



Олександр Держалюк

Народився 13 серпня 1981 року. У 2003 році закінчив юридичний факультет Київського національного університету імені Тараса Шевченка, отримав повну вищу освіту за спеціальністю «Правознавство». Працював головним спеціалістом, старшим консультантом Національного інституту стратегічних досліджень. Здобувач Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України.

Автор 12 статей, розділів у колективних монографіях та однієї монографії.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ ДЕПУТАТСЬКОГО КОНТРОЛЮ ТА ДОЦІЛЬНІСТЬ ЙОГО ЗАПОЗИЧЕННЯ В УКРАЇНІ

У розвинених країнах сталої демократії, незважаючи на особливості розвитку міжнародного парламентаризму та форм правління (президентська, напівпрезидентська, парламентська республіка), сформувалися правові норми, високі стандарти, глибокі традиції, дієві форми контролю, завдяки яким забезпечується повноцінна діяльність парламентів, досягається верховенство права як на державному рівні, так і у повсякденному житті громадян, а рівень реалізації повноважень парламентарів наближується до рівня автоматизму. Важливим фактором забезпечення високого рівня контролю в демократичних державах став депутатський контроль, право парламентаря отримувати потрібну йому інформацію, вимагати усунення правопорушень, виявлених за його участю, притягнення винних до відповідальності. Досвід демократичних країн свідчить, що депутатський контроль є ефективним засобом нагляду за роботою органів виконавчої влади, бо він діє в умовах домінування права контрольної функції парламенту за діяльністю органів вико-

навчої влади, забезпечений відповідними правовими нормами та механізмами реалізації.

Найбільш поширеними формами депутатського контролю стали запити, звернення, запитання в усній та письмовій формах, інтерпеляції до урядів, окремих його членів, інших посадових осіб, робота парламентських слідчих комітетів та комісій. Вищеназвані форми контролю, за виключенням інтерпеляції, застосовуються і в Україні. Відповідно до Конституції України, Закону України «Про статус народного депутата України» за народним депутатом закріплено право на депутатський запит з питань, пов'язаних з його діяльністю. Але порядок реалізації цієї конституційної норми, на відміну від розвинених країн, в Україні не визначений відповідним законом. Низька відповідальність за правопорушення, масовий правовий нігілізм, постійні зміни нормативно-правової бази негативно позначаються на ефективності усіх форм контролю. Гострота проблеми вимагає негайного її виправлення. У цьому відношенні заслуговує на увагу міжнародний досвід депутатського контролю, високий рівень якого і дозволяє, в разі закріплення кращих його форм у національному законодавстві, підвищити його ефективність.

Проаналізувавши проблеми відповідальності уряду та окремих його членів перед парламентом країн Європейського Союзу (ЄС), український правознавець Ю. Барабаш відзначає, що найбільш радикальним важелем впливу є можливість парламенту висловлювати недовіру урядові, що має наслідком відставку останнього [1, с. 14]. Досвід країн ЄС переконує, що правова форма і порядок оголошення недовіри урядові поєднує в собі елементи конституційного і політичного характеру, розмежувати які між собою практично неможливо. Парламентське право країн ЄС серед форм контролю на висловлення недовіри урядові та його членам є корисним у процесі вдосконалення законодавства України. Серед них — розмежування колективної та персональної відповідальності уряду перед парламентом. У країнах ЄС цієї проблеми не існує, бо індивідуальна відповідальність урядовця перед парламентом чітко визначена в конституції кожної країни.

У підсумку, письмові депутатські запити в Європейському Парламенті (ЄП) стали найбільш дієвою формою контролю керівних органів ЄС завдяки загрози висловлення вотуму недовіри Європейській Комісії (ЕК) [2, с. 60].

У перші роки діяльності ЄП запити депутатів подавалися лише до ЄК, а з 1970-х років вони поширилися й на інші органи ЄС. Упродовж останніх років ХХІ ст. щороку від 4 до 5 тис. запитів депутатів ЄП подаються до Ради ЄС і ЄК. Письмові запити ЄП за змістом багато в чому подібні до інтерпеляції.

Провівши порівняльний аналіз контрольних повноважень парламентів та законодавчих норм, що діють в Італії, Польщі, Угорщині та Україні, український вчений А. Григоренко вбачає актуальність для України досвіду забезпечення розумного балансу прав та обов'язків, гарантій та відповідальності, гармонізації конституційно-правового статусу парламентаріїв. У кожній країні ці взаємини далеко не ідеальні, але в Україні вони найбільш суперечливі, особливо відчутним є розрив між правовим забезпеченням контролюючих функцій депутата та відповідальністю адресатів його контролю [3, с.118].

Слід відзначити, що в жодній з демократичних держав парламентарій не має такого обсягу депутатської недоторканності, як в Україні [4, с. 78], і в той же час рівень депутатського контролю в Україні є найнижчим в Європі. Це наслідок того, що упродовж двадцятиріччя у політико-правовому розвитку України не було забезпечено верховенства права, стабільності законодавства і юридичної відповідальності, а реформи «породили недорозвинені докапіталістичні (неофеодальні) соціальні, економічні, політичні та правові форми і відносини, для яких характерний симбіоз влади і капіталу (у т.ч. кримінального), політики та економіки як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях» [5, с. 19].

У країнах сталої демократії найбільш поширені три форми депутатського контролю (запитання, запити, інтерпеляції) охоплюють головні сфери діяльності уряду, мають успіх завдяки саме наявності стабільних правових умов. Депутатські запити як форма контролю парламентських держав, що вперше була розроблена у Палаті громад Великої Британії і зараз застосовується у багатьох країнах світу, розглядаються як найдосконаліший єдиний механізм, завдяки якому депутати запитують інформацію у керівників виконавчих органів влади для того, щоб переконатися у допущенні помилок і вимагати їх усунути та притягнути винних до відповідальності.

