

ДЕПУТАТСЬКІ ЗАПИТИ ЯК ФОРМА ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРАКТИКА

Стаття присвячена проблемам застосування та ефективності депутатських запитів як форми поточного парламентського контролю над Кабінетом Міністрів в Україні. Автор акцентує увагу на процедурних відмінностях між депутатськими запитами, інтерпеляціями, зверненнями та запитаннями, а також висловлює рекомендації задля удосконалення механізмів парламентського контролю в Україні.

Ключові слова: депутатський запит, депутатське звернення, депутатське запитання, інтерпеляція, парламентський контроль уряду.

Статья посвящена проблемам применения и эффективности депутатских запросов как формы парламентского контроля над Кабинетом Министров в Украине. Автор акцентирует внимание на процедурных отличиях между депутатскими запросами, интерpellациями, обращениями и вопросами, а также дает рекомендации для усовершенствования механизмов парламентского контроля в Украине.

Ключевые слова: депутатский запрос, депутатское обращение, депутатский вопрос, интерpellация, парламентский контроль правительства.

The article is devoted to problems of application and efficiency of deputy inquiries as the special form of parliamentary control above a government in the Ukraine. Author accents attention on procedural differences between deputy inquiries, interpellations, appeals and questions, and also expresses recommendation for the improvement of parliamentary control in Ukraine.

Key words: government responsibility, deputy reference, deputy question, interpellation, parliamentary control.

Ефективність державного управління в значній мірі залежить від конструктивної співпраці уряду та парламенту в процесі реалізації ними державно-управлінських функцій. Депутатські запити та запитання, що реалізується в процесі парламентського контролю урядової діяльності, є однією з важливих форм цієї взаємодії. Практика застосування депутатських запитів, звернень та запитань в Україні засвідчує, що їх інформаційний та контрольний потенціал не використовується на повну потужність. Оптимізація даних процедур сьогодні є можливою з урахуванням досвіду інших країн, однак одночасно не відходячи від українських парламентських традицій.

Тема депутатських запитів до уряду не є новою для вітчизняної науки. Однак досліджувалася вона або в процесі розгляду ширших наукових проблем, зокрема, контрольної діяльності парламенту у працях Ю. Г. Барабаша [1], С. В. Ківалова, І. К. Залюбовської [7–8], О. В. Коврякової [9],

О. О. Майданник [10–11]. або під час розгляду окремих аспектів визначеної проблеми, як то в працях О. М. Держалюка [3], О. Самойлюк [20]. та Л. Щербанюк [22]. Саме тому автор вирішив присвятити статтю комплексному аналізу правового регулювання та практики застосування інституту запитів в Україні.

В процесі дослідження автор статті ставив наступні завдання:

- проаналізувати основні форми депутатських запитів;
- вивчити законодавчу базу, що регулює депутатських запити, звернення та запитання, а також практику їх застосування в Україні;
- сформулювати пропозиції щодо удосконалення існуючої системи депутатських запитів в Україні.

Парламентський контроль між іншим полягає у застосуванні спеціальних процедур та засобів з метою отримання інформації про функціонування

уряду та державної адміністрації, а також аналізу та оцінки загальних напрямків їх діяльності. Однією з форм контролю парламенту є депутатські запити. Їх інтегральною частиною є отримання інформації від уряду, яка є дуже важливою з двох причин: по-перше, вона використовується парламентом в процесі розробки та прийняття нових законів, їх зміни та удосконалення; по-друге, допомагає з'ясувати рівень виконання урядом законів та інших правових актів парламенту. Також важливою складовою запитів є механізми впливу парламенту на уряд за допомогою правових резолюційно-корекційних заходів (рішень, висновків, постанов), які мають призводити до модифікації урядового управління відповідно до напрямів окреслених парламентом. До того ж парламентські запити та запитання можуть

сигналізувати про необхідність застосування більш жорстких методів контролю, задіяти механізм відповідальності уряду перед парламентом та винесення резолюції недовіри. Отже, дослідження депутатських запитів та їх різновидів є дуже актуальним.

