#Text>.
89. Там само. Ст. 13.
90. Там само.
91. Там само. Ст. 17.
92. Там само. Ст. 11.
93. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. Ст. 16, ст. 139. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19780420#Text>.
94. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. Ст. 118. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19780420#Text>.
95. Там само. Ст. 108.
96. Там само. Ст. 78.
97. Там само. Ст. 6.
98. Там само. Ст. 162.
99. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. Ст. 125. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19780420#Text>.
100. Там само. Ст. 150.
101. Про власність : Закон України від 7 лютого 1991 р. № 697-XII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/697-12#Text>.
102. Про власність : Закон України від 7 лютого 1991 р. № 697-XII. Ст. 2. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/697-12#Text>.
103. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. Ст. 356, ст. 316. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15/conv#n1729>.
104. Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності : Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2132-XII. Ст. 296. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2132-12/ed19920218#Text>.
105. Про Антимонопольний Комітет України : Закон України 26 листопада 1993 р. № 3659-XII. Ст. 472. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12/ed19931126#Text>.
106. Про фінансово-промислові групи в Україні : Указ Президента. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85/95#Text>.
107. Про промислово-фінансові групи в Україні : Закон України від 1 листопада 1995 р. № 437/95-ВР. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/437/95-%D0%B2%D1%80/ed19951121#Text>.

ПОСИЛАННЯ

- 108.** Про плату за землю : Закон України від 3 липня 1992 р. № 2535-XII. Ст. 560. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2535-12#Text>.
- 109.** Мінеральні ресурси України. URL: <http://minerals-ua.info/#team>.
- 110.** Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. Ст. 3. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text>.
- 111.** Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. Ст. 19. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text>.
- 112.** Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. Ст. 24, п. 5. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text>.
- 113.** Там само. Ст. 24, п. 7.
- 114.** Там само. Ст. 25.
- 115.** Там само. Ст. 24, п. 13.
- 116.** Там само. Ст. 24, п. 6.
- 117.** Там само. Ст. 46, ч. 2.
- 118.** Там само. Ст. 52.
- 119.** Там само. Ст. 58, Ч. 1, 2.
- 120.** Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. Ст. 43, п. 1, ч. 2. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text>.
- 121.** Конституція України : Закон від 28.06.1996 р. Ст. 111. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
- 122.** Там само, Ст. 113.
- 123.** Там само, Ст. 114
- 124.** Там само, Ст. 83.
- 125.** Про ринок природного газу : Закон України від 9 квітня 2015 р. № 329-VIII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-19#Text>.
- 126.** Свідчення Цукерберга показали: захист приватності в соцмережах – шахрайство. BusinessInsider. Голос Америки. 2018, 14 квіт. URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/svidchannja-tsukerberga-pokazaly/4348130.html>.
- 127.** У США прокуратура подала позов проти Facebook. Голос Америки. 2018, 19 груд. URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/facebook-prokuratura-washyngtona/4707648.html>.
- 128.** Законодавці США закликали до антимонопольного розслідування щодо Facebook. Голос Америки. 2019, 10 трав. URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/facebook-monopoliya/4911123.html>.
- 129.** Конгрес США не виявив єдності з питання обмеження «імператорів онлайн-економіки», пишуть місцеві ЗМІ. Голос Америки. 2020, 30 лип. URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/Slukhannja-technologiji/5523544.html>.
- 130.** Уряд США прагне розділити Facebook. Голос Америки. 2020, 10 груд. URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/Sotsmedia-fejsbuk/5694459.html>.
- 131.** Там само.
- 132.** German opposition to probe defense minister over spending scandal. URL: <https://www.dw.com/en/german-opposition-to-probe-defense-minister-over-spending-scandal/a-46704514>.
- 133.** Von der Leyen admits 'mistakes' in contracting scandal but stands her ground. URL: <https://www.politico.eu/article/von-der-leyen-admits-mistakes-in-contracting-scandal-but-stands-her-ground/>.
- 134.** Ibid.
- 135.** Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування оприлюднених у засобах масової інформації фактів можливих корупційних дій посадових осіб органів державної влади, які призвели до значних втрат доходної частини Державного бюджету України : Постанова Верховної Ради України від 24 квітня 2020 р. № 568-IX. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/568-20#Text>.
- 136.** Про попередній звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування оприлюднених у засобах масової інформації фактів можливих корупційних дій посадових осіб органів державної влади, які призвели до значних втрат доходної частини Державного бюджету України : Постанова Верховної Ради України від 2 грудня 2020 р. № 1034-IX. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1034-20#Text>.
- 137.** Коментар авторці посібника надав народний депутат IX скликання Іван Крулько.
- 138.** The Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020. Public Health, England. 2020 No. 350. URL: https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/350/pdfs/uksi_20200350_en.pdf.
- 139.** Prime Minister's statement on coronavirus (COVID-19): 2020, 3 July. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-statement-on-coronavirus-covid-19-3-july-2020>.