Якщо запитання депутата до члена уряду спрямовується з метою отримання інформаційної довідки, коротких коментарів

за наявними фактами або уточнення позиції уряду стосовно конкретних подій, то запит головним чином націлений на те, щоб привернути увагу до важливої проблеми, суттєвих порушень і домогтися вжити заходів для їх вирішення.

Праці авторитетних фахівців країн сталої демократії підтверджують, що депутатські запити переслідують мету: 1) привернути увагу окремих міністрів до гострих проблем; 2) спонукати їх вжити конкретні заходи для їх вирішення; 3) з'ясувати розбіжності між позиціями партій щодо політичних питань; 4) забезпечити міністрів правом для виголошення альтернативних позицій; 5) ознайомити з діяльністю уряду громадськість; 6) піддати критиці діяльність міністерств або уряду [6].

На нинішньому етапі розвитку світового парламентаризму письмові запити до окремих міністрів, до уряду в цілому стали загальною практикою в діяльності всіх парламентів. Відповідно до законодавчо встановленої процедури запит став видом контролю органів виконавчої влади, посадових осіб з усіх значних питань, які входять до компетенції парламентарія.

Практика роботи зарубіжних представницьких установ доводить, що більшість проблем, які турбують громадськість, знаходить відображення у письмових запитах. Залежно від результатів розгляду відповідей на запити у парламентах формується відповідний механізм їх прискореного вирішення аж до створення слідчих комісій чи появи законодавчих ініціатив.

В кінці законодавчого періоду всі нез'ясовані запити отримують письмову відповідь від урядовців. Важливо, що значна частина запитів виростає до конструктивних пропозицій, законопроектів, що обговорюються на пленарних засіданнях парламентів і приймаються відповідні рішення.

Проаналізувавши рівень застосування на міжнародній арені депутатського запиту та інтерпеляції — двох найважливіших форм парламентського контролю, український дослідник О.О. Майданник наголошує, що перша форма передбачена законодавством усіх демократичних країн, зокрема й України, а друга застосовується лише в окремих державах. У цьому відношенні автор констатує: «загальновизнано, що депутатський запит є класичним інструментом здійснення парламентського контролю», що депутатський запит є формою парламентського контролю не тільки за виконавчою владою, а й узагалі за владними суб'єктами [7, с. 20].

Російський правознавець Г.С. Яковлев доводить, що парламентський запит є найпоширенішою формою контролю в усьому світі і, як правило, стосується великої політичної проблеми. У низці держав, на його думку, такі запити за змістом відповідають інтерпеляціям. Їхній текст заздалегідь до призначеного дня відповідей розсилається парламентаріям і уряду. Обговорення запиту завершується оцінкою якості відповідей. У країнах з парламентськими чи змішаними формами правління ця завершальна стадія контрольної парламентської процедури часто набуває форми голосування про довіру уряду чи окремому його члену [8, с. 141].

У більшості держав парламентський контроль обмежується запитами, що мають елементи інтерпеляції. Так, у Великій Британії найбільш поширеною формою парламентського контролю є запити депутатів в усній або письмовій формі [9, с.116]. Характерно, що ні Велика Британія, ні країни, що взяли за основу британську правову систему, не знають процедури інтерпеляції. Але у практиці таких держав є заміник — пропозиція (резолуція), що приймається на підставі розгляду депутатського запиту. Пропозиція обґрунтовується і ставиться на голосування в палаті, створює можливості для критики уряду, що здебільшого пропонується опозицією. Частіше у пропозиціях з ініціативи опозиції оцінюється конкретна ситуація, рідше пропозиція може висловлювати недовіру уряду. Користуючись підтримкою парламентської більшості, уряд завжди прагне спростувати звинувачення і внести до них потрібні йому зміни. Більше того, він сам використовує процедуру пропозиції для обговорення в палаті важливих питань і схвалення свого курсу [10, с. 41].

Важко уявити «парламентські звіти» у Британії без сторінок з відповідями на письмові запити, або хоча б один тиждень у житті Палати громад без години запитань. Парламентські запити стали характерною рисою парламентського життя цієї держави, а запити і година запитань — обов'язковими формами парламентської роботи [11]. При цьому визнається, що чим більше надано запитів, тим менші успіхи. Адже важливий запит може просто розбавитися серед другорядних. Вважається шкідливим непомірне збільшення кількості запитів: у 90-ті роки ХХ ст. кількість запитів у Великобританії зростала і збільшилася з 20 тис. до 40 тис. на рік [12, с. 29].

Правове регулювання інституту депутатського запиту в різних країнах має значні відмінності та особливості, але по суті воно єдине — «це важливий важіль саме парламентського контролю», а не індивідуально депутатського [13, с. 19]. Це стосується й практики застосування запитів у парламентах зарубіжних країн, що відрізняється лише загальною процесуальністю та процедурними відмінностями, тоді як їхні основні складові універсальні.

Запити подаються письмово за 2–3 тижні до години запитань у парламенті, щоб відповідні міністри могли підготуватися з відповідями, а парламентарії — з контраргументами; парламентаріям надано право звертатися із запитами відносно всіх аспектів виконавчої діяльності і вимагати надання усієї необхідної інформації; у двопалатних парламентах запити, як правило, вносяться в нижню палату парламенту від імені кількох депутатів; застосовується процедура «запитів без попередження», що не вимагає отримання міністрами попередньої інформації про їх зміст, зате здійснюється належна підготовка парламентаріїв до їх обговорення; традиційно право поставити перше запитання надається лідерові опозиції, потім — лідерам інших партій та депутатам опозиції, а іноді й незалежним депутатам і уже наостанок депутатам більшості; усі запити, внесені до порядку денного, «тасуються», або вибираються навмання так, щоб жодне запитання не дістало переваги над іншими; обмежується кількість подання додаткових запитів після отримання відповіді на основний запит, як правило, кожному депутату надається лише один додатковий запит з дозволу спікера; усі додаткові запити робляться з дозволу спікера [14, с. 29]. Якщо уряд не може надати відповідь, то зобов'язаний обґрунтувати причину цього. Така правоздатність визначена регламентом і ніким не оспорюється. В Російській Федерації негайно заявили б, наголошує Г.С. Яковлев, що це всього лише «внутрішня норма» [15, с. 143].

