

РЕФЕРАТ

Бабенко Я. Г. Парламентський контроль в Україні: правове регулювання реалізації, 2020. 105 с.

Кваліфікаційна робота складається зі 105 сторінок, містить 108 джерел використаної інформації.

Контроль над урядом являє собою одну з найважливіших функцій парламенту, тому що у всіх державах, незалежно від форми правління, виконавчу владу необхідно контролювати, оскільки вона наділена значними повноваженнями, а отже, має можливості для здійснення різного роду зловживань.

Саме тому важливого значення набуває контроль з боку парламенту, спрямований на реалізацію демократії не тільки як форми здійснення державної влади, але і її змісту, орієнтоаваного на забезпечення природних прав людей. Реалізацію цих демократичних засад можна втілити тільки за допомогою якісного законодавства, яке, у свою чергу, покликаний забезпечити парламентський контроль.

Мета кваліфікаційної роботи полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретичних положень відповідних наукових здобутків та нормативно-правових джерел, практики їх застосування виявити, узагальнити та обґрунтувати теоретичну основу здійснення парламентського контролю, так і розглянути її з точки зору практичного застосування, а також розробити рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення українського законодавства у сфері здійснення парламентського контролю як однієї з найбільш важливих функцій парламенту.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини, пов язані з парламентським контролем в Україні, правовою його реалізацією.

Предмет дослідженняє законодавство в сфері парламентського контролю, питання його реалізації та вдосконалення.

Методологічнуоснову роботи складають сукупність філософсько-світоглядних, загальнонаукових принципів і підходів та спеціально-наукових методів пізнання конституційно-правових явищ, використання яких дало змогу отримати науково-обґрунтовані результати. Для проведення дослідження будуть застосовані такі загальнонаукові методи як: аналіз і синтез.

Теоретико-методологічною основою дослідження в роботі є історичний метод та метод матеріалістичної діалектики, застосування яких сприяло розглянути всі процеси в розвитку парламентського контролю не виокремлено, а в тісному зв’язку і взаємозалежності з історичним розвитком України, її державності, всіх соціальних явищ, що справили вплив на формування статусу Верховної Ради України.

ПАРЛАМЕНТ, ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ, ПАРЛАМЕНТАРИЗМ, ФУНКЦІЇ ПАРЛАМЕНТУ, СКЛАД ПАРЛАМЕНТУ, ПАРЛАМЕНТСЬкий контроль.

SUMMARY

Babenko J.G. Parliamentary Control in Ukraine: legal Regulation of Implementation, 2020. 105 p.

Qualifying work consists of 105 pages, contains 108 sources of information used.

Control of the government is one of the most important functions of parliament, because in all states, regardless of the form of government, the executive power needs to be controlled, as it is given considerable powers and therefore has the potential for various abuses.

That is why parliamentary scrutiny, aimed at the realization of democracy, not only as a form of exercise of state power but also of its content, aimed at securing the natural rights of the people, becomes important. The implementation of these democratic foundations can only be realized through quality legislation, which in turn aims to ensure parliamentary control.

The aim of the thesis is to identify, summarize and substantiate the theoretical basis of parliamentary control, and to consider it from the point of view of practical application, on the basis of a comprehensive analysis of the theoretical provisions of the relevant scientific achievements and regulatory sources, the practice of their application. recommendations and proposals for improving Ukrainian legislation in the area of ​​parliamentary control as one of the most important functions of parliament.

The object of study of this qualification work is the public relations related to the parliamentary control in Ukraine, its legal implementation.

The subject of the study is the legislation in the field of parliamentary control, the issues of its implementation and improvement.

The methodological basis of the work consists of a set of philosophical and ideological, general scientific principles and approaches and special-scientific methods of knowledge of constitutional and legal phenomena, the use of which has enabled to obtain scientifically substantiated results. For research, the following general scientific methods such as: analysis and synthesis will be applied.

The theoretical and methodological basis of the research in the work is the historical method and method of materialist dialectics, the application of which contributed to the consideration of all processes in the development of parliamentary control is not isolated, but in close connection and interdependence with the historical development of Ukraine, its statehood, all social phenomena that have made influence on the formation of the status of the Verkhovna Rada of Ukraine.

PARLIAMENT, VERKHOVNA RADA OF UKRAINE, PARLIAMENT, PARLIAMENTARY FUNCTIONS, PARLIAMENT, PARLIAMENTARY CONTROL.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ....................................................................9

РОЗДІЛ 1. ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА........................................................10

РОЗДІЛ 2. ПРАКТИЧНА ЧАСТИНА..................................................................34

2.1 Класифікація парламентського контролю .………….…………………….34

2.2 Правове регулювання парламентського контролю в окремих зарубіжних країнах …………………………………………….………………………..……40

2.3 Інтерпеляції як різновид контрольних парламентських процедур……….61

2.4 Запитання депутатів як різновид контрольних парламентських процедур………………………………………………………………………….64

2.5 Парламентський контроль за делегованим законодавством…………….. 65

2.6 Парламентські розслідування (контроль, що здійснюється комітетами, спеціальними та слідчими комісіями) …………………………………………67

2.7 Контроль, що здійснюється рахунковими палатами (парламентський контроль за виконанням державного бюджету) …………………………...…68

2.8 Політична відповідальність Уряду як один з наслідків здійснення парламентського контролю ………………………………………………….…68

2.9 Імпічмент як один з наслідків парламентського контролю………………70

ВИСНОВКИ…………..........................................................................................87

ПЕРЕЛІК використаних джерел………….............................................95

ПЕРЕЛІКУ УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВРУ Верховна Рада України

КМУ Кабінет Міністрів України

п. пункт

р. рік

ст. стаття

ст. століття

РОЗДІЛ 1. ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

*Актуальність теми* зумовлена тими політичними та економічними обставинами, що склалися в Україні впродовж усього періоду становлення її як самостійної держави. Це, перш за все, процес реформування політико-правової та економічної системи розвитку держави, а також зародження державних інститутів на правових, демократичних засадах, що потребує дослідження місця і ролі парламенту як органу народного представництва і демократизації суспільства.

Контроль над урядом являє собою одну з найважливіших функцій парламенту, тому що у всіх державах, незалежно від форми правління, виконавчу владу необхідно контролювати, оскільки вона наділена значними повноваженнями, а отже, має можливості для здійснення різного роду зловживань.

Саме тому важливого значення набуває контроль з боку парламенту, спрямований на реалізацію демократії не тільки як форми здійснення державної влади, але і її змісту, орієнтоаваного на забезпечення природних прав людей. Реалізацію цих демократичних засад можна втілити тільки за допомогою якісного законодавства, яке, у свою чергу, покликаний забезпечити парламентський контроль.

Географічно, так само, як і політично та ментально, Україна розташована в Європі, тому для добробуту нашої країни, її громадян вкрай важливо налагодити економічні та культурні зв’язки із нашими європейськими сусідами. При цьому слід зауважити, що серед країн, належних до євроспільноти, парламентаризм - явище фундаментальне, що представляє інтерес у багатьох відношеннях. Безсумнівно, його детальний, прискіпливий аналіз сприятиме визначенню пасуючих шляхів виходу з кризи, що охопила не тільки фінансово-економічну, соціальну та духовно-моральну сфери життя українського суспільства, а й державно-політичні відносини.

До прикладу, історичний розвиток Франції, що включає революційні й еволюційні етапи, періоди реставрації і стагнації, був продуктивним у сенсі політичної творчості, визначення пріоритетів у сфері організаційних форм державного життя, раціоналізації взаємовідносин між державою і громадянським суспільством.

Серед постсоціалістичних держав, які пройшли шлях від тоталітарно- авторитарних режимів до демократії, на нашу думку, саме Чеську Республіку впевнено можна віднести до тих, що найбільш вдало запровадили такі демократичні засади, як громадянське суспільство, багатопартійність, свободу слова, вільні та демократичні вибори, парламентську відповідальність уряду, а також визнали забезпечення основних прав і свобод людини головною метою діяльності держави.

Досвід Чехії цікавий для нас крім цього ще й тим, що, як і Україна, вона переживала схожі історичні події, серед яких: значний період відсутності власної держави, розвиток та боротьба за самоствердження у складі великих імперій та авторитарно-тоталітарних режимів, геополітичні впливи «великих держав». Тільки нещодавно ця країна вела боротьбу з корупцією, економічною кризою, політичною та соціальною нестабільністю і врешті-решт зазнала саме таких соціально- політичних перетворень, які дали їй можливість стати повноправним членом Європейського Союзу.