Депутатські запити є формами поточного контролю парламенту над урядом. В парламентській практиці європейських країн також розповсюдженою процедурою є інтерпеляція – особлива за змістом та наслідками форма запиту. Раніше ніж перейти до аналізу практики застосування депутатських запитів в Україні, визначимо їх різновиди та характерні риси. Задля кращого їх розуміння автор пропонує звернутися до наступної таблиці.

Таблиця

Види депутатських запитів та їх характеристика

	Інтерпеляція	Депутатський запит	Депутатське звернення	Депутатські запитання
Суб'єкт подання	Парламент (палата)	Парламент (палата) або окремий депутат	Окремий депутат	Група депутатів або окремий депутат
Адресат	Уряд, члени уряду	Уряд, окремий міністр, президент, інші органи державної влади та місцевого самоврядування, керівники підприємств, установ і організацій	Органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи, керівники підприємств, установ і організацій, об'єднання громадян	Уряд, члени уряду
Форма подання	Письмова	Письмова	Письмова	Письмова та усна
Юридичне оформлення	У формі постанови, підтриманої відповідною кількістю депутатів	У формі постанови, підтриманої відповідною кількістю депутатів, або у формі індивідуального запиту	Направляється особисто депутатом або групою депутатів	Особисто депутатом або групою депутатів
Час подання	На пленарному засіданні парламенту	На пленарному засіданні парламенту	У будь-який час	На пленарному засіданні парламенту
Терміни розгляду	Встановлений термін	Встановлений термін	Встановлений термін	Переважно встановлений термін
Процедура розгляду	Дебати	Дебати за умов підтримки відповідною кількістю депутатів	Дебати не передбачені	Можливі дебати
Наслідки	Рішення парламенту, за результатами якого може бути прийнятий вотум недовіри уряду чи окремому міністру	Можливе рішення парламенту	Не мають прямих наслідків, непрямым наслідком може бути направлення інтерпеляції або запиту	Не мають прямих наслідків, непрямым наслідком може бути направлення інтерпеляції або запиту, відставка члена уряду, створення слідчої комісії тощо

Отже, депутатські запити мають різні форми такі як інтерпеляція, запит, звернення, запитання, які різняться між собою за суб'єктом подання, адресатом, формою подання, юридичним оформленням, процедурою розгляду, наслідками тощо.

З метою уточнення термінології слід зазначити, що інтерпеляція (від лат. *interpellatio* – переривання промови, порушення) – одна з форм притягнення уряду до політичної відповідальності. Це сформульована одним або групою депутатів і

подана у письмовій формі вимога (офіційний запит) до окремого міністра чи глави уряду дати пояснення з приводу суспільно важливого конкретного питання або загальної політики. Від звичайного запиту вона відрізняється передусім процедурою внесення і правовими наслідками. Інтерпеляція вноситься на пленарному засіданні парламенту. Звичайно вимагається велика кількість підписів під її текстом, встановлюються жорсткі строки її подання та обговорення. Текст інтерпеляції заздалегідь розсилається депутатам та уряду. У пояснювальній записці до тексту зазначаються її причини і пропонуються строки відповіді уряду. За інтерпеляцією настає відповідь глави уряду чи міністра, обговорення і прийняття рішення шляхом голосування. Обговорення відповіді може викликати загальні дебати про довіру уряду. Незадовільна оцінка парламентом відповіді, висловлення недовіри чи осуду дій можуть викликати відставку міністра чи уряду в цілому. Можливе також створення слідчої комісії. Уряд, зі свого боку, діючи через главу держави, може ініціювати розпуск парламенту [12, с. 76–77].

Певні особливості застосування має депутатський запит, який являє собою вимогу депутата або групи депутатів до уряду, окремого міністра, президента, інших органів державної влади та місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ і організацій надати офіційну відповідь, роз'яснення стосовно певного питання, віднесеного до їх компетенції. Питання запиту, зокрема, завжди має більш конкретний характер, ніж питання інтерпеляції, бо торкається певного факту, події, переважно галузевого характеру. За результатами відповіді на депутатський запит, за умов підтримки відповідною частиною членів парламенту, можуть бути проведені дебати, за результатами яких парламент приймає відповідне рішення, проте воно не може безпосередньо спричинити висловлення недовіри уряду чи окремому міністру, як за умов інтерпеляції.