У Болгарії за пропозицією п'ятої частини складу парламенту проводяться обговорення змісту запитів до уряду або окремих міністрів, відповіді на них і приймаються відповідні рішення. У ФРН забезпечуються широкі повноваження для парламентської меншості з контролю за діяльністю уряду у вигляді усних, письмових, великих, малих і термінових запитів, на які уряд повинен реагувати. Запит вноситься від імені тридцяти

депутатів, і дата відповіді узгоджується з самим урядом. Коли уряд відмовляється дати відповідь або ухиляється від неї, дата обговорення запиту визначається палатою. Меншість, що становить як мінімум третину від складу парламенту, може вимагати скликання засідання Бундестагу на позачергове засідання; достатньо підтримки 34 депутатів для ініціювання поіменного голосування з будь-якого законопроекту; стільки ж депутатів достатньо, щоб домогтися проміжного звіту про роботу парламентського комітету на сесійному засіданні. Чверть членів комітету може домогтися публічних слухань питання, що обговорюється в комітеті. Чверть депутатів Бундестагу має право вимагати створення надзвичайної слідчої комісії. Конституційні повноваження слідчих комісій величезні: так само як суди, вони можуть викликати й приводити до присяги свідків, вимагати від уряду дозволу на дачу свідчень для державних службовців тощо. Засідання слідчих комісій завжди проводяться публічно. Головний інструмент, яким меншість тисне на більшість, — не головування в комітеті, а привернення уваги громадськості до невіршених урядовою більшістю проблем [16, с. 71].

Надійним бар'єром проти непомірного зростання кількості запитів є критичне і виважене ставлення парламентаріїв до клопотань і звернень зацікавлених груп, бізнесових кіл та окремих громадян. Хоча вчені скандинавських країн розглядають постійне зростання запитів у роботі парламентів як показник ефективності цієї форми контролю та активності депутатів [17, с. 272].

Як правило, відповіді на запити надаються в усній чи письмовій формі у межах від двох тижнів (Австрія, ФРН) до двох місяців (Норвегія, Франція).

Практично в усіх розвинених країнах обговорення депутатських запитів транслюється телебаченням, а засідання парламентів проводяться відкрито. Усі письмові, усні запити, відповіді на них публікуються у парламентських звітах, офіційних виданнях, що є доступними в мережі інтернет і, таким чином, завжди відкриті для громадськості.

Певного успіху досягли російські правознавці у вивченні практики застосування депутатського запиту для здійснення нагляду за виконавчою владою Російської Федерації (РФ). Вказується, що закони РФ визначають порядок депутатів кожної з палат Федеральних Зборів індивідуального чи колективного звернення до центральних і місцевих органів державної

влади, суб'єктів Федерації, судових, банківських органів влади до посадових осіб з питань, що відносяться до їхньої компетенції, з вимогою надати інформацію, здійснити перевірку і дати роз'яснення із вказаних у запиті питань. Депутатський запит розглядається як реакція на значні суспільно-політичні та економічні правопорушення, що допускаються представниками влади.

Проаналізувавши регулювання депутатського запиту у російському законодавстві, М.А. Краснов зробив висновки, що потенціал депутатського запиту як одного з механізмів контрольної функції практично зведений до нуля. Запит у РФ позбавлений функцій як інтерпеляції, так і запитань до членів уряду РФ під час засідання відповідної палати Федеральних Зборів. Претензії автор висуває не до депутата як автора запиту, а як до законодавця, бо саме якість правового регулювання інституту запиту лежить в основі того, що депутатські запити у публічно-правовій практиці РФ дуже далекі від ідеї парламентського контролю [18, с. 17, 19].

В умовах, коли традиції парламентаризму в Росії, як і в інших пострадянських країнах, тільки формуються, очікувати чітких правових норм регулювання інституту запитів депутатів не доводиться.

У кандидатській дисертації С.В. Бендюрина (РФ) вказує на відсутність конституційної норми в РФ про депутатський запит і прагне довести, що ця прогалина компенсована положенням у модифікованому 05.07.1999 року федеральному Законі «Про статус члена Ради Федерації і статус депутата Державної Думи Федеральних Зборів Російської Федерації» від 08.05.1994 року. Автор вказує на нинішні проблеми контрольних повноважень парламенту РФ, оскільки серед основних функцій Федеральних Зборів РФ в Конституції тільки законодавча відображена досить повно, інші, зокрема й контролююча, визначені побічно [19].

Інша дослідниця (Зайцева І.В.) вважає, що для належного розвитку парламентського контролю у кожному суб'єкті РФ також необхідно прийняти закон про контрольну діяльність законодавчого органу, який би мав комплексний і системний характер [20]. Г.Ю. Діваєва наголошує, що відсутність у Конституції РФ положення про інститут парламентського контролю є порушенням принципу розподілу влад, через що в РФ склалося до-

мінування виконавчої влади, порушується принцип розподілу влади. На думку Г.Ю. Діваєвої, ефективність парламентського контролю перебуває у прямій залежності від ролі та місця представницького органу у правовій системі держави. У РФ, де домінування ролі Президента у системі органів державної влади є явним, парламентський контроль не може бути повноцінним. Той факт, що перелік посадових осіб, міністрів, до яких можна звертатися із запитом, закритий відповідно до статей 13, 14 федерального Закону РФ «Про статус члена Ради Федерації і статус депутата Державної Думи Федеральних Зборів Російської Федерації», свідчить про значні обмеження у сфері парламентського контролю Росії [21]. К.О. Коровнікова також доводить необхідність усунення існуючого між законодавчою та виконавчою владами дисбалансу за рахунок посилення законодавчої влади і встановлення підконтрольності їй виконавчої влади [22].

