

*Держалюк О. М.*  
*Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України*

## **КОНТРОЛЬ ЗА РЕАЛІЗАЦІЄЮ ЗАПИТІВ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ (НА ПРИКЛАДІ СЕКРЕТАРІАТУ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ)**

*Досліджуються механізми контролю за виконанням запитів народних депутатів України, що застосовуються Секретаріатом Кабінету Міністрів України. Підкреслено, що підвищення контролю за виконанням запитів з боку Уряду є головною умовою ефективності їх реалізації.*

**Ключові слова:** депутатський запит, контроль, рівень виконання.

Контролю за реалізацією депутатських запитів у Секретаріаті Кабінету Міністрів (СКМ) України постійно приділяється підвищена увага. Прийняті протягом 2001–2008 рр. майже 20 розпоряджень і постанов були спрямовані на поглиблення взаємодії Уряду та Верховної Ради (ВР) України, підвищення ефективності депутатських запитів і звернень. Особливої уваги заслуговують Регламент Кабінету Міністрів України (18.07.2007), Порядок роботи з документами та організації діловодства у Секретаріаті Кабінету Міністрів України (27.09.2007), низка інших актів. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів (КМ) України “Про покращення роботи з депутатськими запитами і зверненнями” від 23.04.2003 р. № 216-р членам КМ України, керівникам інших центральних органів виконавчої влади доручалося “установити причини несвоєчасного та формального розгляду депутатських запитів і звернень, застосувати до винних осіб заходи дисциплінарного впливу”, “надавати у відповідях на депутатські запити і звернення фінансово-економічне та юридичне обґрунтування у разі неможливості позитивного розв’язання порушених проблем та пропозиції щодо інших шляхів їх розв’язання” і “усунути причини несвоєчасного та формального розгляду депутатських запитів і звернень, запровадити нові форми їх опрацювання”<sup>1</sup>.

На виконання цього розпорядження Уряду України у міністерствах і відомствах впродовж другої половини 2003 р. були видані відповідні накази, що зобов’язували структурні підрозділи щомісяця готувати інформацію для КМ України про стан розгляду запитів і звернень народних депутатів України, що надходили до них.

Керуючись Пам’яткою щодо порядку роботи з депутатськими запитами і зверненнями, розробленою 25.06.2003 р. Відділом контролю Апарату ВРУ і надісланою до Уряду України, СКМ України розіслав 02.06.2003 р. доповідну записку до цієї Пам’ятки міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, керівникам структурних підрозділів СКМ України з нагадуванням про порядок розгляду депутатських запитів і звернень, листів комітетів, депутатських фракцій (груп) та інших органів ВР України відповідно до вимог чинного законодавства. З цієї доповідної випливає, що до переліку документів, які у першочерговому порядку мають розглядатися Урядом України, віднесено й запити і звернення народних депутатів. Метою цього заходу було посилити роботу з депутатськими запитами і зверненнями на всіх рівнях виконавчої влади.

Організаційні заходи 2003–2004 рр. (сформовано підрозділи з контролю у місцевих органах влади, зміцнено кадровий потенціал підрозділів з контролю СКМ України,

інших центральних органів виконавчої влади) позитивно вплинули на виконавську дисципліну в міністерствах і відомствах, місцевих органах влади, контроль за виконанням запитів депутатів.

Однак, часті зміни Уряду України не сприяли реалізації цих заходів, не дозволяли вивести депутатський контроль у формі запитів і звернень, що уже набув певного досвіду впродовж 16 років, на вищий рівень і якісну віддачу.

Не випадково станом на 01.02.2009 р. з усіх раніше прийнятих підзаконних актів залишилася діючою лише постанова КМ України “Про співробітництво Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України” від 07.09.2006 р. № 1284. Вона перенасичена загальними формулюваннями і неконкретністю поставлених завдань. Так, результативність співпраці Уряду та ВР вбачається у роботі з депутатськими фракціями, комітетами, погоджувальними радами, керівниками фракцій. У центрі уваги перебувають питання спільної законотворчої діяльності, порядку денного сесійних засідань, проведення Днів Уряду України у парламенті. Про конкретні напрями роботи задля підвищення ефективності депутатських запитів і звернень, механізмів їх реалізації у ній уже й не згадується.

