

КОНТРОЛЬНІ ПОВНОВАЖЕННЯ

Двопалатних парламентів сучасних демократичних держав



Т. А. Француз-Яковець

кандидат юридичних наук, докторант Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України

У статті досліджуються особливості здійснення контрольних повноважень двопалатними парламентами в сучасних демократичних країнах.

Ключові слова: *двопалатний парламент, контрольні повноваження.*

В статье исследуются особенности осуществления контрольных полномочий двухпалатных парламентов в современных демократических государствах.

Ключевые слова: *двухпалатный парламент, контрольные полномочия.*

Peculiarities of supervisory powers bicameral parliaments of modern democracies are explored in this article.

Keywords: *bicameral parliament, control authorities.*

Парламентський контроль є одним із елементів системи стримувань і протигаг у механізмі здійснення влади, але, окрім цього, завдяки реалізації такої функції парламенту, народ має змогу контролювати діяльність органів влади, яких він і наділяє повноваженнями. Саме цим обумовлені необхідність та важливість здійснення ефективного парламентського контролю.

Різноманітність форм і механізмів парламентського контролю спричиняється багатьма факторами. Але визначальною є форма державного устрою, оскільки саме від неї залежить формування та структура вищих органів державної влади, форми і механізми взаємозв'язку між ними, до яких також відносяться форми парламентського контролю.

У нашій статті ми використовуємо тексти конституцій сучасних держав, коментарі до них, а також дослідження провідних українських та зарубіжних вчених (М. Амлер, В. А. Ачкасов, О. П. Булаков, М. А. Крутогоолов, Н. С. Крилова, В. В. Куліков, Р. Павленко, М. В. Прохоров та ін. [1, 2, 7, 8, 11]), які аналізують питання реалізації контрольної функції двопалатних парламентів стосовно органів виконавчої влади в сучасних зарубіжних державах.

Незважаючи на певну обізнаність із повноваженнями двопалатних парламентів, існує необхідність дослідити особливості здійснення найважливішої функції парламенту стосовно органів виконавчої влади – контрольної.

Мета нашої статті полягає в дослідженні контрольних повноважень бікамеральних парламентів у сучасних демократіях.

Однією з найважливіших функцій парламенту є контроль над діяльністю виконавчої влади. В країнах з республіканською формою правління парламентарі беруть участь у виборах глави держави (ФРН, Італія). На основі парламентської більшості формується уряд. У президентських і парламентсько-президентських республіках парламент має право імпічменту. В реалізації цього права беруть участь, як правило, дві палати бікамеральних парламентів.

Значення контрольної функції для парламентів визначальне. Так, Дж. Ст. Мілль писав про те, що «справжнє завдання за-

конодавчого органу полягає не в управлінні, а в нагляді і контролі над урядом та усуненні від посад людей, які складають уряд, але зловживають своїми повноваженнями» [9, с. 102].

В юридичній літературі питання про те, у яких державах з парламентською чи президентською формою правління парламентський контроль більш ефективний, є дискусійним. Наприклад, автори «Російської юридичної енциклопедії» стверджують, що найбільш сильний контроль парламенту характерний для парламентської форми правління, і в якості аргументу наводяться різноманітні форми парламентського контролю [12, с. 685]. Інші дослідники стверджують, що «про парламентський контроль в чистому вигляді можна говорити тільки стосовно президентських республік. Тобто там, де роль парламенту основоположна при формуванні уряду, контрольна функція вищого представницького органу над вищим органом виконавчої влади виражена швидше у вигляді політичного самоствердження парламентської опозиції, ніж у відносинах, що мають в своїй основі контрольну функцію» [4, с. 341].

Схожа думка висловлюється і в юридичній літературі. Наприклад, деякі німецькі вчені вказують, що «парламентський контроль розуміється у ФРН як співпраця Бундестагу з Урядом у формуванні державної волі, а тим самим і створення волі Уряду» [3, с. 159].

Парламентський контроль поділяють на види. Так, інформаційний контроль не тягне за собою застосування конкретних санкцій, а переслідує лише публічний розголос, але може слугувати вихідним матеріалом для застосування в подальшому конкретних санкцій стосовно відповідних органів та посадових осіб. До санкцій, що забезпечують контрольні повноваження парламенту, належить, перш за все, «право парламенту відправити

у відставку підконтрольний йому державний орган чи посадову особу» [4, с. 258].

Окрім того, контроль парламенту може мати політичний характер (наприклад, недовіра міністру) і юридичний (діяльність парламентських слідчих комісій). Політична відповідальність уряду загалом існує лише в парламентських країнах і змішаних республіках й реалізується парламентом або його Нижньою палатою у формах прийняття вотуму недовіри або відмови в довірі. Найчастіше політична відповідальність уряду має колективний характер, тобто недовіра може бути виражена тільки уряду в цілому.