М.А. Краснов наголошує, що цим федеральним законом РФ окрім депутатського запиту закріплено й інститут парламентського запиту. Хоча вони представлені як два різновиди однієї і тієї ж форми депутатської діяльності, зведені в одному пункті і згадуються через кому, все ж цим самим законодавець суттєво послабив силу депутатського запиту [23, с. 20].

Перелік адресатів депутатського запиту викликав у автора багато запитань і сумнівів. Він вважає, що оскільки запит носить контрольний характер, то його неприпустимо направляти керівникам судів, Президенту РФ, Генпрокуророві, Конституційному Суду, керівникам органів державної влади суб'єктів РФ та органів місцевого самоврядування.

Відзначається, що відповідно до законодавства ряду країн складно розмежувати інтерпеляцію та запити. У світовій конституційно-правовій практиці депутатські запити й інтерпеляції є часто взаємодоповнюючими формами контролю, що інститут інтерпеляції властивий в основному країнам з парламентською формою правління, де уряд цілковито підпорядкований парламенту. Однак інтерпеляція застосовується і в деяких державах з напівпрезидентською (змішаною) формою правління. При цьому автор констатує, що законодавство РФ не знає форми контролю інтерпеляцією. Але й у поняття запиту законодавець не вкладає її змісту. А інститут депутатського запиту не сприймається як прояв контрольної функції парламенту ні самим законодавцем, ні його адресатом. Припускається, що при такій

тенденції депутатські запити мало чим будуть відрізнятися від звичайних звернень громадян РФ. Це свідчить про торжество інтересів бюрократії та олігархів, які хочуть, щоб їм нічого не загрозувало [24, с. 16,17,28,31].

Молоде покоління правознавців РФ — І.В. Зайцева, С.В. Бендюріна, О.О. Бессоліцина, Г.Ю. Діваєва, О.В. Савоськін, К.О. Коровнікова, А.О. Корнілаєва — підкреслюють, що Російська Федерація є країною молодого конституціоналізму, не має вікових традицій поваги до Конституції. Досвід парламентаризму і парламентського контролю в РФ поки що важко назвати позитивним, а законодавча влада не є «несучою віссю» на відміну від зарубіжних демократичних держав. Парламентаризм передбачає ефективний контроль за виконавчою владою і є одним з найактуальніших завдань демократичних перетворень Росії.

Як підтверджує міжнародний досвід, депутатський запит — дуже важлива, хоча й вельми критикована складова державного контролю. Правові засади запитів пройшли чималий шлях удосконалення поки досягли свого нинішнього стану. Ступінь ефективності депутатського запиту, як і інших форм парламентського контролю, є мірилом верховенства права, підзвітності законодавчій владі влади виконавчої.

Традиції парламентаризму в Україні започаткувалися з 90-х років ХХ ст. і не можуть конкурувати із здобутками країн усталеної демократії. Парламентський контроль забезпечує високу ефективність у демократичних державах завдяки існуючому столітньому жорсткому розподілу вищої влади, однозначному встановленню підконтрольності вищому представницькому органу влади виконавчих органів. А сам парламентський контроль є демократичним, здійснюється відповідно до принципів об'єктивності, незалежності, всебічності, повноти й компетентності.

Рівень депутатського контролю в Україні досягне міжнародного тільки тоді, коли результати перевірок, відповіді на депутатські запити будуть справляти вплив не тільки на широке коло громадськості і на законодавчу діяльність ВРУ, а й змушуватимуть уряд відповідати за свої дії; коли Конституція України буде доповнена положенням про право ВРУ ставити питання про довіру урядові, про індивідуальну парламентську відповідальність урядовця поряд з колективною відповідальністю КМ України. Серйозною перешкодою для здійснення ефек-

тивного контролю є відсутність правових механізмів припинення повноваження члена уряду, окрім висловлення ВРУ резолюції про недовіру всьому уряду.

Вчені правознавці України, інших країн СНД посилено вивчають зарубіжний досвід у сфері парламентського контролю, віддають належне практиці США, Англії, Австрії, Німеччини, Франції; меншою мірою — Польщі, Чехії, Болгарії, скандинавських держав. Типовою серед них є праця О.В. Коврякової, у якій розглядається парламентський контроль на прикладі трьох типів республік: президентської (США), напівпрезидентської (Франції), парламентської (ФРН). У той же час автори не приділяють належної уваги порівнянню досвіду демократичних держав з вітчизняною практикою, що не сприяє запозиченню найкращого досвіду цими країнами [25, с. 157].

Міжнародна практика парламентського контролю засвідчує, що серед поширених форм депутатського контролю (запит, звернення, запитання, інтерпеляція, дні уряду, парламентські слідчі комісії) найефективнішою є інтерпеляція. Більш дієвої форми контролю у жодній країні не сформовано. Якщо депутатські запити й відповіді на них носять інформаційний характер, то інтерпеляція стала формою відповідальності уряду перед представницьким органом. За своєю суттю інтерпеляція — це сформульована депутатом або групою депутатів і подана у письмовій формі вимога до окремого міністра чи глави уряду дати пояснення з приводу конкретних дій або з питань загальної політики [26, с. 39].

Цю думку поділяє й О.О. Майданник. Відзначаючи, що інтерпеляція досить широко застосовується у світовій практиці як механізм письмового звернення депутата (депутатів) виключно до уряду, вона наголошує, що наслідком обговорення інтерпеляції в парламенті може постати питання про схвалення або несхвалення діяльності уряду, тобто висловлено довіру чи недовіру всьому урядові чи окремим його членам. Автор не погоджується з певними спробами у вітчизняній фаховій літературі довести, що «інтерпеляція є особливим видом депутатського запиту» [27, с. 21].

На нашу думку, інтерпеляція — це поширена у світовій практиці ефективна форма парламентського контролю у країнах сталої демократії, і адресується уряду країни із стратегічних питань внутрішньої та зовнішньої політики, щоб з'ясувати,

як вони реалізуються. Процес застосування інтерпеляції передбачає обговорення діяльності уряду в конкретній сфері, застосування політичних санкцій, оскільки дебати завершуються голосуванням і оцінкою парламентом роботи уряду.