Отже, для найбільш об’єктивного та результативного дослідження дієвості парламентського контролю, за наслідками опрацювання нормативно-правового закріплення інституту парламентського контролю в європейських країнах, нами не випадково було обрано такі дві, здавалося б, зовсім не схожі між собою країни, як Франція, з її віковими усталеними традиціями парламентаризму, та Чехія, яка дуже подібна своїм недавнім історичним та політичним минулим до України.

Узагальнення та порівняльно-правовий аналіз законодавства Франції, яке має усталені демократичні традиції, та Чехії, яка близька за рівнем розвитку з Україною, несуть в собі цікаві ідеї та напрацювання для української правової науки, зокрема для конституційного права.

Аналізуючи минуле десятиліття, ми переконуємося, що парламент України, як і парламенти наших близьких і далеких сусідів, відіграв дуже важливу роль у проведенні інституційних реформ в Україні. Як і парламенти майже всіх країн колишнього Радянського Союзу, він виступає як єдиний центр влади. В усіх державах, незалежно від форми правління, виконавчу владу необхідно контролювати, оскільки вона володіє величезними повноваженнями і, відповідно, має широке коло можливостей для здійснення різного роду зловживань.

Науковий аналіз проблеми парламентського контролю як контрольної функції парламенту і важливої складової збалансованої роботи усіх гілок влади в правовій державі, а також обґрунтування необхідності вдосконалення конституційно- правової регламентації парламентського контролю в Україні вимагає порівняння досвіду зарубіжних країн у цій сфері. Порівняльне дослідження парламентського контролю важливе тим, що кожна держава світу, по суті, індивідуально вирішує питання про структуру та функціонування парламенту, його повноваження та місце в системі розподілу влади.

Cучасне становище парламенту передбачає його обов’язок реалізовувати функцію парламентського контролю. Враховуючи багатовекторне значення парламентського контролю у становленні демократичної держави, в нашому дослідженні розглядатимуться праці з філософії, історії, політології, соціології, теорії держави і права, в яких тією чи іншою мірою знайшли своє відображення проблеми демократії, народного представництва, пов’язані з парламентським контролем.

Саме слово «контроль» від старофранцузького «протисвиток», оскільки в раннє середньовіччя існувала практика поділу двосторонніх документів (свитків) навпіл між зацікавленими особами. Для встановлення достовірності записів обидві частини документа поєднували.

В процесі побудови демократичної, соціальної, правової держави, формування громадянського суспільства в нашій країні все більше зростає роль Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу, і не лише з точки зору її пріоритетної законодавчої діяльності, а й здійснення інших функцій, зокрема установчої та функції парламентського контролю. Це особливо помітно у сучасний період, коли внаслідок здійснення конституційної реформи, глибинних політичних перетворень, в Україні відбуваються докорінні зміни у зв’язку з процесами її трансформації з президентсько-парламентської у парламентсько-президентську республіку, що суттєво позначається на підвищенні статусу Верховної Ради України, зростанні її владних повноважень у державному механізмі, активності і результативності здійснення функцій, покладених на неї Конституцією України. Серед них особливого значення набуває функція парламентського контролю. Зазначена обставина насамперед пов’язана із тим, що наша держава рішуче відмовилася від минулих командно-адміністративних методів державного керівництва і взяла курс на наближення його до сучасних форм і методів діяльності, притаманних демократичним державам світу.

Контроль, що здійснюється парламентом, як представницьким органом народу України, маючи провідне значення, відіграє все більш вагому роль у реалізації встановленого в Конституції України (ст.3) принципу відповідальності держави перед людиною і суспільством за свою діяльність. Він набуває все більшого значення також і як невід’ємна складова механізму стримувань і противаг у діяльності владних органів Української держави.

Розвиток державного механізму України, забезпечення режиму законності у всіх сферах суспільного і державного життя потребує, поряд із здійсненням інших заходів, вдосконалення системи державного контролю взагалі та парламентського контролю, як його невід’ємної складової, стосовно неухильного виконання Конституції і законів України. Динаміка зазначених процесів потребує наукового осмислення, пошуку і розробки ефективних механізмів здійснення парламентом контрольної функції, науково- теоретичного обґрунтування та впровадження дійових засобів її реалізації, законодавчого оформлення цієї функції парламенту. Це обумовлює актуальність теми дослідження, її теоретичне та практичне значення.

Контрольна функція Верховної Ради України є досить широкою за напрямами її здійснення і дуже розмаїтою за формами реалізації. В Україні існує розгалужена система суб'єктів парламентського контролю: парламентські комітети, народні депутати України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, та ін. Проте, практична реалізація парламентом контрольної функції не відзначається високою ефективністю. Дослідження показало, що причинами зазначеного є: недостатність системних вітчизняних досліджень з проблем теорії парламентського контролю; те, що процес формування контрольної функції парламенту ще не можна визнати завершеним; відсутність достатнього досвіду та напрацьованої практики контрольної діяльності парламенту України в нових соціально-економічних та політичних умовах; невирішеність багатьох проблем, що пов'язані із недосконалістю законодавчої регламентації цієї функції парламенту; недостатнє використання існуючими організаційними структурами парламенту своїх контрольних повноважень.

Необхідно особливо підкреслити, що у вітчизняній науці конституцій- ного права не існувало системного, комплексного дослідження з проблем теорії парламентського контролю, залишалися не розробленими фундамен- тальні основи теорії контрольної функції парламенту.

Таким чином, необхідність науково-теоретичної розробки питань контрольної функції Верховної Ради України зумовлена:

- недостатністю системних вітчизняних досліджень з проблем теорії парламентського контролю;

- відсутністю науково-обґрунтованої фундаментальної теорії парламентського контролю;

- потребами юридичної практики і завданням розвитку законодавства.

У системі державного контролю парламентський контроль має суттєві особливості, які зумовлені статусом суб'єкта контролю - Верховної Ради України як представницького органу держави. Це є підставою для визнання парламентського контролю особливою формою державного контролю, котра виходить за межі традиційного уявлення про державний контроль як засіб забезпечення законності у державному управлінні. Метою парламентського контролю є: встановлення не тільки відповідності діяльності на території України або в межах її інтересів за кордоном Конституції і законам України, а й доцільності, соціально- економічної та політичної обґрунтованості діяльності; виявлення відхилень від конституційних вимог, державних програм; визначення причин незаконної або недоцільної діяльності та засобів, спрямованих на вдосконалення, раціоналізацію, розвиток об'єкта контролю; виявлення передумов притягнення винних до відповідальності. Парламентський контроль здійснює Верховна Рада України, яка діє без будь-яких доручень, безпосередньо на підставі Конституції і законів України, в межах власної компетенції щодо будь-яких об'єктів контролю - за виключенням судів та правоохоронних органів при провадженні оперативно-розшукової роботи, досудового слідства, здійснення правосуддя за окремими справами.

На сьогоднішній день ми усвідомлюємо що держава стоїть перед важким вибором. Теперішні кроки є історичними і в майбутньому покажуть наслідки роботи головних органів державної влади, а саме Верховної Ради України, оскільки вона ухвалює закони які в майбутньому будуть діяти і виконуватися як простими громадянами так і органами державної влади.

Парламентський контроль відіграє велику роль при прийнятті нових законів. Верховна Рада України контролює як роботу самої ради так і Кабінету Міністрів України.

*Об’єктом кваліфікаційної роботи* є суспільні відносини, пов язані з парламентським контролем в Україні, правовою його реалізацією.

*Предмет дослідження* є законодавство в сфері парламентського контролю, питання його реалізації та вдосконалення.

*Мета роботи* дослідження полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретичних положень відповідних наукових здобутків та нормативно-правових джерел, практики їх застосування виявити, узагальнити та обґрунтувати теоретичну основу здійснення парламентського контролю, так і розглянути її з точки зору практичного застосування, а також розробити рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення українського законодавства у сфері здійснення парламентського контролю як однієї з найбільш важливих функцій парламенту.

Мета дослідження досягається за допомогою вирішення таких з*авдань*:

- визначити сутність інституту парламентського контролю як основного елементу системи державного контролю;

- дослідити залежність парламентського контролю як однієї із основних функцій парламенту від його типу;

- здійснити аналіз досвіду країн Європи у сфері правового регулювання інституту парламентського контролю;

- з’ясувати роль інституту парламентського контролю у реалізації принципу «розподілу влади» та встановити його вплив на ефективність механізму «стримувань і противаг»;

-проаналізувати роль парламентського контролю у гарантуванні дотримання конституційних прав і основних свобод людини в Україні;

- сформулювати пропозиції i рекомендації для України, спрямовані на вдосконалення механізму здійснення парламентського контролю з урахуванням позитивного досвіду зарубіжних країн.