Слід зазначити, що думки дослідників стосовно процедур інтерпеляції та запиту не є однозначними. Російська дослідниця А. В. Шашкова вважає, що не має чітких відмінностей між інтерпеляцією та запитом. Обидва вони мають одну й ту саму юридичну природу політичного нагляду, що об'єднує інформацію та контроль [21, с. 9]. Протилежної точки зору дотримується О. О. Майданник, яка зокрема імпонує і автору, про те, що підстав для ототожнення депутатського запиту та інтерпеляції немає, оскільки за всіма основними ознаками, окрім можливості звернення до членів уряду, інтерпеляція не відповідає критеріям депутатського запиту [10, с. 31]. Це чітко видно з наведеної автором таблиці.

Деяко слабшими засобами контролю порівняно із інтерпеляціями та запитом є депутатські звернення та запитання. Депутатське звернення – викладена в письмовій формі пропозиція депутата, звернена до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб,

керівників підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції. Будь-які парламентські процедури у вигляді дебатів чи прийняття рішення за результатами звернення не передбачені. Депутатське запитання – це засіб одержання депутатом (групою депутатів) парламенту у письмовому або усному порядку інформації або роз'яснення з тієї чи іншої проблеми у представників уряду. Відповідь на нього може бути оголошено на сесії або надано депутату в індивідуальному порядку. Запитання не включається до порядку денного сесії, не обговорюється і рішення по ньому не приймається. Як правило, для запиту уряду відводиться спеціальний час на пленарному засіданні парламенту. Особливістю перелічених вище процедур є їх неоднозначний вплив на діяльність уряду, бо з одного боку вони можуть запобігти, а з іншого навпаки спричинити відповідальність уряду чи окремого міністра перед парламентом.

Практика використання зазначених контрольних заходів парламенту стосовно уряду в Україні має свої особливості та традиції. Їх основними формами є депутатські запити, звернення та запитання. Розглянемо їх докладніше.

Використання інституту запиту в Україні прописано у ст. 15 Закону України «Про статус народного депутата України», у якій зазначається, що депутатський запит – це вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, яка заявляється на сесії Верховної Ради України до Президента України, 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, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції [6].

Депутатський запит вноситься у письмовій формі та розглядається на засіданні Верховної Ради України. Відповідь на депутатський запит, внесений народним депутатом, надається відповідно Голові Верховної Ради України і народному депутату, який його вніс. Відповідь на депутатський запит, внесений групою народних депутатів, комітетом Верховної Ради України, надається відповідно Голові Верховної Ради України і народному депутату, підпис якого під запитом значиться першим, голові комітету Верховної Ради України. Відповідь надається в обов'язковому порядку і безпосередньо тим органом державної влади чи органом місцевого самоврядування, до якого було направлено запит, за підписом його керівника чи посадової особи на ім'я яких було направлено запит. Важливо, що існують певні обмеження на отримання інформації народними депутатами. Так, вони не мають права звертатися до органів і посадових осіб, що здійснюють функції дізнання і досудового слідства, з вимогами і пропозиціями з

питань, які стосуються проведення дізнання та досудового слідства у конкретних кримінальних справах [15].

Обговорення по відповіді на депутатський запит не є обов'язковим. Воно може відбутися, якщо на ньому наполягає не менше однієї п'ятої від конституційного складу Верховної Ради України. При обговоренні відповіді на депутатський запит на засіданні Верховної Ради України повинні бути присутні у порядку, встановленому Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», керівники, до яких звернуто запит. Вони можуть уповноважувати інших осіб бути присутніми при обговоренні відповіді на запит лише у виняткових випадках із вмотивованим обґрунтуванням. За результатами обговорення відповіді на депутатський запит Верховна Рада України приймає відповідне рішення. У Верховній Раді України відведено спеціальний час задля оголошення запитів, прийняття рішень про підтримку та направлення запитів, а також проведення обговорення відповідей на запити за участю керівників та посадових осіб відповідних органів у п'ятницю третього тижня кожного місяця з 11 години [5].