На відміну від запитів інтерпеляція — це вища форма парламентського контролю, що тягне за собою ґрунтовне розслідування справи. Фактично застосування інтерпеляції має наслідком звіт уряду або міністра, якому вона адресована. Цей спосіб контролю може спричинити висловлення недовіри окремому члену уряду чи всьому уряду і їхню відставку, якщо їх діяльність у ході обговорення та наступного голосування буде визнана незадовільною.

Головною перевагою інтерпеляції над іншими формами парламентського контролю є те, що в демократичних державах на законодавчому рівні ця форма перетворилася на дієвий інструмент здійснення контролю законодавчої влади (парламенту) за діяльністю виконавчої влади (уряду). Інтерпеляція стала ефективним засобом впливу парламенту на уряд завдяки правовим процедурам з упровадження її в життя.

Процедура внесення інтерпеляції складається з таких стадій: подання в палату меморандуму про причини інтерпеляції і самого тексту інтерпеляції; повідомлення уряду про надходження інтерпеляції і дату відповіді; відповідь уряду на інтерпеляцію; внесення додаткових питань і проведення загальних дебатів; постановка питання про схвалення або несхвалення діяльності уряду.

Дослідження Р. Пеліццо [28] щодо поширеності інструментів парламентського контролю торкалося 86 країн і підтверджує, що інструментів такого контролю достатньо як у парламентських системах, так і в президентських, а також, що запити та інтерпеляції є найбільш уживаними й ефективними формами контролю, незалежно від політичної системи правління (президентська, напівпрезидентська, парламентська республіка).

Велика заслуга інтерпеляції полягає й у тому, що певній частині депутатського корпусу, особливо опозиції, надається право звертатися з колективним письмовим запитом до уряду або до його окремого члена з обов'язковим наданням розгорнутої письмової відповіді щодо стратегічних питань урядової діяльності. Конституції демократичних держав визначають процесуальні строки, що супроводжують увесь процес інтерпеляції.

Бельгійські дослідники Дендой Регіш та Де Вінтер Лівен вважають, що інтерпеляція до уряду чи міністрів «є класичним і найбільш потужним інструментом парламентського контролю у Бельгії». Із десяти найактуальніших тем, що направлялися до уряду впродовж 1991–2000 рр., п'ять з'явилися внаслідок застосування інтерпеляції [29].

У країнах Скандинавії (Швеція, Фінляндія, Норвегія, Данія) лише інтерпеляція вважається повноцінною формою контролю, а депутатський запит — одним із її важливих складових. Інтерпеляція вноситься у справі, що має важливе значення для країни. Така її оцінка вмотивована тим, що її обговорення може завершитися прийняттям резолюції про осуд роботи уряду, відставкою окремих його членів [30].

У парламенті Фінляндії (Едускунти) три види депутатського контролю (усне та письмове запитання, інтерпеляція) до Державної ради чи окремих міністрів використовуються досить нерівномірно. Упродовж однієї каденції депутатами задається понад 1500 письмових запитань, понад 12 тисяч усних, а інтерпеляцій може бути внесено лише кілька, які обертаються для уряду більш загрозливими наслідками, ніж тисячі запитів і запитань [31].

Інтерпеляція менш ефективна у країнах з двопалатною формою, ніж в однопалатних парламентах. На відміну від депутатських запитів, що можуть бути поставлені в процесі роботи обох палат, інтерпеляції вносяться тільки в нижні палати, перед якими уряди несуть політичну відповідальність. За процедурою напередодні подання інтерпеляції в нижній палаті парламенту завжди проводиться обговорення питання, яке є її предметом. Після цього відбувається голосування та прийняття резолюції.

У Франції глава уряду чи міністр повинні дати відповідь не пізніше п'ятнадцяти днів з моменту внесення інтерпеляції. Якщо ж авторами інтерпеляції є менша кількість депутатів, у палаті проводиться обговорення і приймається рішення щодо доцільності започаткування відповідної процедури. Член уряду, до якого звернена інтерпеляція, може повідомити про свою неспроможність дати на неї відповідь. Його відмова має бути вмотивованою і підлягає розгляду на сесійному засіданні. Палата може прийняти рішення про підготовку попереднього висновку за змістом інтерпеляції однією з її постійних комісій. Як пра-

вило, перенесення розгляду інтерпеляції на наступну сесію не допускається.

У Румунії за наслідками розгляду відповіді на інтерпеляцію парламент може ухвалити резолюцію осуду, що має більш моральне, ніж політико-правове значення, оскільки не тягне за собою жодних юридичних наслідків для уряду. В Італії також інтерпеляція є «зверненням у письмовій формі до уряду відносно мотивів його діяльності та його подальших намірів з питань, що належать до визначених аспектів урядової політики» [32]. Величезна кількість поданих до уряду інтерпеляцій (протягом однієї каденції понад 20 тисяч) свідчить про те, що прийняті резолюції у разі незадовільної відповіді уряду на інтерпеляції не означають осуду чи відставки уряду, що знижує ефективність інтерпеляції, зводячи її до рівня депутатського запиту.

У Республіці Польща основна перевага інтерпеляції над запитом полягає у предметі звернення. Інтерпеляція повинна торкатися лише питань принципового характеру. Для направлення інтерпеляції достатньо підпису одного депутата. Інших обмежень щодо процедури внесення інтерпеляції не визначено. В інтерпеляції, що подається виключно письмово, депутат зобов'язаний коротко викласти фактичний стан проблеми, сформулювати запитання. Якщо автор інтерпеляції незадоволений відповіддю, то питання включається до порядку денного засідання Сейму, який може підтримати депутата і закликати адресата надати додаткову інформацію на наступному засіданні [33, с. 156, 121]. Подібна практика контролю застосовується парламентами Литви, Словаччини, Словенії, Швейцарії.