Тисячі депутатських запитів та відповідей на них переконують, що в умовах формування молодого Української держави, зміни форм власності, докорінних реформ вищому керівництву країни надзвичайно важко було відстоювати державні стратегічні інтереси, боронити недоторканість базових галузей економіки України від корпоративних зазіхань. Правопорушення у цій сфері стали масовими, віддзеркаленням чого були депутатські запити, але механізмів для їх подолання не було. У влади не вистачало потенціалу і бажання, кадрів і законів, щоб ефективно усунути правопорушення, левова частка яких торкалася приватизаційних справ. Несформована відповідна правова база унеможливила вироблення з боку влади надійних механізмів контролю за процесами, які відбувалися. Становище ускладнювалося тим, що незалежні державні інституції у своїх діях відставали від практики життя, не могли забезпечити належних умов для зміцнення основ державного устрою і контролю за процесами переходу від загальнодержавної форми власності до колективної і приватної. Депутатські запити і порушені у них проблеми, неспроможність їх вирішення урядами України є найкращим для цього підтвердженням. Владний істеблішмент не встигав запобігати тому, щоб зміна форми власності проходила прозоро, щоб приватизація не здійснювалася виключно на користь олігархічних кланів, щоб не відбулося очевидного пограбування головних трудових класів і верств населення “новими українцями”. Реформи є сумнівними, якщо руйнуються цивільні галузі і підприємства, а обладнання пускається на металолом. Проблеми, порушені у сотнях депутатських запитів, саме так зафіксували реальне становище усіх галузей економіки, торгівлі, гуманітарної і соціальної сфер. Тіньові структури промислових центрів миттєво запровадили свої важелі регулювання ціноюю, фінансово-кредитною політикою, прибрали до рук паливно-мастильні матеріали, сировинну і транспортну базу, усі види енергоносіїв, ринки, торгівлю, створили суцільну нездоланну мережу посередницьких фірм між товаровиробниками і споживачами на внутрішньому і зовнішньому ринках, поставили усі сфери виробництва у свою залежність. Акціонованим колективним підприємствам було створено невідгідні цінові та постачальницькі мови, що межували з грабіжницькими: або продатися у власність конкретних представників тіньових

структур, або банкрутувати. Правоохоронні і судові органи потрапили у залежність від ситуації, уміло маніпульованої тіншовими структурами в умовах відсутності законодавства, і виявилися неспроможними захищати правовими методами державницькі інтереси, інтереси вітчизняного товаровиробника на внутрішньому і зовнішньому ринках. Із змісту запитів також випливає, що в умовах слабкості державницьких інституцій, відсутності належної правової бази процес приватизації набув хаотичного руху, руйнування вітчизняного економічного потенціалу, втрати керованістю процесами. Відповіді на запити свідчать, що владні і правоохоронні органи були бездіяльними, значить все це було на їхню користь. Як свідчать запити, ці кроки були уміло вибудовані в інтетесах тіншових структур, олігархічних кланів, тісно сплетених з владою. Без правових і відповідальних механізмів навіть Кабінету Міністрів України, на плечі якого падав головний тягар по виконанню запитів і звернень, не вдавалося забезпечити високу ефективність в реалізації депутатських запитів. Сутність причин утаємничувалася. Відповідні підрозділи СКМ України не аналізували ефективності реалізації контролю у вигляді запитів і звернень з відповідними оцінками, тенденціями, пропозиціями та висновками. Відсутність аналітичних матеріалів щодо ефективної реалізації депутатських запитів і звернень стало хронічною нормою в роботі центральних органів влади, у тому числі й СКМ України. Доручення виглядали швидше як роз'яснення з боку урядового органу міністерствам і відомствам про порядок роботи з депутатськими запитами і зверненнями, тоді як найголовніше – контроль і відповідальність за вирішення порушених у них проблем – залишалося поза увагою. Не випадково на отриманому дорученні СКМ України, Державний секретар Мінфіну України 01.07.2003 р. поклав резолюцію ідентичну Міністра КМ України: “Прошу забезпечувати розгляд депутатських запитів і звернень відповідно до вимог чинного законодавства” 2.

Невідповідність порушених у запитах проблем отриманим на них відповідям, активності авторів запитів і бездіяльності адресатів позначалися на роботі урядових органів, незважаючи на те, що кожен з новоприйденшій урядів прагнув підвищити рівень виконавської дисципліни. Очоливши Секретаріат КМ України, П. М. Крупко надіслав 14.04.2005 р. до міністерств листа, в якому підкреслювалося: “Найпершим нашим завданням повинне стати підвищення якості процесу підготовки і прийняття урядових рішень” 3. Серед дієвих механізмів забезпечення успішної діяльності Уряду велика увага приділялася контролю за виконанням прийнятих урядових рішень.