Слід зазначити, що правове регулювання інституту депутатських запитів в Україні й досі не є досконалим. Показовим є те, що законодавчі акти, які регламентують здійснення цього виду контролю, нерідко суперечили Конституції України та неодноразово ставали предметом розгляду Конституційного Суду України [15–17].

В контексті правової регламентації інституту запиту в Україні звернімося до практики його використання. За підрахунками автора, за останню каденцію Верховної Ради України (2007–2011 роки) до уряду в цілому було спрямовано 3265 запитів, з них 40 % безпосередньо Кабінету Міністрів України та 60 % окремим міністерствам та відомствам. Серед міністерств найбільшою популярністю депутатів користувалося Міністерство внутрішніх справ, Міністерство юстиції, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту та Міністерство охорони здоров'я.

Проблемно-функціональний аналіз запитів в Україні засвідчив необхідність акцентувати увагу на таких взаємопов'язаних аспектах їх реалізації:

1. *Значна кількість адресатів, до яких можуть бути звернені депутатські запити.* На думку дослідниці Л. Щербанюк, яка дослідила це питання, надзвичайно широке коло адресатів депутатських запитів не відповідає сучасним функціям народних депутатів, які не передбачають, наприклад, їхнє втручання у роботу підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності. Якщо в європейських країнах запити можуть охоплювати переважно виконавчу владу, то в Україні і главу держави, який не належить відповідно до Конституції України до жодної гілки влади, органи місцевого самоврядування та навіть керівників підприємств, установ та організацій. Таке широке коло адресатів, на її думку, є спадком радянських

часів, коли усі підприємства були в державній власності, а органи державної влади втручалися у всі правовідносини в державі [22, с. 103]. Слід погодитися із тим, що потрібно скоротити перелік адресатів депутатського запиту і залишити у ньому лише органи виконавчої влади, включаючи підпорядковані парламенту структури, вивести за його межі керівників підприємств, установ і організацій, за виключенням, можливо, підприємств з певною державною часткою у їхньому капіталі та державних установ і організацій [22, с. 105].

2. *Якість та обов'язковість відповіді на депутатський запит.* Проблема несвоєчасності надання відповідей та невідповідності їх суті запитання є досить актуальною і не лише в Україні. Навіть у розвинених європейських країнах існують подібні труднощі. Формальний підхід до розгляду запитів призводить до того, що відповіді на них часто неповні та неконкретні. Відсутні чіткі вимоги до відповідей на запити депутатів, тому будь-яка відповідь зараховується як відповідь на запит. Деякі депутати використовують запити та звернення для отримання оперативної та приватної інформації про роботу органів державної влади та підприємств у власних цілях, а також використовують їх як засіб боротьби із політичними супротивниками.

У 2003 році з метою вирішення зазначених проблем було прийнято Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про покращення роботи з депутатськими запитами і зверненнями» [19]. Перед членами Кабінету Міністрів ставилося завдання встановити причини несвоєчасного та формального розгляду депутатських запитів і звернень та вимагалось застосувати до винних осіб заходи дисциплінарного впливу. Наступним важливим пунктом було те, що відповідним структурам рекомендувалось 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. Однак у березні 2005 року Розпорядження втратило свою чинність на підставі прийняття Розпорядження Кабінету Міністрів «Про організацію взаємодії Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України» [18], у якому питання запитів взагалі не знайшло відображення. Протягом 2005–2006 років було прийнято ще дві постанови Кабінету Міністрів України «Про організацію взаємодії Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України» [13]. та «Про співробітництво Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України» [14], у яких лише досить загально зазначалося про необхідність сприяння вирішенню питань, що порушуються у зверненнях комітетів Верховної Ради України, запитах і зверненнях народних депутатів України. Отже в існуючому законодавстві України досі чітко не прописані вимоги до відповіді на депутатський запит та відповідальність посадових осіб за надання відповіді не по суті поставленого запитання.