У президентських республіках, абсолютних і дуалістичних монархіях політична відповідальність у сфері виконавчої влади існує лише як відповідальність окремих міністрів перед главою держави і виражається в ухваленні рішення про їх відставку в будь-який час на власний розсуд.

Існують різні позиції дослідників стосовно парламентського контролю. Так, Д. А. Ковачев, виділяючи такі права Парламенту, як, наприклад, «право на організацію парламентських слухань, право на призначення слідчих комісій, право на розгляд питань і запитів депутатів», вказує, що ці права здатні лише «привернути суспільну увагу на недоліки в роботі, але здійснення цих прав не забезпечує юридичну можливість парламенту примусити ці державні органи діяти згідно з законом та проводити політику, яку парламент вважає доцільною» [4, с. 253]. Найбільш поширеними способами контролю над діяльністю виконавчої влади є: обговорення основних напрямів урядової політики, усні та письмові запити парламентарів, інтерпеляції, утворення і діяльність контрольних та слідчих комісій та інших спеціалізованих органів парламенту, інститут парламентської відповідальності уряду. Запитання письмові

та усні є, як правило, засобом одержання інформації, надання палаті тих чи інших документів, критики діяльності уряду. Відповідають зазвичай усно або письмово, негайно або на наступному засіданні. В парламентах більшості країн світу існує час, відведений для усних відповідей членів уряду на питання парламентарів.

Наприклад, відповідно до регламенту Палати громад парламенту Великобританії щоденне засідання (крім п'ятниці) починається з «години запитів». Щорічно до уряду надходить близько 50 тис. усних запитів. Усні запити надходять з попереднім повідомленням за 48 годин, але кожен член парламенту має право на додаткове питання без попереднього повідомлення. Відповідь міністра на поставлене запитання не може супроводжуватись дебатами або голосуванням. Письмові запити можуть бути задані міністрам будь-коли і вимагають письмової відповіді у фіксований термін. Інтерпеляція у двопалатному парламенті, за деякими винятками (Італія, Румунія), подається тільки в нижній палаті. Процедури інтерпеляції мають відмінності у різних країнах. В Італії у палаті депутатів відповідь на інтерпеляцію має бути надана не пізніше ніж за 14 днів. У сенаті дату відповіді встановлює голова палати, а у випадку незгоди з такою датою авторів інтерпеляції – сама палата.

У Франції інтерпеляція має бути підтримана десятою частиною від загального складу національних зборів, і глава уряду чи міністр, якому вона адресована, зобов'язаний надати відповідь не пізніше п'ятнадцяти днів з моменту її подання. Водночас інтерпеляція, хоча й передбачена ст. 156 Регламенту Національних зборів, проте, у зв'язку з тим, що її процедура збігається з процедурою резолюції недовіри, практично не застосовується. Для здійснення контролю у Франції використовуються питання до міністрів

на пленарному засіданні, створюються різні слідчі та контрольні комісії. З контрольними повноваженнями пов'язане право подачі до парламенту петицій, тобто звернень, що направляються парламенту або через голову палати, або через свого парламентаря. Важливу роль у здійсненні парламентського контролю відіграє заснована у 1973 р. посада парламентського посередника, який призначається урядом.

За результатами парламентського контролю санкції до уряду може застосувати тільки нижня палата Французького парламенту. Вона може змусити уряд піти у відставку в результаті винесення резолюції недовіри або відмови у довірі.

У ряді країн подібні до інтерпеляції форми контролю визначаються як запит. Наприклад, в Австрії запит подається до нижньої палати парламенту від імені п'яти депутатів, і уряд протягом двох місяців повинен надати відповідь в усній або письмовій формах. У ФРН запит подається до нижньої палати від імені тридцяти депутатів, дата відповіді узгоджується з урядом. Коли ж уряд відмовляється відповідати або протягом п'ятнадцяти днів ухиляється від відповіді, питання про строки обговорення за змістом запиту вирішує палата.

Контроль за діяльністю уряду є одним з найважливіших напрямів діяльності нижньої палати парламенту Великобританії – Палати громад. Здійснюється контроль відповідно до конституційного принципу відповідального правління та заснований на доктрині міністерської відповідальності. Суть цієї доктрини полягає в тому, що міністр бере на себе відповідальність за діяльність свого міністерства і повинен піти у відставку, якщо є недоліки в роботі підпорядкованого йому міністерства.

Варта уваги і норма, яка закріплює, що парламентський контроль у Велико-

британії має публічний характер та поєднується з громадським контролем та інститутом політичної відповідальності правлячої партії на чергових виборах. У Палаті громад застосовуються такі форми контролю: усні запити, письмові запити (інтерпеляція), резолюція догани, вотум недовіри, функціонування спеціальних парламентських комітетів з нагляду за діяльністю кожного окремого міністерства та всього уряду в цілому, парламентський уповноважений зі справ адміністрації.