У зарубіжних державах парламентський контроль був визнаний неодмінною умовою стійкості конституційного ладу вже з початком конституційних реформ 90 років XX століття і отримав конституційне закріплення, як такий у конституціях більшості європейських країн. Там же досить активно розвивається законодавство, що закріплює контрольні повноваження парламентів і спеціалізованих контрольних інститутів, створених з метою забезпечення реалізації контрольної функції парламенту, здобутий значний досвід здійснення парламентами їх контрольної функції, її форм і методів.

*Ступінь наукової розробки проблеми.* Сьогодні наукова і практична визначеність у взаєминах законодавчої та виконавчої влади в Україні вкрай необхідна. Більшість науковців, таких, як Ю. Барабаш, Г. Бойченко, А. Георгіца, Г. Журавльова, І. Залюбовська, С. Ківалов, М. Костицький, Л. Кривенко, В. Ладиченко, О. Майданник, Л. Майстренко, К. Миронова, Н. Онищенко, Я. Романюк, В. Сіренко, Л. Силенко, А. Солодаренко, В. Тертишник, Ю. Фрицький, В. Фадєєв, Ю. Шемшученко, С. Шум та інші, сконцентрували свою увагу на дослідженні сфер парламентського контролю або на теорії розподілу влад, при цьому недостатньо зосереджувалися саме на ролі парламентського контролю в механізмі «стримувань і противаг» у порівнянні з досвідом країн Європи у цьому питанні. Слід зауважити, що цікавими є напрацювання з дослідження парламентського контролю А. Корнілаєвої, М.Утяшева, В. Чиркина. Заслуговують на увагу праці щодо французького парламентаризму Д. Бєлова, А. Керімова, О. Коврякової, А. Пилипенко, І. Процюка, тощо. Питаннями розвитку демократичних засад Чеської Республіки займалися Ю. Бисага та Я. Митровка.

Емпіричною основою дослідження є стенограми засідань Верховної Ради України, аналітичні матеріали дослідницьких служб українського та зарубіжних парламентів, проекти нормативно-правових актів у сфері парламентського контролю; нормативною - Регламенти Верховної Ради України та парламентів зарубіжних країн, нормативно-правові акти парламенту України у цій сфері та ін.

*Опис проблеми, що досліджується.* Cучасне становище парламенту передбачає його обов’язок реалізовувати функцію парламентського контролю. Враховуючи багатовекторне значення парламентського контролю у становленні демократичної держави, в нашому дослідженні розглядатимуться праці з філософії, історії, політології, соціології, теорії держави і права, в яких тією чи іншою мірою знайшли своє відображення проблеми демократії, народного представництва, пов’язані з парламентським контролем.

Саме слово «контроль» від старофранцузького «протисвиток», оскільки в раннє середньовіччя існувала практика поділу двосторонніх документів (свитків) навпіл між зацікавленими особами. Для встановлення достовірності з Контроль має велике значення у міжнародній практиці. Про це свідчить створення Міжнародної організації вищих контрольних органів (ІNТОSАІ) (International organizations of Supreme Audit Institutions), що об’єднує майже сто п’ятдесят держав. На своєму IX Конгресі, який відбувся в Лімі в 1977 році, вона прийняла «Лімську декларацію керівних принципів контролю», яка не втратила свого значення і на теперішній час. У першій її статті визначено: «Контроль – не самоціль, а невід'ємна частина системи регулювання, метою якої є викриття відхилень від прийнятих стандартів та порушень принципів законності, ефективності й економії матеріальних ресурсів на можливо більш ранній стадії з тим, щоб мати можливість прийняти коригуючі заходи; в окремих випадках – залучити винних до відповідальності, отримати компенсацію за нанесену шкоду або здійснити заходи щодо запобігання чи скорочення таких порушень у майбутньому». Вагомий статус парламентського контролю відповідає практиці цієї міжнародної організації.

Вперше ідеї парламентського контролю розглядали ще наприкінці ХVII та початку XVIII століття у своїх працях європейці Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтеск’є, Вольтер. Ними розроблялись та обґрунтовувались ідеї народного суверенітету та суспільної угоди між громадою, окремими її членами та правителями. Найбільшої уваги у їх напрацюваннях заслуговує дослідження взаємин між законодавчим і виконавчим органом державної влади, при яких виконавча влада є підзвітною законодавчій і може бути за її вимогою змінена або переформатована. Ще на початку XX століття Дж. С. Мілль наголошував на тому, що метою парламенту є не самостійне управління, а саме контроль над органами управління.

Чому саме на парламент покладається це право? На це запитання дають відповідь ряд науковців. Науковці вважають «контроль за управлінням» третьою основною галуззю парламентської діяльності, суть якої полягає в попередженні зловживань владою. На його думку, якщо парламент бере участь у здійсненні законодавчої влади, він не може бути байдужим до виконання законів. Як бачимо, науковий світ вважає, що контроль парламенту над виконавчою владою, зокрема над вищим органом у системі органів виконавчої влади – урядом, є однією із найважливіших функцій парламенту. Власне, це друга за важливістю функція парламенту, яка поступається першістю тільки законотворчій функції.

На наш погляд, значимість парламентського контролю полягає в тому, що він здійснюється з метою досягнення більш ефективної роботи уряду, злагодженості у діяльності всіх гілок влади, запобігання (припинення) порушення прав і свобод громадян, аналізу практики реалізації чинного законодавства, імплементації у вітчизняне законодавство європейських норм демократичного суспільства.

В європейських державах важливість парламентського контролю визначено давно. Більш того, історично контрольна функція парламенту виникла раніше за інші. Так, під час політичної боротьби ще у 1215 році барони і вище духовенство змусили англійського короля Іоанна Безземельного підписати Велику хартію вольностей, відповідно до якої жоден податок не справлявся без згоди Ради королівства (прототип Палати лордів), встановивши тим самим контроль над королівськими витратами. Пізніше це було врегульовано в Англії на законодавчому рівні. Велика хартія вольностей стає символічною частиною неписаної англійської конституції.

Метою парламентського контролю є виявлення неправомірності або неефективності діяльності органів виконавчої влади і їх посадових осіб, забезпечення дотримання Конституції України, захист гарантованих нею прав і свобод людини і громадянина, забезпечення законності і правопорядку, протидія корупції, вивчення дієвості законодавства України, аналітика інформації, спрямованої на удосконалення законодавства та ефективності його виконання.

Отже, зважаючи на таку широку сферу застосування парламентського контролю, важко не визнати, що він є рівнозначною до законодавчої функції парламенту. Ця думка підтверджується багатьма науковцями.

Так, ще на початку ХХ століття вважали, що функція контролю має на меті здійснення постійного й активного нагляду з боку парламенту над всіма галузями адміністрації, а також право представника виражати членам уряду будь- яке бажання, сумнів або незадоволення.

Функції парламентського контролю – це основні напрями впливу контрольної діяльності Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Рахункової палати на державні та суспільні процеси. Стверджується, що парламентський контроль виконує управлінську, корегуючу, правоохоронну, інформаційну та превентивну функції, які тісно взаємопов’язані.

Слово «функція» (від латинського «functio» – виконання, здійснення) належить до багатозначних, тобто його зміст має декілька відмінних значень. Значення слова тлумачиться як: робота кого, -чого-небудь, обов’язок, коло діяльності когось, чогось, повинність, місія. Зважаючи на вказане значення цього слова, нам здається, що найбільш детальним є авторське формулювання поняття функції парламентського контролю, запропоноване О. Майданник: «функція парламентського контролю – це одна із основних функцій Верховної Ради України, що охоплює всі напрями і види її контрольної діяльності, реалізується у визначених Конституцією та законами України межах і проявляється у здійсненні парламентом юридично значимих діянь, спрямованих на визначення ступеню відповідності діяльності та правових актів підконтрольних суб'єктів законам України, шляхом виявлення, отримання, аналізу, узагальнення отриманих даних, інформації з питань контролю, її оцінки на основі співставлення із приписами закону, та, при виявленні порушень, – застосуванні встановлених у законодавстві санкцій та інших заходів впливу щодо усунення виявлених порушень та запобігання їх у майбутньому».