Стосовно питання про дотримання строків надання відповідей, то його частково вдалося вирішити після прийняття Закону України від 11 липня 2003 року «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення». Цим законом на відділ контролю Апарату Верховної Ради було покладено нові обов'язки – складання протоколів про адміністративне правопорушення у разі недотримання виконавцями термінів розгляду депутатських запитів і звернень, що «тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» [4]. Вивчення останніх даних про надання відповідей на депутатські запити свідчить про поодинокі випадки недотримання термінів їх розгляду, що в цілому не впливає на ефективність даної процедури.

3. *Обговорення та прийняття рішень за результатами депутатських запитів.* Аналіз змісту депутатських запитів, поданих за останню каденцію Верховної Ради України, свідчить про охоплення ними широкого кола гострих проблем державного масштабу та окремих регіонів України, які потребують прийняття конкретних рішень та проведення відповідних дій. Однак жоден із запитів не обговорювався на засіданні Верховної Ради і, відповідно, рішення за результатами запитів не приймалися. Зрозуміло, що парламент не повинен обмежуватися лише оголошенням письмової відповіді на запит або доведенням його до відома депутатів. Показником ефективності депутатського запиту є не лише отримання інформації про існуючу проблему, але й формулювання пропозицій та вимог щодо її вирішення. Не дарма депутатський запит дослідники відносять до засобів юридичного контролю парламенту на відміну від депутатських запитань [7, с. 11].

Відмова від дискусії за участю депутатів та представників уряду за результатами депутатського запиту свідчить про відсутність проблем та недоліків у сфері що стала його предметом. Тоді чи можна вважати це запитом? Отримання інформації є можливим також шляхом депутатського звернення та питання, а отже в такому випадку немає необхідності використовувати процедуру запиту. Тому, на думку автора, по відповіді на запит має проводитися обговорення. Це дозволить виявити причини та умови, що породили проблеми, всебічно їх проаналізувати, намітити конкретні оптимальні шляхи їх усунення, а також покласти контроль за їх вирішенням на відповідні органи та посадових осіб.

Проте питання про наслідки запиту є недостатньо розробленим в Україні. У випадку виявлення під час обговорення запиту суттєвих недоліків у діяльності Кабінету Міністрів або інших органів державної влади, Верховна Рада має володіти широким колом законодавчо закріплених санкцій задля їх усунення.

4. *Відкритість інформації про запити та відповіді на них.* Одним з недоліків застосування інституту запитів в Україні слід відзначити закритість

інформації про запити та відповіді на них, яка фактично є доступною лише для безпосередніх учасників зазначеної процедури. Таким чином, сутність запитів є недоступною для інших органів державної влади та громадськості, що унеможливає їх відстеження та аналіз. Цілком очевидно, що публікація даної інформації є запорукою прозорості у діяльності органів державної влади та є необхідною у демократичній державі. До того ж це дозволило б всіх осіб зацікавлених у процедурі запиту більш професійно та відповідально виконувати власні функції.

Узагальнюючи вищесказане, можна констатувати, що недостатня відпрацьованість правової бази відносно запитів, відсутність налагоджених процедур не дозволяють на практиці досягати відповідної ефективності їх використання. На думку автора, інститут запиту в Україні являє собою щось середнє між інтерпеляцією та письмовим питанням. З правової точки зору запит тяжіє до інтерпеляції, але на практиці мало чим відрізняється від письмового запитання. Таким чином нівелюється сама природа парламентського запиту як ефективного засобу парламентського контролю. Депутатський запит повинен мати чітко виражений владний характер. Посадові особи не лише надають інформацію, але таким чином відповідають за власну діяльність, за вирішення проблем, що виникли та за ті недоліки, які були допущені. Саме в цьому суть запиту та відповіді на нього.