Парламентські слухання активно використовуються в президентських та напівпрезидентських республіках і рідко коли у парламентських державах. Організуються вони однією з комісій парламенту і мають на меті привернути увагу суспільства та державних органів до питань, які мають важливе значення. На слухання запрошуються представники виконавчої влади, відомі суспільні діячі, вчені, експерти. Рішення на слуханнях не приймаються. Для парламентський розслідувань палати парламенту утворюють спеціальні комісії, які мають доступ до всіх документів, включаючи секретні. У двопалатному парламенті такі комісії створюються при нижній палаті. Скликання спеціальних засідань парламенту для контролю за діяльністю органів виконавчої влади здійснюється, як правило, в особливих випадках (при введенні надзвичайного стану, використанні виключних повноважень у Франції, застосування федеральної інтервенції в Бразилії).

Особливо ефективна в цьому відношенні діяльність фінансових комісій. Контрольними правами наділені, наприклад, постійні комітети Сенату США, шведського Риксдагу, комісія Бундестагу з питань оборони, комісії із закордонних справ деяких парламентів. Але парламенти більшості країн можуть створювати і спеціальні комісії (комітети) для розслідування. Найчастіше такі комітети ство-

руються в країнах, де не передбачена політична відповідальність уряду перед парламентом. Вони мають право запитувати інформацію і документи не лише від державних органів, а й від громадських організацій. Їх діяльність широко висвітлюється в пресі.

Для здійснення своїх контрольних повноважень парламенти можуть створювати особливі органи і призначати спеціальних посадових осіб – ревізорів, контролерів, омбудсменів, уповноважених та ін. Так, з метою проведення фінансового контролю і контролю за управлінням державним майном в Польщі, Румунії, Угорщині створені Рахункові (контрольні) палати. Ті ж функції покладені у ряді країн на парламентських ревізорів. Вони регулярно докладають парламентам про результати своїх перевірок. Діяльність парламентських комісарів та інших органів при парламентах полягає в тому, що вони надають парламенту річні звіти щодо стану законності, недоліків в організації управління, а також в особливих випадках порушень закону можуть звернутися з вимогою порушити кримінальну справу проти певних посадових осіб. У Великобританії спеціальний фінансовий звіт уряду спочатку розглядає спеціальна посадова особа – генеральний контролер і ревізор, якого згідно з резолюцією палати громад призначає прем'єр – міністр. Комітет вивчає доповідь і може деякі з найскладніших питань пропонувати на розгляд палати.

У деяких країнах існують регулярні обговорення урядових звітів у парламенті. У Швейцарії уряд надає річний звіт про свою діяльність парламенту. Спочатку його розглядають постійні комісії кожної із палат, а потім самі палати. За наслідками цього розгляду не передбачено політичної відповідальності.

Також існує контроль парламенту за делегованим законодавством, тобто

тими актами виконавчої влади, які видаються за дорученням парламенту і мають силу закону. В Німеччині, згідно з ч. 1 ст. 80 Основного закону парламент має право делегувати федеральному уряду, федеральному міністру чи уряду земель видання правових постанов, в яких визначає ціль та об'єм повноважень, що надаються органам виконавчої влади. Бундесрат відповідно здійснює контроль у цій сфері. Імпічмент відносно вищих посадових осіб застосовується, коли парламент (нижня палата) пред'являє звинувачення і в порядку квазісудового процесу верхня палата вирішує питання про відсторонення від посади. В деяких країнах парламент тільки формує звинувачення, а справу розглядає спеціальний суд.

Ще однією формою парламентського контролю у сфері виконавчої влади є діяльність омбудсменів. Цей інститут виник спочатку в Швеції, а потім набув поширення у низці інших країн. Омбудсмена призначає нижня палата двопалатних парламентів на строк власних повноважень або на більший строк. Наприклад, в Австрії нижня палата парламенту формує колегію народного правозахисту, яка складається з трьох членів і функціонує як єдиний орган. Діяльність омбудсмена за своєю природою є швидше наглядовою, ніж контрольною.

Загалом, виділяють дві основні форми парламентської відповідальності уряду:

– резолюція довіри (питання про довіру до уряду, що ставиться на порядок денний на його вимогу, або пов'язане з вирішальним для уряду голосуванням, наприклад, при затвердженні програми його дій);

– резолюція осуду (оголошення парламентом вотуму недовіри уряду з власної ініціативи – конструктивного (з пропозицією кандидатури нового прем'єра) чи деструктивного); в деяких країнах

парламент може висловити недовіру окремому міністру [11, с. 13].