Впродовж травня – липня 2005 р. у СКМ України під головуванням Першого заступника Міністра КМ України Є. П. Шаго щомісяця підводилися підсумки роботи підрозділів з контролю апарату центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ). Перші результати контролю були невтішними. У циркулярі 25.06.2005 р. до міністерств повідомлялося, що Секретаріат КМ України занепокоєний збільшенням кількості завдань, визначених актами законодавства, дорученнями Президента та КМ України, які виконувалися з порушенням встановленого строку. Серед невиконаних було 23 доручення КМ України, сформованих на основі 1-го Указу Президента України; 1 доручення Президента України; 3 звернення Секретаріату Президента України; 4 запитів народних депутатів України; 1 звернення народних депутатів України; 6 законопроектів народних депутатів України; 3 листів Верховної Ради України; 3 постанов КМ України; 1 окремого доручення Прем'єр-Міністра України. Викликало

занепокоєння, що відповідних пропозицій щодо продовження строків їх виконання до КМ України не надходило 4.

З метою підвищення фахового рівня керівників підрозділів з контролю апарату ЦОВВ впродовж червня – липня 2005 р. було проведено два консультативні семінари з керівниками підрозділів з контролю апарату ЦОВВ. У їх роботі взяли участь керівництво СКМ України, Секретаріату Президента України, керівники підрозділів з контролю апарату усіх 17 Міністерств, 35 державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади (всього до 60 посадових осіб). На семінарі відбувся обмін досвідом організації роботи підрозділів з контролю апарату 5 міністерств та Київської ОДА. Було внесено 15 пропозицій щодо подальшого зміцнення виконавської дисципліни, підвищення ролі та впливу підрозділів з контролю на загальний рівень організації роботи апарату ЦОВВ, а також організації роботи самих контролюючих органів. Мінфін та Мінекономіки запропонували змінити практику довготривалої підготовки доручень КМ України на звернення і запити народних депутатів, яка не дає можливості міністерствам і відомствам вчасно і якісно виконувати їх, надавати відповіді згідно з вимогами Закону України “Про статус народного депутата України” 5.

Через місяць (06.07.2005 р.) з’явилося нове доручення СКМ України. Першому заступнику Міністра фінансів України А. А. Максюті вказувалося на допущення Міністерством порушень встановлених строків виконання шести доручень. Вимагалось “невідкладно надіслати до Кабінету Міністрів проекти відповідних документів, вжити вичерпних заходів з метою зміцнення виконавської дисципліни” 6. До переліку потрапив через запізнення з відповіддю і депутатський запит (03.06.2005 № 11/10-2314) Лапіна Є. В. та Гурєєва В. М. (фракція ПР) до Прем’єр-міністра України Тимошенко Ю. В. щодо забезпечення нормальних умов діяльності Сумського ВАТ “SELMI”. Доручення Прем’єр-міністра України надійшло до Мінфіну лише 16.06.05 р., а 21.06.05 р. уже вимагалось розглянути цей запит і надати вичерпну інформацію про заходи, вжиті для вирішення порушених у ньому питань. Відповідь від Ю. В. Тимошенко до ВР України була відправлена 13.07.2005 р. з тритижневим запізненням, що є порушенням законодавства. Але проблема не стільки у простроченості з відповіддю, яка все ж таки поступила, скільки у рівні розв’язання порушеного у запиті питання. За нашою інформацією, станом на 01.10.2008 р. вирішення порушеної у запиті проблеми не відбулося. Вчасне надходження відповіді – це не головний критерій в оцінці виконання депутатських запитів.

Заслуговує на увагу рішення наради з питань виконавської дисципліни за підсумками діяльності підрозділів з контролю апарату ЦОВВ за 7 місяців 2005 року та вдосконалення організації роботи цих підрозділів, що відбулася 04.08.2005 р. Пунктом 6 протоколу за її підсумками зобов’язувалося внести зміни до постанови КМ України від 17.10.1997 р. “Про затвердження Примірної інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів АРК, місцевих органах виконавчої влади”. Зокрема, до підпункту 4.9.1 останнього абзацу рекомендувалося внести зміни, що датою виконання завдань, визначених законами України, постановами ВР України, актами, дорученнями Президента і рішеннями КМ України, дорученнями Прем’єр-міністра України, “вважається дата реєстрації проектів рішень або відповідей про їх виконання у Секретаріаті Кабінету Міністрів України”<sup>7</sup>. Крім того, було прийнято рішення розробити проекти уніфікованої форми контролю і звітності

Секретаріату Президента та Секретаріату КМ України про виконання актів, доручень Президента органами виконавчої влади. Також доручалося організувати вивчення Указу Президента України від 22.07.2005 р. “Питання контролю за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України” державними службовцями апарату ЦОВВ та СКМ України.