ПОСИЛАННЯ

140. The Government's response to COVID-19: human rights implications Seventh Report of Session 2019–21. URL: <https://committees.parliament.uk/publications/2649/documents/26914/default/>
141. Ibid. § 29.
142. Ibid. Summary.
143. Ibid.
144. Ibid.
145. Ibid. § 52.
146. Ibid. § 61.
147. Ibid. Summary.
148. The Government's Response to the Joint Committee on Human Rights Report: The Government's Response to COVID-19: Human Rights Implications. Presented to Parliament by the Secretary of State for Health and Social Care by Command of Her Majesty. 2020, December. URL: <https://committees.parliament.uk/publications/4154/documents/41106/default/>.
149. Ibid. Introduction.
150. Про засудження застосування насильства, що призвело до загибелі людей : Постанова Верховної Ради України від 20 лютого 2014 р. № 740-VII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/740-18#Text>.
151. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>.
152. Коментар авторці посібника народного депутата VIII скликання Єгора Соболева
153. 53 напади на активістів за 9 місяців: що з'ясували правозахисники. Радіо Свобода. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/napady-na-aktyvistiv-interaktyvna-karta/29523521.html>.
154. Убивство Катерини Гандзюк. Вікіпедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A3%D0%B1%D0%B8%D0%B2%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE_%D0%9A%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B8_%D0%93%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B7%D1%8E%D0%BA
155. Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України для проведення розслідування відомостей щодо нападів на Катерину Гандзюк та інших громадських активістів : Постанова Верховної Ради України від 6 листопада 2018 р. № 2605-VIII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2605-19#Text>.
156. Про попередній звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України для проведення розслідування відомостей щодо нападів на Катерину Гандзюк та інших громадських активістів : Постанова Верховної Ради України від 28 лютого 2019 р. № 2701-VIII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2701-19#Text>.
157. Про звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України для проведення розслідування відомостей щодо нападів на Катерину Гандзюк та інших громадських активістів : Постанова Верховної Ради України від 11 липня 2019 р. № 2756-VIII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2756-19#Text>.
158. Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України для здійснення парламентського контролю за розслідуваннями нападів на Катерину Гандзюк та інших громадських активістів протягом 2017–2018 років : Постанова Верховної Ради України від 12 грудня 2019 р. № 366-IX. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/366-20#Text>.
159. Про попередній звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України для здійснення парламентського контролю за розслідуваннями нападів на Катерину Гандзюк та інших громадських активістів протягом 2017–2018 років : Постанова Верховної Ради України від 17 червня 2020 р. № 712-IX. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/712-20#Text>.
160. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. Ст. 37. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20210101#Text>.
161. Там само. Ст. 38.
162. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. Ст. 39. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20210101#Text>.
163. Блокада окупованих територій Донецької та Луганської областей. Вікіпедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%91%D0%BB%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%B4%D0%B0_%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%85_%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%96%D0%B9_%D0%94%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D1%86%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D1%97_%D1%82%D0%B0_%D0%9B%D1%83%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D1%97_%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%B9.
164. Регламент Верховної Ради України : затв. Законом України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. Ч. 2. Ст. 6. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#n1928>.
165. Там само. Ст. 34.
166. Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним загрозам національній безпеці України : Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 березня 2017 р. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002525-17#n2>.
167. Проект Постанови про проект Закону України про внесення доповнень до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств». Верховна рада України : офіц. веб-портал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65008.