Наступною формою парламентського контролю за урядом є депутатське звернення. На відміну від запиту, звернення може бути ініційовано лише народним депутатом особисто і не передбачає обговорення у парламенті та прийняття рішення. Основна ціль звернення – отримання інформації. Взагалі інститут депутатського звернення притаманний переважно країнам пострадянського простору і за основними параметрами є ідентичний письмовому запитанню у країнах ЄС. Але на відміну від традиційних депутатських запитань, коло суб'єктів, до яких може біти адресоване передбачене українським законодавством звернення, не обмежується лише членами уряду, а є набагато ширшим [11, с. 12]. Згідно ст. 16 Закону України «Про статус народного депутата України» депутатське звернення – викладена в письмовій формі пропозиція народного депутата, звернена до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції. Письмова відповідь на звернення має бути надана на протязі 10 днів з моменту його одержання. Вмотивована відповідь на депутатське звернення повинна бути надіслана народному депутату не пізніше як на другий день після розгляду звернення. Відповідь надається в обов'язковому порядку і безпосередньо тим органом державної влади до якого було направлено звернення [6].

Автор звертає особливу увагу на те, що здійснити кількісно-якісний аналіз депутатських звернень дуже складно. Інформація про зміст звернень та відповіді на них не є доступною для громадськості. Окремі тексти звернень можна знайти на офіційних сайтах народних депутатів України, але вони не дають можливості провести репрезентативний аналіз даної категорії депутатських запитів.

Повертаючись до теми особливостей інформаційно-корекційного контролю над урядом, слід вказати, що вона була побудована за класичною схемою, що діє у парламентських країнах. Депутатські запити мали бути формою контролю за виконавчою владою, за результатами якої парламент міг би впливати на реалізацію прийнятих ним рішень (прообраз інтерпеляцій), а звернення – для отримання письмових відповідей на питання депутатів (прообраз письмових питань до уряду). Але застосування на практиці призвело до їх ототожнення та перетворення на письмові питання для отримання інформації. Сьогодні депутатське звернення фактично відрізняється від депутатського запиту лише адресатами, яким може бути подане. Можна констатувати, що обидві форми парламентського контролю уряду в Україні використовуються лише з метою отримання інформації, хоча запит має здійснювати й певний корекційний вплив на діяльність уряду.

Не менш важливою формою інформаційного контролю уряду є письмові та усні запитання від парламентарів. В Україні питання для усної відповіді уряду згідно Регламенту Верховної Ради України задаються під час процедури «година запитань до Уряду», на яку відводиться одна година з 10:00 до 11:00 кожну п'ятницю під час пленарних засідань Верховної Ради. Кабінет Міністрів України у повному складі бере участь у даній процедурі. Під час проведення «години запитань до Уряду» член Кабінету Міністрів відповідає у межах своєї компетенції на запитання народних депутатів України та представників депутатських фракцій. Відповіді можуть доповнити інші члени Кабінету Міністрів [5].

Як правило, «година запитань до Уряду» має чітко окреслену тематику, а тому відповіді переважно надаються лише профільними міністрами. За підрахунками автора у 95 % випадках під час одного засідання відповіді надаються лише одним представником уряду й лише у 5 % – двома. Це дає підстави стверджувати про недоцільність присутності на даному заході Кабінету Міністрів у повному складі, тому що за годину виступити всім міністрам немає можливості. Оптимальним рішенням є відвідування міністрами «години запитань до Уряду» в порядку ротації або згідно теми, яка буде обговорюватися. Наступним зауваженням є недостатня кількість часу присвячена запитанням уряду. Згідно аналізу в Україні в середньому на місяць відбувається лише дві «години запитань до Уряду». Для порівняння у країнах ЄС цей показник сягає 6-7 годин на місяць [23, с. 194]. Тому час відведений на зазначену процедуру в Україні слід

збільшити шляхом запровадження або двох-трьох «годин запитань до Уряду» на тиждень під час пленарної сесії, або запровадити час для запитань (30-45 хв.) на початку кожного засідання Верховної Ради, що довело свою ефективність на прикладах багатьох країн.

Проведене дослідження дозволяє автору сформулювати наступні висновки та рекомендації:

1. Аналіз застосування в Україні депутатський запитів, звернень та питань дає підстави стверджувати, що вони є достатньо ефективною формою контролю уряду, яка допомагає депутатам знайти порушення законодавства та прийняти міри задля їх усунення. Водночас згадані процедури не використовуються на повну потужність та мають низку недоліків. Основним недоліком є те, що всі вони мають лише єдину мету – отримання інформації і по суті мало відрізняються на практиці.