Позитивної оцінки заслуговує доручення Прем'єр-міністра України В. Ф. Януковича від 08.12.2006 р. до доповідної записки Міністра КМ України А. В. Толстоухова, націлене на прискорення підготовки відповідей на депутатські запити і звернення, адресовані КМ України. У дорученні наголошувалося, що звернення і запити подаються для розгляду керівництва КМ України двічі – спочатку для надання доручення на підготовку відповіді, а потім – для розгляду і підпису самої відповіді. Оскільки строки надання відповідей на запити і звернення (відповідно 15 та 10 днів) стислі, було вирішено підвищити оперативність їх виконання: запити і звернення у день їх надходження надсилати СКМ України разом із супровідними листами за підписом Міністра КМ України чи його заступників центральним та місцевим органам виконавчої влади, до компетенції яких належить вирішення порушених питань, для вжиття заходів та підготовки проектів відповідей, що повернуться на підпис керівництву КМ України. Відповідь має підписуватися тим керівником КМ України, якому конкретно адресовано запит чи звернення. Відтоді керівництво уряду тільки один раз, після отримання відповіді на запит чи звернення і у разі згоди із запропонованою відповіддю, підписує її. Матеріали разом з відповіддю оперативно направлялися до ВР України 8. Завдяки скороченню терміну проходження документів у СКМ України більше часу припадало на виконання поставлених у запитах доручень.

Проведений аналіз роботи структурних підрозділів СКМ України за березень 2007 р. у частині підготовки супровідних листів до запитів і звернень народних депутатів показав, що “допускаються порушення порядку, згідно з яким депутатські запити та звернення у день їх надходження разом із супровідними листами керівництва СКМУ надсилаються центральним та місцевим органам виконавчої влади, до компетенції яких належить вирішення порушених питань, для вжиття заходів та підготовки проектів відповідей народним депутатам України”. Виявилось, що із 400 депутатських запитів і звернень лише 28 були опрацьовані та надіслані органам виконавчої влади вчасно у день їх надходження до СКМ України. Із затримкою опрацьовано 372 депутатських запитів і звернень, з них: 300 – із затримкою від 1 до 5 днів, 61 – від 6 до 10 днів, 8 – від 11 до 15 днів, 3 – 16 днів і більше. У більшості випадків структурними підрозділами СКМ України не застосовується рекомендований порядок опрацювання депутатських запитів і звернень, який дозволяє забезпечити оперативність їх розгляду та своєчасне спрямування до органів виконавчої влади. Так, супровідні листи керівництва СКМ України було підготовлено лише до 61 із зазначених запитів і звернень народних депутатів України, а інші 339 були направлені до органів виконавчої влади дорученнями керівництва КМ України. Разом з тим, із зазначеної кількості депутатських запитів і звернень у 311 випадках відповіді народним депутатам України були надані органами виконавчої влади, яким вони спрямовувалися для розгляду, а не посадовими особами КМ України, яким вони були безпосередньо адресовані, як це передбачено статтями 15 та 16 Закону України “Про статус народного депутата України” 9. Йшлося не тільки про недотримання термінів, але й про

порушення вимог вищезазначеного доручення Прем'єр-міністра України.

Закладені у 2004–2005 рр. принципи контролю за виконанням депутатських запитів у СКМ України у наступному не зазнали суттєвих змін, удосконалювалися лише його окремі напрями.

У нинішні часи контроль у СКМ України здійснюється на основі Регламенту КМ України від 18.07. 2007 р. № 950, та Порядку роботи з документами та організації діловодства у СКМУ від 27.09.2007 р. № 1383. У цих актах наголошується, що депутатські запити і звернення реалізуються у відповідності до Закону України “Про статус народного депутата України”. Рекомендовано порядок їх виконання: дорученням СКМ України вони надсилаються до міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів АРК, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, до компетенції яких належить вирішення порушеного питання, для розгляду та підготовки проекту відповіді.

Правова база і підзаконні акти СКМ України передбачають здійснення контролю головним чином за кількісними показниками (вчасне відправлення відповіді, підписання керівником уряду, якому адресовано запит, поверхове доопрацювання у підрозділах СКМ України). Профілактичні санкції вживаються у разі порушення терміну відповіді на запит.

Слід наголосити, що рівень виконання запитів здійснюється в СКМ України краще у порівнянні з іншими вищими гілками державної влади, міністерствами, відомствами, генпрокуратурою, судовими органами, місцевими органами влади та органами самоврядування.