Правознавець І. Мищак теж вважає необхідним удосконалення чинного законодавства про парламентський контроль шляхом прийняття Закону України «Про парламентський контроль», де слід чітко визначити: коло суб’єктів, які уповноважені здійснювати контрольну функцію парламенту, коло підконтрольних парламентові суб’єктів, обсяг контрольних повноважень парламенту, правові форми, в яких має здійснюватися парламентський контроль в Україні, підстави та процедури застосування санкцій юридичної відповідальності до підконтрольних парламентові суб ́єктів за відповідні правопорушення. Однак, слід зауважити, що такий проект Закону України «Про основні засади парламентського контролю в Україні» за №136 від 04.03.2003 піддався жорсткій критиці з боку Головного науково-екпертного управління у відповідному висновку, зокрема, щодо того, що його текст викладений без жодного зв’язку з діючими законами. В проекті спостерігаються випадки повторного формулювання вже існуючих норм інших законів, які регламентують парламентський контроль. Наприклад, положення частини 2 статті 6 і статті 16 проекту дублюють відповідні норми чинного Регламенту Верховної Ради України та Конституції України. Так само сумнівною є і норма про можливість довільного розширення кола суб’єктів парламентського контролю, яка вбачається із положень частини 5 статті 14 щодо того, що окремі контрольні завдання (незрозуміло, чим ці «завдання» відрізнятимуться від контрольної діяльності) зможуть виконувати органи, організації, установи, навіть окремі особи.

Необхідно зауважити, що питання парламентського контролю не втратило своєї актаальності, незважаючи на недостатню визначеність меж контрольної функції парламенту. Зауважуємо, що в подальшому законодавчі ініціативи від парламентарів щодо нормативного закріплення шляхом прийняття відповідного законодавчого акта, до Верховної Ради не надходили.

До речі, ми можемо спостерігати, що в сусідній Російській Федерації з часу прийняття Закону «Про парламентський контроль» від 7 травня 2013 року № 77-ФЗ ситуація щодо втілення парламентом своєї контрольної функції не змінилася, а сам законодавчий акт також потребує суттєвого доопрацювання і узгодження із положеннями інших законів.

Незважаючи на те що інститут парламентського контролю існує в Україні і достатньо детально його досліджують у науковій сфері, говорити про його високу ефективність не доводиться. Причиною може бути як «недосвідченість» у використанні контрольних функцій парламентарями у державному управлінні, так і суб’єктивне гальмування його реальної дії у суспільстві. Не всі народні обранці вміють спрямовувати контрольну діяльність парламенту. Досліджуючи співвідношення суспільного і державного управління в Радянському Союзі, науковцями було сформовано тлумачення соціального контролю як одного з елементів, який визначає зміст управління суспільством і державою, оскільки, сутність функції контролю як відносно відокремленої управлінської діяльності, нехай і не первинної, полягає у виявленні: відповідності діяльності тих чи інших органів, організацій і осіб поставленим перед ними завданням; результатів впливу суб'єктів управління на керовані об'єкти; відхилень від поставлених цілей і способів їх досягнення.

Суттєве значення для практичної організації та правового регулювання державного контролю має класифікація його видів. Вона є не лише теоретичним відображенням різноманітності та різноплановості контролю, а й практичним результатом виокремлення важливих сфер суспільного життя, що перебувають під контролем держави.

Вичерпний перелік видів державного контролю дати надзвичайно складно та й немає потреби у такій досконалості. Важливо що, кого і як контролювати, а звідси вибір класифікаційних ознак для виділення видів контролю, серед яких критеріями можуть виступати характер і обсяг контрольних повноважень, час проведення контролю, характер організаційних зв’язків суб'єкта контролю з підконтрольним об'єктом, суб’єкти, що здійснюють контроль тощо. Але ми звернемось до характеристики видів контролю, який зроблено рядом учених – правознавців, зокрема, О. Майданник, В. Авер'янова, Ю. Барабаша.

Контроль як функція управління здійснюється майже всіма державними органами та їх посадовими особами. За умови, що контроль не виділяється як їх основна функція (тоді це – спеціальний контроль), зазначені суб’єкти здійснюють загальний контроль у межах своєї основної діяльності.

Якщо розглядати поняття зовнішнього і внутрішнього контролю щодо системи органів виконавчої влади, то внутрішнім слід вважати контроль з боку окремих органів виконавчої влади щодо інших органів цієї ж гілки влади. Цей вид державного контролю можна ще називати внутрішнім адміністративним контролем.

А зовнішнім щодо органів виконавчої влади буде контроль, який здійснюють державні органи, котрі діють поза межами системи власне органів виконавчої влади.

За правовими наслідками зовнішній та внутрішній контроль мають відмінності, що дають змогу виділити їх в окремі види контролю. Так, якщо при проведенні внутрішнього контролю можуть бути застосовані заходи дисциплінарної або адміністративної відповідальності, скасовані чи змінені рішення, задіяні різноманітні інші важелі владного впливу на підконтрольні об’єкти (наприклад, проведення структурних реорганізацій, кадрових змін і т. ін.), то при зовнішньому контролі органи, що його здійснюють, можуть діяти лише у межах своїх повноважень.

Як правило, вплив зовнішнього контролю обмежений можливостями надання рекомендацій, призупинення неправомірних дій чи прийнятого правового акта, зверненням з поданням до компетентного органу. Тобто у цьому випадку пряме реагування на неправомірні чи недоцільні дії підконтрольного об’єкта поступається місцем опосередкованому впливу шляхом надання інформації та висловлення своєї позиції органу, уповноваженому приймати рішення з цих питань (хоч іноді зовнішній контроль може реалізуватися і шляхом скасування відповідного правового акта).

При цьому види контролю в їх практичній реалізації можуть збігатися, але повною мірою вони не замінюють один одного, діють кожен у своїх межах, що визначаються завданнями даного виду контролю. Водночас усі види державного контролю базуються на загальних принципах, зберігають основні риси єдиного родового поняття «контроль».

Державний контроль має публічно-правовий характер, оскільки здійснюється органами держави, характеризується юридичною направленістю, оскільки сприяє встановленню або виявленню порушення будь-яких правових норм підконтрольним об’єктом (державним органом, службовою особою) або законності (доцільності) його дій (діяльності), у результаті, виникають або не виникають правові наслідки, і здійснюються у формах, визначених законодавством. У процесі втілення державного контролю відповідні органи в межах своєї компетенції можуть давати обов ’язкові для органів управління вказівки, мають право перевіряти не тільки законність дій останніх, а й їх доцільність.

Парламентський контроль у сфері публічних фінансів, з одного боку, здатний визначати конфлікти публічних інтересів у суспільстві, а з іншого – може стати спонукаючим фактором прийняття стратегічних рішень щодо розв’язання виявлених суперечностей (конфліктів публічних інтересів) у рамках публічного сектору. Останнє означає, що парламентський контроль у сфері публічних фінансів, використовуючи відповідні механізми управління, може стати джерелом вироблення стратегій з усунення конфліктів публічних інтересів в економічній, соціальній та ін. сферах. При цьому під “механізмами парламентського контролю у сфері публічних фінансів” запропоновано розуміти сукупність засобів цілеспрямованого впливу (норм, постулатів, стандартів, принципів, методів, інструментів та важелів впливу), за допомогою яких створюються умови для реалізації функцій парламентського контролю у сфері публічних фінансів. Такий підхід дозволив уніфікувати три базові механізми парламентського контролю у сфері публічних фінансів, а саме: соціально-економічний; правовий; організаційний.

Необхідно зазначити, що дієвість досліджуваного нами парламентського контролю як фактора демократизації суспільства залежить від вибору форм його здійснення та відповідних напрямів, які спрямовані на вирішення найбільш актаальних у суспільстві проблем. Зважаючи на це, класифікація видів парламентського контролю для нашого дослідження має первинне значення, оскільки ми повинні чітко знати, як працює система парламентського контролю в Україні у порівнянні з іншими країнами.

Дослідивши роботи українських науковців, присвячені питанням класифікації видів парламентського контролю, ми встановили, що перший підхід до класифікації парламентського контролю охарактеризовано у праці «Парламентаризм і законодавчий процес в Україні», де автори поділяють парламентський контроль на внутрішній і зовнішній. Так, на їх думку: «відповідний контроль має як внутрішній (внутрішньо-парламентський), так і зовнішній характер. Внутрішньо - парламентський контроль – прерогатива Верховної Ради України, його особливості визначаються Законом «Про Регламент Верховної Ради України». Предметом зовнішнього контролю, з яким пов’язана можливість застосування механізму політичної відповідальності уряду перед парламентом, передбачена статтею 87 Конституції України, є насамперед діяльність Кабінету Міністрів України».