Не є таємницею, що інтерпеляція як дієва форма контролю може породжувати серйозні політичні й кадрові наслідки. Тому для недопущення перетворення її на механізм необґрунтованого тиску на уряд, джерело постійних політичних криз, дестабілізації парламентської та урядової діяльності вживаються відповідні запобіжні заходи. У більшості країн умовою розгляду інтерпеляції має бути значна мінімальна підтримка парламентаріїв, без якої не приймається рішення парламенту про доцільність її розгляду.

Регламент кожного з парламентів чітко регулює питання щодо довіри уряду, резолюції осуду урядової діяльності. Необхідною умовою має бути письмова колективна підтримка членів парламенту чи палати на підтримку резолюції. Один і

той же депутат не може одночасно підписувати кілька резолюцій осуду. Поширеною є практика, коли на одному і тому ж засіданні не може бути розглянуто більше двох запитів та інтерпеляцій, внесених однією особою. Рішення приймається абсолютною більшістю поданих голосів. На відміну від письмових запитів, при застосуванні інтерпеляції уряд, член уряду вправі відмовитись давати на неї відповідь з обов'язковою мотивацією такої відмови, яка має розглядатися на засіданні парламенту, що може прийняти рішення про передачу інтерпеляції для підготовки попереднього висновку в одну з постійних комісій. Не допускається перенесення розгляду інтерпеляції на наступну сесію.

В Італії інтерпеляція вноситься в нижню палату від імені одинадцяти депутатів, а у верхню — чотирьох. Голови палат самі вирішують її долю, голосування з цього приводу не проводиться. У випадку, коли приймається рішення розглянути інтерпеляцію, від імені палати формулюється доручення уряду негайно або на найближчому засіданні палати дати на неї відповідь.

У скандинавських країнах парламентська процедура внесення навіть інтерпеляцій дає можливість міністрам ігнорувати незручні для них запитання. Помітним є прагнення правлячих кіл скандинавських країн обмежити обговорення найбільш гострих питань на сесіях парламенту, ослабити його постійний нагляд за діяльністю уряду, зосереджувати увагу парламентського контролю на роботі вузькопрофільних парламентських колегій [34, с. 272–274].

Робляться спроби послабити контроль парламенту Швеції за процесом підготовки урядом відповіді на інтерпеляцію у чотиритижневий строк. Допускаються обмеження реалізації депутатами права на інтерпеляцію. Зокрема, остання інтерпеляція може бути внесена за місяць-півтора до закінчення роботи сесії парламенту.

У сучасному політико-правовому механізмі країн усталеної демократії традиційні форми парламентського контролю, як і запобіжні заходи проти засилля законодавчої влади над виконавчою, постійно вдосконалюються. Їх мета очевидна — забезпечити гармонійність відносин між законодавчою та виконавчою владою, зберегти за парламентом статус активного учасника політичного життя держави.

Досвід зарубіжних країн у сфері застосування інтерпеляції як форми контролю уважно вивчається в Україні. Хоча законодавство України не передбачає застосування інтерпеляції як форми парламентського контролю за діяльністю КМ України, це, на думку І. Хмелько, є значною прогалиною в законодавстві України, враховуючи позитивний зарубіжний досвід здійснення контролю з боку парламенту за діяльністю урядів [35].

З цього приводу С.В. Ківалов зазначав, що, незважаючи на те що інтерпеляція є одним із основних засобів контролю депутатів, на усіх попередніх етапах розвитку українського суспільства не було необхідних умов для запровадження цієї форми депутатського контролю. А саме поняття інтерпеляції було непопулярне і взагалі маловідоме депутатам [36, с. 116].

Дедалі більше українських правознавців (В.М. Шаповал, О.О. Майданник, С.В. Ківалов) рекомендують запровадити в Україні інтерпеляцію як одну із форм парламентського контролю. Це сприятиме підвищенню ефективності здійснення парламентського контролю за діяльністю уряду. На думку Н.І. Грушанської, передбачення в Основному Законі України можливості висловлення недовіри парламентом не тільки уряду, але і його окремим членам, а також керівникам інших центральних органів виконавчої влади, що не входять до його складу, може стати ключовим елементом підвищення ефективності парламентського контролю, зміцнення політичної стабільності в Україні [37, с. 168].

Підконтрольність уряду законодавчому органу хоч і передбачена частиною другою статті 113 Конституції України, але механізму її реалізації не визначено відповідним законом. Депутатський запит за своєю суттю стає вимогою депутата, що висувається на сесії ВРУ до органів влади та посадових осіб усіх рівнів, дати офіційне роз'яснення з питань, віднесених до їх компетенції. Але сам запит народного депутата та відповідь на нього за правовим статусом не можуть кваліфікуватися як юридичне право контролю з боку ВРУ важливих напрямків діяльності КМУ.

Висновки та рекомендації

Запозичення досвіду депутатського контролю країн сталої демократії, що має високу результативність, є позитивною справою для України. Міжнародна практика переконує, що депутат-

ський контроль — це невід’ємна складова конституційної організації та забезпечення правопорядку в державі, а рівень його застосування — барометр верховенства права в суспільстві, запобіжник проти спроб виконавчої влади підім’яти під себе демократичні інституції влади. У той же час депутатський контроль сприяє, а не перешкоджає ефективній діяльності виконавчої влади.

Запити та інтерпеляції — важливі, найбільш поширені й ефективні форми парламентського контролю, апробовані міжнародною спільнотою. Міжнародний досвід — це шлях виведення на якісно вищий рівень відносин законодавчої та виконавчої влади в Україні, створення відповідальної влади в державі, формування її тільки на правових засадах.

Порівняння форм депутатського контролю на міжнародному рівні з практикою в Україні засвідчує, що кожна форма парламентського контролю заслуговує на увагу в Україні, а інтерпеляція — негайного вивчення з можливим запровадженням.