2. В Україні на переконання автора існує два шляхи оптимізації системи інформаційно-корекційного контролю уряду: По-перше, це введення процедури інтерпеляції, на чому, зокрема, наполягає частина дослідників [2, с. 271; 11, с. 12]. По-друге, удосконалення існуючих форм контролю шляхом внесення корективів до правових актів що їх регламентують, а саме до Законів України «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про Регламент Верховної Ради України». Автор схиляється до другого варіанту і у зв'язку із цим висловлює низку рекомендацій:

1) Відвести спеціальний час для розгляду запитів у Верховній Раді, передбачивши обов'язкове обговорення та прийняття рішення хоча б для колективних запитів. Індивідуальні запити слід розглядати в комітетах і приймати рішення та висновки за результатами цього розгляду. За умов підтримки абсолютної більшості членів комітету дозволити виносити рішення по них на парламентську сесію, таким чином за найбільш важливими індивідуальними запитами буде можливість прийняти відповідне рішення Верховної Ради у вигляді постанови. Рішення за наслідками запиту має містити: по-перше, об'єктивну оцінку невирішених проблем та недоліків; по-друге, вказівку на необхідність у встановлені строки вирішити проблему і усунути відповідні недоліки; по-третє обов'язок посадових осіб надати до чергової сесії звіт про виконання рішення; по-четверте, визначення органів та осіб на яких покладено контроль за виконанням рішення по запиту.

Автор особливо наголошує на виокремленні контролю за реалізацією рішення по запиту як самостійну стадію парламентського контролю, до якої віднести обов'язок органів та посадових осіб, яким був адресований запит надавати на черговій сесії Верховної Ради звіт про заходи із виконання прийнятого рішення, який може бути предметом обговорення на сесії. В цьому ж контексті можуть бути висловлені рекомендації стосовно необхідності розробки та прийняття нових законів, зміну

та удосконалення вже існуючої законодавчої бази. Взагалі запит як форма парламентського контролю уряду має бути дієвим механізмом оптимізації виконання державними органами та посадовими особами їх функцій та обов'язків. Тоді уряд буде відповідальніше ставитися до виконання власних обов'язків і водночас посилиться вплив депутатів на реалізацію тих рішень які приймаються у парламенті.

2) Збільшити кількість часу для усних запитань уряду до 2-3 на тиждень під час пленарної сесії з відвідуванням їх міністрами у порядку ротації в залежності від тематики засідань. Це сприятиме налагодженню більш тісних комунікативних зв'язків Верховної Ради України з Кабінетом Міністрів.

3) Висунути чіткі вимоги до формулювання запитів, звернень та запитань та відповідей на них. Запровадити дисциплінарну відповідальність посадових осіб за приховування інформації, надання неправдивої та неповної інформації. Періодично публікувати в засобах масової інформації докладні статистичні відомості про відповіді кожного міністра та Прем'єр-міністра України на поставлені перед ними запитання, що дозволить виявити найбільш безвідповідальних у цьому відношенні членів уряду, звернути на них увагу громадськості.

4) Запровадити обов'язкову публікацію запитів, звернень та питань, відповідей на них та

результатів вирішення проблем, що там підіймаються, у офіційних друкованих виданнях, на сайті Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України.

5) Здійснювати постійний моніторинг ефективності запитів, звернень та запитань для депутатів та оприлюднювати статистичні дані стосовно того, які проблеми вдалося вирішити за допомогою цих засобів контролю.

6) Дозволити питання замінювати на конструктивну пропозицію (така процедура вже діє в окремих європейських країнах, зокрема з 1996 року в Австрії). Це надасть можливість депутатам не лише запитувати а й пропонувати конструктивні рішення існуючих проблем, що дозволить оптимізувати взаємодію уряду і парламенту, підвищить взаємну відповідальність Верховної Ради та Кабінету Міністрів України.