ПОСИЛАННЯ

- 168.** Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 26 листопада 2018 р. № 393/2018. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/2018#Text>.
- 169.** Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» : Закон України від 26 листопада 2018 р. № 2630-VIII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2630-19#Text>.
- 170.** Про призначення чергових виборів Президента України : Постанова Верховної Ради України від 26 листопада 2018 р. № 2631-VIII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2631-19#Text>.
- 171.** Background to «Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections»: The Analytic Process and Cyber Incident Attribution. 2017, 6 January. URL: <https://www.intelligence.senate.gov/publications/assessing-russian-activities-and-intentions-recent-us-elections>.
- 172.** Ibid.
- 173.** Кузьменко О. У Сенаті пообіцяли дійти до кінця з розслідуванням втручання Росії у вибори. Голос Америки. 14 січ. 2017. URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/senate-trump-putin/3675735.html>.
- 174.** Конгрес США починає розслідування російських хакерських атак. Голос Америки. 2017, 26 січ. URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/congress-russia-attacks/3694201.html>.
- 175.** The Intelligence Community Assessment: Assessing Russian Activities and Intentions in Recent U.S. Elections. Senate Select Committee on Intelligence. 2018, 3 July. URL: <https://www.intelligence.senate.gov/publications/committee-findings-2017-intelligence-community-assessment..>
- 176.** Сенатський комітет з розвідки проводить відкриті слухання щодо втручання РФ у вибори. Голос Америки. 2017, 30 берез. URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/senate-russia/3788520.html>.
- 177.** Russian Active Measures Campaigns and Interference In The 2016 U.S. Election. Report. Vol. I–V. URL: <https://www.intelligence.senate.gov/publications/report-select-committee-intelligence-united-states-senate-russian-active-measures>
- 178.** Комісія Сенату підтвердила висновки розвідки США про втручання Росії у американські вибори. Голос Америки. 2017, 22 квіт. URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/rosijske-vtruchannya-ssha/5386435.html>
- 179.** Russian Active Measures Campaigns and Interference In The 2016 U.S. Election. Report. Vol. I–V. URL: <https://www.intelligence.senate.gov/publications/report-select-committee-intelligence-united-states-senate-russian-active-measures>
- 180.** After Being Delayed by White House for Almost a Year, Transcripts from House Intelligence Committee Russia Investigation Released. URL: <https://intelligence.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=1004>
- 181.** Moscow's Gold: Russian Corruption in the UK. UK Parliament. URL: https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmfaaff/932/93203.htm#_idTextAnchor000
- 182.** MPs to force Theresa May to take tougher action on money laundering. BBC News. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-43912760>
- 183.** Moscow's Gold: Russian Corruption in the UK. UK Parliament. URL: https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmfaaff/932/93203.htm#_idTextAnchor000
- 184.** Moscow's Gold: Russian Corruption in the UK. UK Parliament. URL: https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmfaaff/932/93203.htm#_idTextAnchor000
- 185.** Ibid.
- 186.** Оцінка ефективності управління у сфері безпеки і оборони за результатами парламентського контролю. Липень 2016 р. URL: https://samopomich.ua/wp-content/uploads/2016/10/zvit_oborona.pdf.
- 187.** Про невідкладні заходи щодо забезпечення національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України : Рішення рада національної безпеки і оборони України від 1 березня 2014 р.. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001525-14#Text>.
- 188.** Про Звернення Верховної Ради України до парламентів держав – гарантів безпеки України та міжнародних організацій : Постанова Верховної Ради України 2 березня 2014 р. № 845-VII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/845-18#Text>.
- 189.** Про часткову мобілізацію : Указ Президента України від 17 березня 2014 р. № 303/2014. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303/2014#Text>.
- 190.** Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text>.
- 191.** Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції : Закон України від 2 вересня 2014 р. № 1669-VII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1669-18#Text>.
- 192.** Про часткову мобілізацію : Указ Президента України від 6 травня 2014 р. № 454/2014. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/454/2014#Text>; Про часткову мобілізацію : Указ Президента України від 21 липня 2014 р. № 607/2014. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/607/2014#Text>.

ПОСИЛАННЯ

193. Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями : Постанова Верховної Ради України від 17 березня 2015 р. № 254-VIII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254-19#Text>.

194. Про Заяву Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод» : Постанова Верховної Ради України від 21 травня 2015 р. № 462-VIII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/462-19#Text>.

195. Проект Закону про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях. Верховна рада України : офіц. веб-портал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62638.

196. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях : Закон України від 18 січня 2018 р. № 2268-VIII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19#Text>.

197. Чому вибухають міномети «Молот»? URL: <https://hromadske.ua/posts/chomu-vybukhaiut-minomety-molot>.

198. Список вибухів та пожеж на військових складах в Україні. Вікіпедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%BE%D0%BA_%D0%B2%D0%B8%D0%B1%D1%83%D1%85%D1%96%D0%B2_%D1%82%D0%B0_%D0%BF%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%B6_%D0%BD%D0%B0_%D0%B2%D1%96%D0%B9%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%85_%D1%81%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B0%D1%85_%D0%B2_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96.