Значний вклад у класифікацію видів парламентського контролю зробив також український вчений Ю. Барабаш. Він запропонував поділяти його за часом проведення: попередній, поточний та наступний. За наслідками його здійснення вбачає доцільним здійснити поділ на інформаційний (заслуховування доповідей і звітів посадових осіб, проведення годин запитань до уряду), юридичний (парламентські розслідування, депутатські запити і звернення) та політичний парламентський контроль (резолюції про недовіру Кабінету Міністрів України, процедура імпічменту Президента). Залежно від суб’єктів парламентського контролю науковець вважає за можливе виділити безпосередній і опосередкований. Безпосередній контроль в рамках парламентської процедури здійснює законодавчий орган у цілому, а також його комітети, комісії, депутатські фракції та інші органи, окремі депутати. У свою чергу, цей вид контролю, можна класифікувати за такими ознаками: за об’єктами і суб’єктами здійснення контролю, за предметами контролю, за часом здійснення контролю. Опосередкований парламентський контроль здійснюють допоміжні органи, участь у формуванні яких бере парламент (в Україні це Рахункова палата й Уповноважений Верховної Ради України з прав людини). За типами процедур його здійснення парламентський контроль дає можливість розрізняти контроль без санкцій (запити, запитання, інтерпеляції тощо), і з санкціями (питання щодо недовіри Уряду).

Ще один підхід до класифікації було запропоновано в сучасній науці О. Ковряковою, яка пропонує розглядати наступні види парламентського контролю:

1) парламентський контроль у сфері дотримання прав людини (здійснюється в Україні: а) безпосередньо, б) через Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини); 2) у фінансовій сфері (здійснюється в Україні: а) безпосередньо; б) через Рахункову палату); 3) у сфері оборони й державної безпеки; 4) в інформаційній сфері (інформаційний парламентський контроль); 5) у сфері охорони навколишнього середовища тощо.

В. Волощук дещо удосконалив класифікацію парламентського контролю. На його думку, перші шість підходів існують в базисній класифікації: 1) за характером взаємовідносин контролюючого суб’єкта з підконтрольним об’єктом; 2) за часом проведення; 3) за наслідками; 4) залежно від суб’єктів; 5) за типами процедур; 6) за сферою діяльності; 7) за рівнем організаційної форми. Отже, він вважає, що хоча сьомий критерій для класифікації парламентського контролю окремо не виділявся, але для цього вже сформовано соціальний запит. На його переконання, необхідною є побудова інститутів громадянського суспільства, і як засіб упровадження цих інститутів – контроль над владою з боку громадськості. Саме народ має ставити завдання владі, перевіряти їх виконання й карати представників влади, які роблять це недосконало. Це можливо забезпечити тільки через розвиток нових форм громадського контролю. Причиною такого виділення він називає процес демократизації нашого суспільства і появу нових форм контролю та пропонує виділяти громадський і державний контроль

Ми вважаємо за доцільне зауважити, що використання досвіду, накопиченого зарубіжними державами, включає в себе, перш за все, критичне ставлення, передбачає всебічне врахування специфіки історичних традицій і національних особливостей, ретельний відбір досягнень у державній сфері та відкидання того, що не відповідає ефективному здійсненню парламентом контрольних повноважень. У конституційних положеннях багатьох європейських країн закріплені основи парламентської діяльності, зокрема здійснення парламентського контролю. Заснувати конституційно-правову модель організації парламентського контролю можна за умови дослідження конституційних засад правового становища парламенту певної країни, його повноважень і функцій. На думку А. Бєлкіна, поняття «конституційні засади» слід розуміти як таке, що виявляє визначальний вплив конституційних норм на розвиток законодавства.

Конституційна модель парламентського контролю знаходить своє відображення у конституційних основах держави і суспільства. Основні риси цієї моделі – це, перш за все, правове забезпечення конституційними засобами вираження волі народу, як єдиного джерела влади в контрольному процесі. Саме вони допомагають сформулювати наукову модель парламентського контролю, яка характерна для сучасної демократичної держави, а також скласти основу розуміння змісту парламентського контролю та визначення факторів його дієвості.

Розглядаючи підвалини конституційного ладу країн Європи, Р. Єнгибарян розглядає їх як політико-ідеологічні і організаційні, відповідно до яких відбувається регулювання суспільних відносин. На його думку, зважаючи на свою узагальненість, конституційні принципи визначають зміст конституційних прав громадян і впливають на усі сфери суспільних відносин. Конституційні принципи являють собою концепцію функціонування та розвитку будь-якої сфери державного чи суспільного життя, у тому числі правового статусу, повноважень і діяльності парламенту як представницького органу державної влади в цілому, а також здійснення ним парламентського контролю. Саме конституційні принципи складають першооснову організації та здійснення парламентського контролю у сучасній демократичній державі.

Серед універсальних принципів можна виділити конституційний принцип народного (національного) суверенітету і народовладдя, який уособлює найбільш загальні засади організації і здійснення влади в державі, відповідно до яких саме народ визнається джерелом і носієм влади. Під народом розуміється як населення країни, так і в деяких випадках у конституційному праві – корпус виборців, які обирають найвищі органи держави (передусім парламент). Тому своє відображення цей принцип знаходить в парламентаризмі, а значить має встановлюючу дію на конституційно-правову модель парламентського контролю.

Такий принцип прямо закріплений у статті 1 Конституції Чеської Республіки, у статті 1 Конституції Французької Республіки, частині 1 параграфу 2 Конституції Угорської Республіки, статті 1 Конституції Республіки Хорватія, статті 2 Конституції Польської Республіки, статті 1 Конституції Румунії, статті 1 Конституції Словацької Республіки, статті 1 Конституції Республіки Словенія. Крім цього, в конституціях багатьох країн Європи, в тому числі, в частині 2 статті 1 Конституції Республіки Болгарії, частині 2 параграфу 2 Конституції Угорської Республіки, статті 2 Конституції Литовської Республіки, статті 3 Конституції Словацької Республіки прямо задекларовано походження державної влади від народу та його право здійснювати її як безпосередньо, так і через своїх представників, обраних демократичним шляхом, тобто в першу чергу – через парламент.

Отже, ми переконалися, що у демократичних державах конституційно підтверджена належність влади народу, її підзвітність йому та право контролювати тих, кого народ тимчасово обрав для виконання державних функцій, іншими словами довірив потримати державні «віжки».

Разом із цим, у сучасних умовах реалізація принципу демократизму держави передбачає конституційне визнання прав і свобод людини і громадянина як найвищої цінності, закріплення їх належності кожному від народження та невід ́ємності. Так, Конституції Угорської Республіки (пункт 1 параграфу 8), Словацької Республіки (стаття 12), Хартія основних прав і свобод Чеської Республіки від 9 січня 1991 року (стаття 1), проголошують невідчужуваність і невід’ємність прав і свобод людини і громадянина; Конституція Литовської Республіки (стаття 18) – їх «природний» характер, а Конституція Республіки Польща (статті 30) закріплює, що «природня і невідчужувана гідність людини є джерелом свобод і прав людини і громадянина ... є непорушною гідність та повага до неї і її охорона є обов’язком органів державної влади». Конституція Франції не містить відповідного розділу, але в її преамбулі проголошено «відданість правам людини...тією мірою, якою вони були визначені в Декларації 1789 року, підтвердженій преамбулою Конституції 1946 року». Таким чином, інститут основних прав і свобод лише окреслений шляхом посилання до вказаних у преамбулі актів.

Все зазначене дає змогу зробити висновок про те, що конституційна демократія в державах Європи насамперед сприймає найвищою соціальною цінністю права і свободи людини і громадянина. Розбудова сучасної демократичної держави нерозривно пов'язана із дотриманням загальноприйнятих правових стандартів у сфері прав і свобод людини і громадянина, які слугують загальним критерієм оцінки «законності і справедливості» правових актів держави та її органів. Про «природні невідчужувані, священні права людини» йшлося в Декларації прав людини і громадянина 1789 року, у якій наголошувалось, що люди народжуються «вільними і рівними у правах», а обов’язок держави – забезпечити реалізацію людиною цих прав.