3. Водночас автор не відкидає повністю ідею запровадження в Україні інституту інтерпеляції, який успішно функціонує у більшості європейських країн і є ефективним засобом парламентського контролю уряду. Однак, якщо вже запроваджувати інтерпеляцію, то з можливістю за її наслідками прийняти резолюцію недовіри уряду, це додасть прозорості процедурі парламентської відповідальності уряду в цілому.

ЛІТЕРАТУРА

1. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Ю. Г. Барабаш. – Х., 2004. – 20 с.
2. Дахова І. І. Процедури припинення повноважень уряду: зарубіжний досвід / І. І. Дахова // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 268–273 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10diuzd.pdf>.
3. Держалюк О. М. Контроль за реалізацією запитів народних депутатів України (на прикладі міністерств і відомств) / О. М. Держалюк // Держава і право. – 2009. – Вип. 43. – С. 210-216.
4. Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення» № 1128-IV від 11 липня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1128-15>.
5. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» № 1861-VI від 10 лютого 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
6. Закон України «Про статус народного депутата» № 2790-XII від 17 листопада 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2790-12>.
7. Залюбовська І. К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / І. К. Залюбовська. – О., 2002. – 20 с.
8. Ківалов С. В., Залюбовська І. К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні: історія, теорія, перспективи / С. В. Ківалов, І. К. Залюбовська. – О. : Юридична література, 2004. – 150 с.
9. Коврякова Е. В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика / Е. В. Коврякова. – М. : ОАО «Издательский дом «Городец», 2005. – 191 с.
10. Майданник О. О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 / О. О. Майданник. – Київ, 2008. – 39 с.
11. Майданник О. Повноваження та форми діяльності народного депутата України у сфері парламентського контролю (теоретичний аспект) / О. Майданник // Право України. – 2007. – № 8. – С. 9-13.
12. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. й перероб., – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
13. Постанова Кабінету Міністрів України «Про організацію взаємодії Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України» № 1151 від 7 грудня 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=51-2005-%F0>.
14. Постанова Кабінету Міністрів України «Про співробітництво Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України» № 1284 від 7 вересня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1284-2006-%EF>.
15. Рішення Конституційного Суду України (справа про запити і звернення народних депутатів України до органів дізнання і досудового слідства) від 20 березня 2002 року. Справа № 1-11/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v004p710-02>.
16. Рішення Конституційного Суду України (справа про звернення народних депутатів України до Національного банку України) від 5 березня 2003 року. Справа № 1-6/2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v005p710-03>.

17. Рішення Конституційного Суду України (справа про направлення запиту до Президента України) від 14 жовтня 2003 року. Справа № 1-21/2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v016p710-03>.
18. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про організацію взаємодії Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України» № 51 від 3 березня 2005 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=51-2005-%F0>.
19. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про покращення роботи з депутатськими запитами і зверненнями» № 216-р від 23 квітня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=216-2003-%F0>.
20. Самойлюк О. Проблеми законодавчої підтримки реформ та здійснення контролю за дотриманням законодавства / О. Самойлюк // Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід. Збірник матеріалів та документів / Науковий редактор: М. Пухтинський. – К. : Атіка-Н, 2006. – С. 325–330.
21. Шашкова А. В. Правительство Испании : Организационно-правовые проблемы: автореф. дисС. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – конституционное право / А. В. Шашкова. – М., 2001. – 31 с.
22. Щербанюк Л. Ініціатори та адресати депутатського запиту в Україні / Л. Щербанюк // Парламентські читання: матеріали першої міжнародної наукової конференції (Київ, 1-2 жовтня 2010 року) / Лабораторія законодавчих ініціатив, Національний університет «Києво-Могилянська академія». – К. : ТОВ «Вістка», 2010. – С. 101–105.
23. Wiberg M. Parliamentary Questioning. Control by Communication / M. Wiberg // Parliaments and Majority Rule in Western Europe / edited by Herbert Döring. – Frankfurt: Campus Verlag, 1995. – P. 179–222.

Рецензенти: Багмет М. О. – д.і.н., професор;
Палагнюк Ю. В. – к.політ.наук

© Сорока С. В., 2011

Стаття надійшла до редколегії 12.04.2011 р.