Міжнародний досвід переконує у необхідності вдосконалення в Україні нормативно-правової бази у сфері контролю, систематизації норм державного контролю, закріплення переліку основних форм парламентського контролю в окремому універсальному законі, внесення відповідних доповнень до Закону України «Про статус народного депутата України». Необхідно на законодавчому рівні чітко визначити не тільки компетенцію законодавчого органу в сфері контролю, але й механізми його реалізації. Серед них пропонується розширити рамки застосування такої форми парламентського контролю, як висловлення недовіри законодавчим органом окремим посадовим особам вищого органу виконавчої влади.

Запорукою ефективності контролю, досягнутого у державах усталеної демократії, є стабільний порядок, єдині принципи й вимоги проведення парламентського контролю, незмінність переліку суб’єктів і об’єктів контролю, обсяги контрольних повноважень, організаційно-правові гарантії їх правового та своєчасного здійснення, забезпечення порядку проведення контролю, встановлення обсягу та змісту дій, меж, що виникають при здійсненні контролю. Права та обов’язки усіх сторін, причетних до депутатського контролю, окреслені з усією повнотою, передбачають основні стадії проведення контролю. Коло суб’єктів і об’єктів контролю має повністю відповідати суті та змісту пар-

ламентського контролю, мають бути усунені всі наявні суперечності між нормами законів, що регулюють здійснення парламентського та депутатського контролю, та рішеннями КСУ щодо порядку надання інформації з обмеженим доступом на депутатські запити.

Головні гарантії здійснення повноважень народними депутатами мають бути визначені відповідно до європейських норм. Оскільки природа влади в Україні є віддзеркаленням правових, майнових, соціальних і фінансових негараздів та суперечностей, які переживає Українська держава, то цьому мають передувати реформи, що підвищать рівень юридичної відповідальності за всі види правопорушень, сприятимуть подоланню високого рівня корупції, виведенню економіки з тіні, зупиненню безконтрольного впливу капіталів в офшорні зони, відстороненню бізнесу від політичної влади в державі. Допоки такі реформи не запрацюють, сутність державного устрою і вищої влади не зміниться, а рівень депутатського контролю не покращиться.

Науковцями широко вивчається досвід демократичних країн світу, але пріоритетом користуються класичні моделі Великобританії, Німеччини, США і Франції, Італії та Польщі. Отримані результати підтверджують, що в одній групі демократичних країн домінуючою формою парламентського контролю є запити, запитання, в іншій — інтерпеляції. Важливо при цьому відзначити й те, що в цілому ряді країн до повноважень інтерпеляції не належить контроль за виконавчою владою, зокрема інтерпеляції не можуть спричинити прийняття резолюції осуду чи недовіри уряду. У таких країнах функції інтерпеляції більш подібні до запитів.

Незважаючи на значні відмінності у міжнародній практиці, різні форми депутатського контролю є ефективними. Причиною цього є не стільки правові форми, скільки правові механізми його реалізації, рівень правової культури і відповідальності. За низького рівня юридичної відповідальності в Україні, неефективності державного, парламентського контролю чекати дієвості депутатського контролю не випадає.

Обов'язковою умовою зарубіжних країн є офіційне оприлюднення змісту депутатських запитів, запитань, інтерпеляцій та відповідей на них, публікація їх у парламентських вісниках чи в офіційних звітах. Практично в усіх країнах відповіді на парламентські запити транслюються телебаченням, а самі засідання

є відкриті для публіки і таким чином завжди доступні для громадськості. Цю практику доцільно поширити в Україні.

Можливості для запозичення міжнародного досвіду у сфері депутатського контролю в умовах переходу від парламентсько-президентської форми правління до президентської в Україні тривалий час не будуть забезпечені належними правовими нормами. А така форма контролю, як інтерпеляція, ще довго не застосовуватиметься в Україні, незважаючи на свою доцільність.

1. *Барабаш Ю.* Парламентська відповідальність уряду в конституційній практиці країн ЄС та України // *Право України*. — 2007. — № 4. — С. 12–16.

2. Proksch Sven-Oliver, Slapin Jonhatan B. Parliamentary questions and oversight in the European Union / Mannheim Centre for European Social Research (MZES), University of Mannheim, Germany // *European Journal of Political Research* 50: 53–79, 2010, doi: 10.1111/j.1475-6765.2010.01919.x // Проکش Свен-Олівер, Шляпін Джонатан Б. Парламентские вопросы и надзор в Европейском Союзе // *Европейский журнал политических исследований*. Центр европейских социальных исследований. Университет Маннгейма. Германия. 50: 53–79, 2010.

3. *Григоренко А.* Гарантії здійснення повноважень народним депутатом України // *Право України*. — 2004. — № 5. — С. 116 — 121; *Ibidem*. <http://pravoznavec.com.ua/cyn>.

4. *Шаповал В.М.* Депутатський індемнітет та імунітет // *Юридична енциклопедія: В 6 т. / Ред. кол. Ю.С. Шемшученко та інш.* — Т. 2. — К., 1999. — С. 744.

5. *Павлишин О.В.* Реформування правової системи України як філософсько-правова проблема (семіотичний підхід) / *Павлишин О.В. // Юридична наука*. — 2011. — № 2. — С. 19–24.

6. Parliamentary Questions, HC, (1990–1991), 178, Evidence, p. 6 — Парламентські запити, Палата громад (1990–1991), 178, Свідчення, стор. 6; Парламентські запити: стислий огляд. Підготував Том Синклер. — Джерело: http://www.pdp.org.ua/pm_view.php?a=307 Translated on 1 September 1995.

7. *Майданник О.О.* Депутатський запит та інтерпеляція як форми реалізації парламентом контрольної функції: характерні ознаки, співвідношення // *Юридична Україна*. — 2009. — № 7. — С. 18–21.

8. Інтерв'ю із старшим викладачем Академії державної служби при Президенті РФ, к.ю.н. Г.С. Яковлевим // *Журнал російського права*. — Москва, 2000. — № 1. — С. 140–146.

9. *Ківалов С.В.* Контроль в системі парламентаризму // *Правова держава*. — Випуск 10. — К., 1999. — С. 112–117.

10. *Шаповал В.М.* Виконавча влада в розвинутих країнах. — К.: Академія державного управління при Президентів України, 1996. — С. 60.