Інститут парламентської відповідальності уряду, з одного боку, є елементом системи стримувань і противаг – за собом взаємного впливу законодавчої і виконавчої влади, стимулом для виконавчої влади дотримуватись курсу, підтримуваного парламентом. З другого боку, часте використання цього інституту – особливо на догоду кон'юнктурним інтересам – може стати джерелом нестабільності уряду. В останні роки відзначається тенденція до ускладнення процедури парламентської відповідальності уряду, убезпечення уряду від втуту недовіри переважно з міркувань кон'юнктурних, короткотермінових [11, с. 13]. Така політика далася взнаки: уряди у реформованих парламентських і змішаних демократіях (крім Італії, яка обрала більш традиційну парламентську модель) виявилися настільки ж стабільними, як уряди у Великобританії та її колишніх домініонах, що реалізували класичну Вестмінстерську модель парламентської форми правління.

Для забезпечення політичної стабільності і попередження занадто частой зміни урядів авторами післявоєнних, і особливо посткомуністичних конституцій свідомо передбачені обмеження на застосування механізму парламентської відповідальності уряду.

Найчастіше для порушення питання про недовіру уряду необхідно зібрати певну кількість голосів депутатів, а розгляд самого питання про відповідальність може бути відкладений на певний строк від дня внесення пропозиції, аби уряд міг мобілізувати своїх прибічників або провести роз'яснювальну роботу з опонентами. Питання про недовіру не може ставитися протягом певного часу (року, парламентської сесії) з моменту розгляду втуту довіри чи недовіри та/або затвер-

дження програми діяльності уряду. Більшість сучасних конституцій, передбачає право глави держави розпустити парламент в разі його неспроможності сформувати уряд протягом певного терміну після виборів чи відставки попереднього уряду. У деяких конституціях визначається обов'язковість конструктивного втуту недовіри (представлення кандидатури нового глави уряду одночасно з пропозицією про відставку діючого).

Порядок і підстави припинення повноважень уряду багато в чому визначаються формою правління в країні. У абсолютних і дуалістичних монархіях його повноваження починаються і припиняються цілком по волі монарха в будь-який час. Уряди не мають особливого терміну повноважень і в багатьох інших країнах. Проте повноваження уряду в них можуть припинитися в черговому і позачерговому порядках.

У президентських і деяких змішаних республіках уряд складає повноваження в черговому порядку перед новообраним президентом, а в парламентарних країнах, в більшості напівпрезидентських республік і в радянських республіках – перед новим складом парламенту. У позачерговому порядку уряд в цілому може бути відправлений у відставку тільки в парламентарних країнах, напівпрезидентських і радянських республіках, оскільки в президентських країнах главою уряду є сам президент.

Загалом, політична практика демократичних країн свідчить, що сучасні розробки в галузі конституційного права, зокрема у питаннях відносин між парламентом і урядом та парламентської відповідальності уряду, дозволяють забезпечити необхідний баланс між владою і відповідальністю.

Література

1. *Амелер М.* Парламенты. – М.: Издательство «Прогресс», 1967. – С. 424.
2. *Ачкасов В. А., Куликов В. В.* Сравнительный анализ современного бикамерализма // ПОЛИТЭКС: Политическая экспертиза. Альманах. – Вып. 3. – СПб, 2005. – С. 6-15
3. Государственное право Германии. Сокращ. перевод нем. семитомного изд. Т. 1. – М.: ИГПРАН, 1994. – С. 159.
4. Институты конституционного права иностранных государств. – М.: Городец-издат, 2002. – С. 258.
5. Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий; Наук. ред. В. Шапавал. – К.: Українська Правнича Фундація; Вид-во «Право», 1996. – 544 с.
6. Конституционное право зарубежных стран: Учеб. для вузов / Под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М. В. Баглая, д. ю. н., проф. Ю. И. Лейбо и д. ю. н., проф. Л. М. Этина. – М.: Норма, 2004. – С. 237.
7. *Крутоголов М. А.* Парламент Франции. Организация и правовые аспекты деятельности. – М., 1988. – С. 240.
8. *Крылова Н. С.* Британский парламентаризм // Очерки парламентского права. – М., 1993. – С. 22.
9. *Милль Дж.* – Ст. Представительное правление. Публицистические очерки... – СПб., 1907. – С. 102.
10. Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сб. док. – Вып. 2 / Под ред. Н. А. Михалевой. – М.: Манускрипт, 1997. – 672 с.
11. *Павленко Р.* Парламентська відповідальність уряду: порівняльний аспект // Людина і політика. – 1999. – № 5. – С.13-19.
12. Российская юридическая энциклопедия. – М.: Издательский дом «ИНФРА-М», 1999. – С. 685.