199. Слупили два товарища. Секретные оборонные заказы стали золотой жилой для представителей власти. URL: <https://nv.ua/publications/sluzhili-dva-tovarishcha-sekretnye-oboronnye-zakazy-stali-zolotoj-zhiloi-dlja-predstavitelej-vlasti-2465093.html>.

200. <https://www.youtube.com/watch?v=lGTf2nUyxfw>

201. Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України для проведення розслідування відомостей щодо фактів розкрадання в Збройних Силах України та підриву обороноздатності держави у період з 2004 по 2017 роки : Постанова Верховної Ради України від 7 червня 2018 р. № 2455-VIII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2455-19#Text>.

202. Про попередній звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України для проведення розслідування відомостей щодо фактів розкрадання в Збройних Силах України та підриву обороноздатності держави у період з 2004 по 2017 роки : Постанова Верховної Ради України 6 грудня 2018 р. № 2647-VIII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2647-19#Text>.

203. Яриш О. Все, що слід знати про початок процедури імпічменту Трампа. Голос Америки. 2019, 25 верес. URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/impeachment-trump-explainer/5098004.html>.

204. Цюпин Б. Трамп став третім президентом за історією США, якому оголосили імпічмент, але очікує виправдання у Сенаті. Голос Америки. 2019, 19 груд. URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/trump-impeached/5212014.html>.

205. Яриш О. Стартував останній етап процедури імпічменту Трампа. Як це виглядатиме? Голос Америки. 2020, 21 січ. URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/the-last-stage-impeachment/5253004.html>.

206. Сенат США виправдав президента Трампа за обома статтями імпічменту. Голос Америки. 2020, 05 лют. URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/trump-senat/5275467.html>.

207. Штурм Капітолію США 6 січня 2021. Вікіпедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A8%D1%82%D1%83%D1%80%D0%BC_%D0%9A%D0%B0%D0%BF%D1%96%D1%82%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%8E_%D0%A1%D0%A8%D0%90_6_%D1%81%D1%96%D1%87%D0%BD%D1%8F_2021.

208. Палата представників США вдруге оголосила імпічмент Трампу. Що далі? Голос Америки. 2021, 14 січ. URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/Impichment-prezydent/5737130.html>.

209. Там само.

210. Цюпин Б. Палата представників подала до Сенату обвинувачення про імпічмент Трампа. Голос Америки. 2021, 26 січ. URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/house-delivers-impeachment-articles-to-senate/5751990.html>.

211. Леонова Н., Яриш О. Трамп вдруге перед судом Сенату: чи визнають колишнього президента винним? Голос Америки. 2021, 08 лют. URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/trump-senate-trial/5769923.html>.

212. Імпічмент Трампа: нові відеодокази, надані стороною обвинувачення, не змогли змінити позицію низки сенаторів-республіканців. Голос Америки. 2021, 11 лют. URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/Impichment-obvynuvachennja/5774205.html>.

213. Імпічмент Трампа: нові відеодокази, надані стороною обвинувачення, не змогли змінити позицію низки сенаторів-республіканців. Голос Америки. 2021, 11 лют. URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/Impichment-obvynuvachennja/5774205.html>.

214. Там само.

215. 4 аргументи захисту Трампа у справі щодо імпічменту. Голос Америки. 2021, 13 лют. URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/argumenty-zahystu-trampa/5777154.html>.

ПОСИЛАННЯ

216. Сенат США виправдав Трампа – всі демократи та 7 республіканців назвали його винним у підбурюванні. Голос Америки. 2021, 13 лют. URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/senat-vupravdav-trampa/5777280.html>

217. Угода про врегулювання кризи в Україні. Українська правда. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2014/02/21/7015533/>.

218. Відсторонення Віктора Януковича.

Вікіпедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D1%96%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F_%D0%92%D1%96%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B0_%D0%AF%D0%BD%D1%83%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%87%D0%B0.

219. Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень та призначення позачергових виборів Президента України : Постанова Верховної Ради України від 22 лютого 2014 р. № 757-VII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/757-18#Text>.

220. Там само.

221. Конституція України : Закон від 28.06.1996 р. Ст. 108. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4679>.

222. Там само. Ст. 109.

223. Там само. Ст. 110.