Отже, на теперішній час правова держава розглядається як «інститут, який добровільно обмежив свою владу» шляхом встановлення конституційних прав і свобод людини і громадянина. Т. Франк вважає, що сучасну правову державу слід розглядати як одну з організацій, що перебуває у партнерських відносинах з громадянським суспільством, якому вона зобов’язана надавати публічні послуги. Ця теза знаходить повне підтвердження в конституціях держав Європи. Правова держава зобов’язана гарантувати основні права і свободи людини і громадянина у відповідності до загальновизнаних міжнародних стандартів. Такий принцип, зокрема, передбачений статтею 10 Конституції Чеської Республіки, статтями 4 та 5 Конституції Республіки Болгарія, частиною 1 параграфу 7 Конституції Угорської Республіки, статтею 9 Конституції Республіки Польща, статтею 20 Конституції Румунії, статтею 7 Конституції Словацької Республіки. Преамбула Конституції Франції теж підтверджує прибічність сучасної держави правам людини, визначених у Декларації 1789 року.

Таким чином, визнання в конституціях європейських країн природно- правового характеру прав і свобод людини і громадянина, їх невідчужуваності, приналежності кожному від народження, а також закріплення гарантованості відповідно до міжнародних стандартів у даній сфері обмежує законодавчі «фантазії», а тому належить до прикладів втілення парламентського контролю за виконавчою владою, включаючи виконання державного бюджету, за законами, прийнятими парламентом. А закони за своїм змістом вимагають лаконічності і зрозумілості задля уникнення їх неправильного тлумачення внаслідок використання ідеологічного плюралізму.

Представниками ідеологічного плюралізму є політичні партії, які складають основу будь-якого парламенту. Принцип ідеологічного плюралізму полягає у конституційному визнанні вільного існування різноманітних ідеологічних течій. Відповідно до цього принципу кожна політична партія може розвивати та пропагувати певну систему поглядів, ідей і цінностей, що відображені у її програмі.

Цей принцип, що визнає та забезпечує ідеологічну незалежність політичних партій, врахований у законодавстві усіх демократичних країн.

Розвиток політичних партій, поява серед них достатньо великих та організованих, формування партіями своїх фракцій у парламенті і підпорядкування ними своїх членів за допомогою механізму партійної дисципліни вказує на втрату парламентарями свого незалежного становища. Наявність великих фракцій у парламенті, які отримали за результатами виборів більшість місць у ньому, або партійних блоків з тією ж більшістю може звести нанівець таке особливе повноваження парламенту як контроль за діяльністю уряду. У той же час така концентрація виконавчої та законодавчої влади в одних руках не призводить до тиранії, оскільки опозиція має можливість висловлювати свою думку з усіх питань державного та політичного життя країни. Наслідком демократичної організації державної влади є політичний плюралізм як основа конституційного ладу. Політичний плюралізм знаходить відображення в різних формулюваннях демократичних конституцій. Зазвичай вони встановлюють багатопартійність.

Проголошуючи політичний плюралізм, конституції ряду держав Європи визначають роль і місце партій у суспільстві і державі. Зокрема, місце політичних партій у політичній системі суспільства визначається як інститут, що сприяє виявленню і вираженню політичної волі громадян, а також бере участь у формуванні органів публічної влади внаслідок виборів (стаття 5 Конституції Чехії, стаття 4 Конституції Франції, стаття 5 Конституції Республіки Білорусь, стаття 11 Конституції Республіки Болгарія, частина 2 параграфу 3 Конституції Угорської Республіки, стаття 8 Конституції Румунії.

Отже, з усього зазначеного випливає, що важливою гарантією політичного плюралізму і багатопартійності є принцип змагальності в політичному процесі на базі юридичної рівності і рівних можливостей. Цей принцип отримав закріплення в статті 5 Конституції Чеської Республіки, відповідно до якої «політична система заснована на вільному і добровільному створенні і вільному суперництві політичних партій». Аналогічні норми закріплені у третьому абзаці статті 4 Конституції Франції, а саме: «закон забезпечує плюралізм у вираженні думок і належну участь політичних партій і угруповань у демократичному житті нації». Змагальність політичних партій, інших об'єднань, груп тиску має на меті оволодіння на основі виборів державною владою або здійснення тиску на неї в інтересах певних соціальних груп або інших зацікавлених суб'єктів. Для забезпечення змагальності конституційне право прагне встановити рівні права і рівні можливості для всіх партій в ході виборчої компанії. Однак більш потужні у фінансовому і медійному відношенні об'єднання завжди мають суттєву перевагу серед виборців. Крім змагальності, партійні клани використовують компроміси та консенсуси при наявності спільних вподобань.

Чеська Республіка у цьому контексті приклад успішного подолання залишків посткомуністичного світу і переходу до демократії. У цій країні оформилася така політична система, яка зберігає історичні традиції і водночас відкрита для соціальних інновацій. Динамізм демократичних процесів і стійкість нових політичних інститутів вигідно відрізняють її від більшості країн, що йдуть шляхом демократизації. Але і в Чехії спостерігаються загальні проблеми посткомуністичних суспільств: періодична політична дестабілізація, взаємне відчуження громадян і держави, складну в розбудові громадянського суспільства, політична корупція, низька ефективність соціальної системи тощо.

У Франції політична система сформована настільки стійко, що результати виборів провідних партій останнього двадцятиріччя є досить мінливими. Так, у виборах в парламент Франції 2017 року брало участь 20 партій, але основна політична діяльність припадає на 4-5 партій. Як приклад справжньої демократії, перемогу отримала «партія новачків», як її називала європейська преса.

Конституційно закріплена роль політичного плюралізму, права політичних партій у ідеологічній системі держави, принцип рівноправності і змагальності політичних об’єднань створюють законодавчу базу для ефективного парламентського контролю.

У свою чергу, ефективність реалізації законів багато в чому залежить від дієвості контролю за їх виконанням, зокрема – ролі, яка відведена конституцією законодавчому органу в цьому питанні.

У багатьох зарубіжних країнах контрольні повноваження зазвичай охоплюють лише діяльність органів та посадових осіб виконавчої влади. Однак, звісно, що будь- який парламент складається із депутатів, тобто людей, які безпосередньо впливають на рівень дієвості досліджуваного нами явища – парламентського контролю. Саме тому, на наш погляд, важливим фактором у такому порівняльно-аналітичному дослідженні є влучний вибір моделей здійснення парламентського контролю, зважаючи на особливості менталітету та політичної культури людей певної країни у тому числі.

*Апробація результатів дослідження.* Результати кваліфікаційної роботи були обговорені на засіданнях кафедри конституційного та трудового права Запорізького національного університету. Положення даної магістерської роботи були враховані автором в ході підготовки наукових статей для опублікування в українській наукові періодиці, під час участі у роботі наукових конференцій.

РОЗДІЛ 2. ПРАКТИЧНА ЧАСТИНА

2.1. Класифікація парламентського контролю

Перший підхід до класифікації парламентського контролю охарактеризовано у праці “Парламентаризм і законодавчий процес в Україні”. Автори поділяють парламентський контроль на внутрішній і зовнішній. “Відповідний контроль має як внутрішній (внутрішньопарламентський), так і зовнішній характер. Внутрішньо-парламентський контроль – прерогатива Верховної Ради України, його особливості визначаються Регламентом. Предметом зовнішнього контролю, з яким пов’язана можливість застосування механізму політичної відповідальності уряду перед парламентом, передбачена ст. 87 Конституції, є насамперед діяльність Кабінету Міністрів України”.

Зовнішній контроль проводиться в органах, не підпорядкованих контролюючому суб’єкту. Внутрішній контроль здійснюється безпосередньо в межах органів однієї системи або одного відомства. Скажімо, Верховна Рада України здійснює зовнішній контроль за діяльністю Кабміну, інших органів державної влади. У той же час Голова Верховної Ради України здійснює внутрішній контроль щодо: дотримання на засіданнях парламенту Регламенту; дотримання в діяльності Верховної Ради України розпорядку й розкладу роботи; присутності народних депутатів на засіданнях Верховної Ради України та її органів; виконання Комітет з питань регламенту, депутатської етики й організації роботи Верховної Ради України здійснює внутрішній спеціалізований контроль щодо діяльності народних депутатів.

Внутрішнім контролем слід вважати контроль за використанням електронної системи на пленарних засіданнях Верховної Ради, який здійснює лічильна комісія, що має право безперешкодного доступу до всієї інформації, необхідної для здійснення контролю і право на залучення експертів і фахівців до роботи з перевірки електронної системи річного й перспективного планів законопроектних робіт і контрольної діяльності парламенту.