Аналіз постанов і розпоряджень Уряду України, конкретних доручень СКМ України свідчить, що у сфері контролю за виконанням депутатських запитів домінують формальні критерії. Основна увага зосереджується на дотриманні термінів з відповіддями, чого недостатньо для вирішення по суті порушених у депутатських запитах проблем. Оскільки усі урядові постанови і розпорядження, що торкалися цієї сфери, не забезпечували якості контролю належним чином, через рік-два скасовувалися.

СКМ України завжди перебуває у центрі уваги парламентарів, частка запитів і звернень народних депутатів, що проходять через нього, висока, коливається в межах 30-40 відсотків, тому й вимагається, щоб порушені у депутатських запитах проблеми вирішувалися більш ефективно.

#### ***Використані джерела:***

1. Поточний архів СКМ України. 2003 р. Справа № 46-7, арк. 104, 106.
2. Поточний архів Мінфіну України. Доручення Міністра КМ України від 27.06.2003 р. № 38146.
3. Доручення КМ України від 14.04.2005 р. № 2807/0/2-05.
4. Циркуляр СКМ України від 25.06.2005 р. № 38/567-05.
5. Департамент діловодства та моніторингу СКМ України від 08.07.2005 р. № 35151/1/1-05.
6. Поточний архів Мінфіну України. Вх. 07.07. 2005 р. № 8-12917.
7. Департамент діловодства та моніторингу СКМ України. Вх. 09.08.2005 р. № 42247/0/1-05.
8. Поточний архів СКМ України. Доручення Прем'єр-міністра України від 08.12.2006 р. № 50955/4/1-06 на доповідну записку Міністра КМ України від 07.12.2006 р. № 50955/0/1-06.
9. Поточний архів СКМ України. Управління контролю СКМ України. Доповідна записка В. І. Рибачука на ім'я Міністра КМ України А. В. Толстоухова (квітень 2007 р., без номера).

### **А н н о т а ц и я**

*Исследуются механизмы контроля над выполнением запросов народных депутатов Украины, которые применяются Секретариатом Кабинета Министров Украины. Подчеркнуто, что повышение контроля над исполнением запросов со стороны Правительства является главным условием эффективности их реализации.*

*Ключевые слова: депутатский запрос, контроль, уровень исполнения.*

### **A n n o t a t i o n**

*Different control mechanisms of People's Deputies' inquiries execution control used by the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine are being researched in the article. It is stressed that improvement of governmental control over People's Deputies' inquiries implementation is an indispensable condition of their effectiveness.*

*Key words: deputy's inquiry, execution control, performance level.*

**Дзюман О.В.**

**Білоцерківське училище професійної підготовки персоналу  
Державної кримінально-виконавчої служби України**

## **ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ ІЗ ЗАСУДЖЕНИМИ В КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧИХ УСТАНОВАХ ЗАКРИТОГО ТИПУ**

*У статті розглянуті деякі правові та організаційні проблеми реалізації соціальної роботи із засудженими в кримінально-виконавчих установах закритого типу. Акцентовано увагу на необхідності введення в органи і установи з виконання кримінальних покарань інституту соціальної роботи як специфічного виду професійної діяльності.*

Одним із важливих напрямів реформування пенітенціарної системи України, передбачених Концепцією реформування Державної кримінально-виконавчої служби України [1], є розробка та впровадження сучасної моделі організації соціально-виховної та психологічної роботи із засудженими, що безпосередньо пов'язано з процесом гуманізації умов відбування покарання та приведення їх до міжнародних стандартів. Значну увагу при розробці зазначеної моделі, на нашу думку, необхідно приділити питанню правового та організаційного врегулювання реалізації соціальної роботи в кримінально-виконавчих установах закритого типу як одному із основних засобів виправлення і ресоціалізації засуджених. На сьогоднішній день відсутнє нормативне закріплення визначення соціальної роботи, форм, методів, технологій і організаційно-правових особливостей її проведення в установах виконання покарань.

Окремі аспекти соціальної роботи в пенітенціарних установах, в тому числі і її правового регулювання, розглядали вітчизняні та зарубіжні дослідники (В. Б. Василець, С. О. Ветошкін, М. Г. Детков, Г. Д. Долженкова, М. І. Кузнєцов, О. О. Лук'янчук, А. Х. Степанюк, В. М. Трубніков, І. Б. Ускачова, С. Х. Шамсунов, Д. В. Ягунов та ін.).

У відповідності зі ст. 1 Конституції України [2], Україна є соціальною державою, що визначає її орієнтацію й діяльність на здійснення широкомасштабної та ефективної соціальної політики, спрямованої на створення соціальних умов для достойного життя і вільного розвитку людини, реальне забезпечення її прав і свобод, охорону праці і