11. Аналітичний матеріал «Парламентські запити під редакцією М. Франкліна і Ф. Нортон 1993. Парламентські запити і роль парламенту». Філіп Нортон.

12. *Тодика Ю.М., Серьогін В.О.* Парламентський контроль як одна з форм реалізації принципу гласності щодо діяльності Кабінету Міністрів України // *Проблеми законності*. Республіканський міжвідомчий науковий збірник. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. — Випуск 40. — Харків, 1998. — С. 216.

13. *Краснов М.А.* Способен ли депутатский запрос быть средством парламентского контроля? / *Краснов М.А.* // Российское право: состояние, перспективы, комментарии: Ежеквартальный научно-аналитический журнал. ГУ Высшая школа экономики. <http://law-journal.hse.ru/data/2011/01/31/1208750802/Право%202009-4.pdf> с. 16–32.

14. *Тодика Ю.М., Серьогін В.О.* Парламентський контроль як одна з форм реалізації принципу гласності щодо діяльності Кабінету Міністрів України // Проблеми законності. Республіканський міжвідомчий науковий збірник. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. — Випуск 40. — Харків, 1998. — С. 216. Режим доступу: http://www.pdp.org.ua/pm_view.php?a=307 (Translated on 1 September 1995).

15. Интервью із старшим викладачем Академії державної служби при Президентові РФ, к.ю.н. Г.С. Яковлевим // Журнал российского права. — Москва. — 2000. — № 1. — С. 140–146.

16. Парламентаризм: історія та сучасність // Народний депутат. — К., 2006. — Вересень. — С. 71.

17. *Моргунова М.А.* Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. — М.: Российский гос. гуманитар. ун-т, 2001. — С. 350.

18. *Краснов М.А.* Способен ли депутатский запрос быть средством парламентского контроля? / *Краснов М.А.* // Российское право: состояние, перспективы, комментарии // Ежеквартальный научно-аналитический журнал. ГУ Высшая школа экономики. <http://law-journal.hse.ru/data/2011/01/31/1208750802/Право%202009-4.pdf> с. 16–32.

19. *Бендюрина С.В.* Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук «Федеральный парламентский контроль в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование». Рукопись. — Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия. — 2003 г.

20. *Зайцева И.В.* Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук «Формы непосредственного парламентского контроля за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации: на примере Дальневосточного федерального округа». Рукопись. — Хабаровск. — 2004 г.

21. *Диваева Г.Ю.* Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук «Институт парламентского контроля: конституционно-правовой аспект». Рукопись. — Уфа. — 2004 г.

22. *Коровникова К.О.* Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук «Контрольные функции Федерального Собрания Российской Федерации». Рукопись. — М. — 2007 г. Режим доступу до кандидатських дисертацій Зайцевої І.В., Діваєвої Г.Ю., Бендюриної С.В., Коровнікової К.О.: <http://www.disserscat.com> Deputy's inquiry Interpellation.

23. *Краснов М.А.* Зазнач. праця. — С. 16–32.

24. Там само.

25. *Коврякова Е.В.* Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. — М., 2005. — С. 192.

26. *Шаповал В.М.* Зазнач. праця. — С. 60.

27. *Майданник О.* Депутатський запит та інтерпеляція як форми реалізації парламентської контрольної функції: характерні ознаки, співвідношення // Юридична Україна. — 2009. — № 7. — С. 18–21; *Хмелько Ірина.* Парламентський контроль. Програма сприяння Парламенту України університету Індіани. Блумінгтон, США. Джерело: <http://www.pdp.org.ua/pm.view.php?a=102>; <http://www.pdp.ukr.ukridex.com/?id=soder&n=479>.

28. Riccardo Pelizzo, Rick Stapenhurst Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation [Електрон. ресурс] / World Bank Policy Research Working Paper No.3388. — Режим доступу: <http://www>.

29. Dandoy Regis — De Winter Lieven. Legislative agenda-setting in Belgium a close interplay of the parliament and the government. University of Louvain // http://dev.ulb.ac.be/sciencespo/dossies_membres/dandoy-regis/fichiers/dandoy-regis-publication21.pdf.
30. *Моргунова М.А.* Зазнач. праця. — М., 2001. — С. 350.
31. История мирового парламентаризма. Парламент Финляндии. Правовое поле депутатов. Ресурс доступу: www.youth-center.vu.
32. *Мишин А.А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. Белые альвы. — М., 1966. — С. 400.
33. *Трещетенкова Н.Ю.* О парламентском контроле в Польской Республике. — М., 2001. — С. 155–167.
34. *Моргунова М.А.* Зазнач. праця. — М., 2001. — С. 350.
35. *Хмелько Ирина.* Парламентський контроль. Програма сприяння Парламенту України університету Індіани. Блумінгтон, США. Режим доступу: <http://www.pdp.org.ua/pm.view.php?a=102>; <http://www.pdp.ukr.ukridex.com/?id=soder&n=479>.
36. *Ківалов С.В.* Контроль в системі парламентаризму // *Правова держава*. Випуск 10. — К., 1999. — С. 112–17.
37. *Грушанська Н.І.* Відповідальність і контроль щодо діяльності парламентаріїв України та європейських країн // *Європа, Японія, Україна: шляхи демократизації державно-правових систем*. — К., 2000. — С. 165–168.

Анотація

На основі аналізу міжнародного досвіду здійснення депутатського контролю розкрито основні причини його ефективності у порівнянні з українською практикою.

Відзначено, що за низького рівня юридичної відповідальності в Україні, неефективності державного, парламентського контролю забезпечити дієвість депутатського контролю неможливо.

Міжнародний досвід перекоонує, що посилення контролю та відповідальності заслуговує на особливу увагу в Україні.

Запозичення міжнародної практики депутатського контролю стосується вдосконалення нормативно-правової бази у сфері контролю, систематизації його норм, прийняття окремого універсального закону, внесення доповнень до відповідних законів України.