Третій підхід до класифікації – за наслідками, передбачає поділ на: інформаційний (заслуховування доповідей і звітів посадових осіб, проведення годин запитань до уряду); юридичний (парламентські розслідування, депутатські запити і звернення); політичний (резолюції про недовіру Кабінету Міністрів України, процедура імпічменту Президента).

Інформаційним контролем є: заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України щодо внутрішнього і зовнішнього становища України; заслуховування доповідей і звітів Кабінету Міністрів України, Генерального прокурора України, інших вищих посадових осіб, які обираються, призначаються або на призначення яких необхідна згода Верховної Ради України; проведення Днів уряду; постановка питань перед Прем’єр-міністром України, членами Кабміну України, Генеральним прокурором України та іншими вищими посадовими особами, які обираються, призначаються або на призначення яких необхідна згода Верховної Ради України; проведення дебатів за попередньо визначеними питаннями та загальною політикою Уряду України; парламентські слухання.

Юридичним контролем можна вважати: депутатські питання й запити (інтерпеляції); депутатські звернення; парламентські розслідування; проведення без скликання у дводенний строк спеціальних (надзвичайних) засідань у разі введення воєнного й надзвичайного станів; затвердження Верховною Радою України Конституції Автономної Республіки Крим; дострокове припинення повноважень Верховної Ради АРК. Політичним контролем слід визнати: резолюцію про недовіру Кабінету Міністрів України; усунення з поста Президента України; звільнення з посад інших посадових осіб.

Четвертий підхід до класифікації - залежно від суб’єктів парламентського контролю. Виділяють безпосередній і опосередкований. Безпосередній контроль в рамках парламентської процедури здійснює законодавчий орган у цілому, а також його комітети, комісії, депутатські фракції та інші органи, окремі депутати. У свою чергу, цей вид контролю, можна класифікувати за такими ознаками: за об’єктами і суб’єктами здійснення контролю, за предметами контролю, за часом здійснення контролю. Опосередкований яких бере парламент (в Україні це Рахункова палата й Уповноважений Верховної Ради України з прав людини). Для розуміння контрольних правовідносин у цій сфері необхідно визначити їх структуру. До суб’єктів парламентського контролю в Україні можна віднести Верховну Раду України як орган влади, її комітети, Апарат, окремих посадових осіб, народних депутатів України та спеціальні інституції – Рахункову палату й Уповноваженого. Найважливішим безпосереднім контролем є бюджетний контроль на першій стадії бюджетного процесу, оскільки визначає якість законотворчої функції парламенту і якість державного бюджету взагалі.

П’ятий підхід до класифікації – за типами процедур парламентський контроль дає можливість розрізняти контроль без санкцій (запити, запитання, інтерпеляції тощо), і з санкціями (питання щодо недовіри уряду).

Шостий підхід до класифікації було запропоновано в сучасній науці Е.Ковряковою, але виділені види було названо “формами”, що не зовсім відповідає визначенню форм парламентського контролю, яке знайшло загальне визнання.

1. Парламентський контроль у сфері дотримання прав людини здійснюється в Україні: а) безпосередньо; б) через Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Безпосередній контроль здійснюється відповідно до п.33 ст.85 Конституції України у межах, визначених Конституцією й законами України, і формах, передбачених Конституцією, Регламентом й законами України.

Прикладом ефективного безпосереднього парламентського контролю є парламентські слухання: 1) Рівні права та рівні можливості в Україні: реалії та перспективи, які проведено 21 листопада 2006 року; 2) Шляхи реформування охорони здоров’я та медичного страхування в Україні”, які відбулися 20 травня 2009 року; 3) Про стан дотримання конституційних гарантій трудових прав громадян, проведені 10 грудня 2008 року, й інші.

Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин активно співпрацює з органами виконавчої влади, в межах чинного законодавства здійснює перевірку дотримання прав і свобод людини посадовими особами органів виконавчої влади й місцевого самоврядування. Предметом відання цього комітету є:

- дотримання прав і свобод людини і громадянина;  
- діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;  
- громадянство, статус іноземців й осіб без громадянства;  
- імміграція, біженці й надання притулку в Україні;  
- законодавче забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків;  
- забезпечення зв’язків з українцями за кордоном та інші.  
Омбудсмани є незалежними посадовими особами, які спеціально призначаються чи обираються для здійснення контролю за дотриманням прав людини адміні стративними органами й уповноважені з цією метою проводити розслідування, рекомендувати корегуючі дії та представляти доповіді. З погляду громадянина, омбудсман є посадовою особою, до якої можна звернутися в разі незадоволення адміністративним рішенням, процесом його прийняття, а також діями працівників державного апарату. Таким чином, його завдання – захист прав громадян, що визначає його позицію як частини елементу системи правопорядку в широкому розумінні. Для інституту омбудсмана характерне те, що ця посада існує в рамках парламентаризму і спрямована на контроль певної діяльності органів державної влади. Водночас омбудсман не є органом будь-якої гілки. Разом із тим слід зазначити, що омбудсман – це складний управлінський феномен, адже будь-яка його модель ґрунтується на високому авторитеті особистості самого омбудсмана. Реалізуючи механізм захисту прав і свобод людини і громадянина, омбудсман повинен керуватися принципом верховенства права, уникаючи політичних розбіжностей представників влади.

Омбудсман, як конкретна посадова особа високого рангу або організація, яка виконує функції гарантування прав громадян, розглядає індивідуальні скарги або інформує парламент і громадськість про порушення громадянських прав і свобод, а також вживає заходів щодо усунення цих порушень. Це лише видима сторона інституту омбудсмана. Якщо служба Уповноваженого не має міцних соціальних, політичних і правових коренів, його правозахисна робота не буде результативною.

2. Відповідно до ст. 161 Регламенту затверджено два види контролю Верховної Ради України за виконанням Державного бюджету України: 1) безпосередньо; 2) через Рахункову палату. Безпосередній контроль передбачає застосування всіх передбачених Конституцією й законами України форм контролю. Так, у 2006 році були проведені парламентські слухання з питань бюджетної політики.

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету має широкі повноваження з безпосереднього фінансового контролю, які визначені Регламентом й Законом України “Про комітети Верховної Ради України”, Бюджетним кодексом України та іншими законодавчими актами. Предметом відання цього комітету є: державна бюджетна політика й міжбюджетні відносини; державний бюджет України (включно з питаннями доходів, видатків бюджету, контролю за виконанням бюджету); бюджетний процес; діяльність державних фінансових органів та інші.

В умовах інтеграції України до Європейського співтовариства актуальними стають стандарти і принципи, закріплені в Лімській декларації: забезпечення законності, раціональності й ефективності використання фінансових і матеріальних ресурсів, прагнення налагодити дієве управління економікою, інформування державних та громадських інстанцій шляхом опублікування об’єктивних даних, які необхідні для стабільності й розвитку держави.

У роботі “State Audit in the European Union” виділено чотири основні типи вищих органів фінансового контролю у країнах Європейського Союзу, а саме: суд із судовими функціями; колегіальний орган, який не має судових функцій; незалежне ревізійне управління, очолюване Генеральним ревізором; ревізійне управління у складі структури уряду, очолюване Генеральним ревізором. На відміну від поданих типів ревізійних управлінь, Австрія має власну модель ревізійного управління: Австрійська лічильно-ревізійна палата (Rechnungshof) очолюється президентом палати і здійснює аудит на центральному, регіональному й місцевому рівнях.

Органом вищого фінансового контролю в нашій країні можна визнати Рахункову палату України.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **No** | **Критерії поділу на види** | **Види парламентського контролю** | **Автори** |
| 1. | За характером вза- ємовідносин суб’єкта з об’єктом контролю | 1) внутрішній (внутрішньопарла- ментський) 2) зовнішній | В.М.Шаповал, В.І.Борденюк , Г.С.Журавльова |
| 2. | За часом проведення | 1) попередній; 2) поточний; 3) наступний | Ю.Г. Барабаш |
| 3. | За наслідками | 1) інформаційний, 2) юридичний, 3) політичний | Ю.Г. Барабаш |
| 4. | За суб’єктами | 1) безпосередній; 2) опосередкований | Ю.Г. Барабаш |
| 5. | За типами процедур | 1) без санкцій, 2) із санкціями | Ю.Г. Барабаш |
| 6. | За сферою діяльності | 1) парламентський контроль у сфе- рі дотримання прав людини (здійс- нюється в Україні: а) безпосередньо; б) через Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини);  2) у фінансовій сфері (здійснюється в Україні: а) безпосередньо; б) через Ра- хункову палату); 3) у сфері оборони й державної безпеки;  4) в інформаційній сфері (інформаційний парламентський контроль); 5) у сфері охорони навколишнього середовища тощо | Е.Коврякова |
| 7. | За рівневоорганізаційною формою | 1) державний; 2) громадський |  |

2.2. Правове регулювання парламентського контролю в окремих зарубіжних країнах

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Країна | Форма правління/ структура парламенту | page8image4282775632  Форми парламентського контролю/ політична відповідальність  page8image4282782320 |
| Болгарія  page8image4282784608page8image4282785856 | Парламентська республіка/ однопалатний парламент – Національні Збори  page8image4282793872 | * депутатські запити і запитання (запитання надсилається до Ради Міністрів або окремого міністра у письмовій формі через Голову Народних Зборів за 48 годин до засідання, на якому член уряду даватиме відповідь, відповідь повинна даватись протягом 7 днів у письмовій формі лише на вимогу депутата, у разі відсутності депутата на засіданні надання відповіді відкладається, на одному засіданні можуть бути поставлені не більше 2 запитань від одного депутата; запит надсилається члену уряду через Голову Народних Зборів, відповіді дається через 14 днів – у письмовій формі, якщо цього вимагає депутат; після відповіді на усний запит дозволяється поставити 2 уточнюючих запитання; запит може обговорюватись і за результатами прийматись рішення; запитання, запити і відповіді на них заслуховуються в останні 3 години засідання щоп’ятниці) * парламентські розслідування і парламентські слухання (тимчасові комісії створюються на вимогу Голови Народних Зборів або 1/10 народних представників на певний строк; мають право проводити розслідування та слухання з питань, що становлять державний або суспільний інтерес; всі органи, посадові особи, громадяни на вимогу тимчасових комісій зобов’язані надавати необхідні документи та інформацію; зобов’язані з’явитись на засідання парламентської комісії та надати необхідні документи та пояснення) * право ратифікації та денонсації міжнародних договорів, надання згоди на укладення договорів про надання державних позик; прийняття звіту Уряду про виконання державного бюджету * бюджетний контроль (здійснюється Рахунковою палатою, яка формується Народними Зборами; компетенція Рахункової палати: доцільність та законність витрачання коштів Державного та місцевих бюджетів, перевірка використання бюджетних коштів фізичними та юридичними особами, перевірка доходів отриманих від приватизації, їх розподілу та використання; перевірка виконання бюджетних рахунків) тощо (дет. див. розділ дослідження, присвячений Рахунковій палаті) * політична відповідальність уряду (відмова в довірі уряду – на вимогу Уряду щодо урядової політики в цілому, окремої програми або іншого питання, питання вирішується більшістю присутніх на засіданні; вотум недовіри – за ініціативою 1/5 складу парламенту; питання розглядається через 3 дні після його ініціювання, рішення приймається більшістю від складу |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | page9image4283303168  парламенту; у разі не підтримки проекту резолюції питання про недовіру може бути ініційовано лише через 6 місяців після прийняття відповідного рішення)  імпічмент (обвинувачення висувається проти Президента або віце-президента; підстава – державна зрада або порушення Конституції; обвинувачення висувається 1/4 складу парламенту і вважається підтриманим, якщо за нього проголосувало 2/3 складу парламенту)  page9image4283311136 |
| В’єтнам | Парламентська (соціалістична) республіка/ однопалатний парламент – Національні Збори (сесії – 2 рази на рік тривалістю 2-3 тижні), постійно діючий орган парламенту – Постійний Комітет Національних Зборів | * депутатські запити і запитання (депутат може звернутись із запитом до Президента, будь-якого члена Уряду, Голови Верховного Народного Суду, Головного Прокурора Верховної Народної Прокуратури; відповідь на запит дається на сесії Національних Зборів, а у разі додаткового вивчення питань, порушених у запиті – на наступній сесії Національних Зборів; запитання депутатів адресуються державним органам, громадським організаціям, підрозділам збройних сил; керівники відповідних органів, організацій та підрозділів зобов’язані надати відповідь у встановлений законом строк) * право скасовувати акти уряду, Верховного Народного Суду та Верховної Народної Прокуратури з мотивів їх невідповідності Конституції, законам і постановам Національних зборів * політична відповідальність уряду (уряд в цілому або будь-який його член зокрема може бути відправлений у відставку більшістю від складу Національних Зборів у будь-який час) * контроль, що здійснюється Постійним Комітетом Національних Зборів (право заслуховувати доповіді вищих посадових осіб; вимагати присутності на засіданнях Постійного Комітету членів Уряду; вимагати від членів Уряду надання відповідей на запитання ; здійснення контролю за дотриманням прав людини (розгляд скарг і петицій громадян, прийняття резолюцій за результатами розгляду, які підлягають виконанню протягом 15 днів з дня схвалення резолюції) * контроль, що здійснюється Радою національностей і постійними комісіями Національних Зборів (право вимагати від членів уряду надання необхідних для роботи звітів та матеріалів) |
| page9image80238336page9image80240368  Великобританія  page9image80242096page9image80242720 | page9image80245104  Парламентська монархія / двопалатний парламент (Палата громад і Палата лордів)  page9image80252272 | запитання, пропозиції, поправки до тронної промови (запитання до Прем’єр-міністра або окремих міністрів мають бути сформульовані у письмовому вигляді; відповіді можуть надаватись як в усній, так і в письмовій формі; усні відповіді заслуховуються щоденно (крім п’ятниці) протягом години на початку пленарного засідання; для відповідей на письмові запитання спеціально відводиться час; письмові питання підлягають опублікуванню в офіційних звітах про парламентські дебати; міністри не зобов’язані відповідати на запитання, пов’язані з обороною та боєздатністю, комерційною таємницею, на питання особистого характеру; міністр також не зобов’язаний |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| page10image80422400page10image80422944 | page10image80427440 | page10image80429184  давати відповідь на запитання, якщо витрати на підготовку відповіді перевищують певну суму; у пропозиції формулюється позиція по певному питанню, яка у разі схвалення стає рішенням палати; процедура обговорення пропозиції дає змогу винести на обговорення найбільш гострі питання урядової політики; обговорення та внесення поправок до тронної промови передбачає обговорення урядової доповіді про програму діяльності уряду протягом поточного року; на дебати по тронній промові відводиться 6 днів)  контроль за делегованим законодавством (акти делегованого законодавства мають бути подані на розгляд парламенту і можуть бути ним відхилені; окремі категорії актів делегованого законодавства не можуть бути прийняті без попереднього внесення проектів таких актів на розгляд парламенту і отримання схвальної резолюції парламенту; контроль за нормотворчою діяльністю центральних органів виконавчої влади здійснюється парламентом через спеціалізований об’єднаний комітет обох палат з перевірки актів делегованого законодавства)  бюджетний контроль (контроль за виконанням бюджету здійснюється парламентом шляхом перевірки звітів про витрачання державних коштів; проведення таких перевірок віднесено до компетенції Комітету Палати громад з питань державної звітності; члени комітету мають право заслуховувати посадових осіб органів виконавчої влади, отримувати необхідні для роботи фінансові документи; крім згаданого комітету парламентський бюджетний контроль здійснюється також спеціальною посадовою особою Палати громад – Генеральним контролером і аудитором, до повноважень якого віднесено здійснення перевірки правильності витрачання міністерствами та відомствами державних коштів; контроль за перерахунком коштів до Консолідованого фонду; проведення ревізії фінансової звітності міністерств, відомств та інших державних установ; за результатами контрольної діяльності Генеральний контролер і аудитор готує звіт, який подається до Комітету з питань фінансового контролю нижньої палати)   * парламентські розслідування (комітети парламенту можуть проводити розслідування з будь-яких питань; витребовувати необхідні документи та матеріали, призначати експертів, викликати свідків; у випадку відмови свідка (свідком може бути і міністр) комітет має право видати наказ про виклик свідка; результати розслідування відображуються у доповіді комітету, яка подається на розгляд Палати громад) * контроль, що здійснюється Уповноваженим у справах адміністрації (парламентський Уповноважений у справах адміністрації призначається на посаду монархом за пропозицією Прем’єр-міністра з Головою парламентського Комітету у справах Парламентського Уповноваженого у справах адміністрації; до компетенції Уповноваженого |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | page11image4284167872віднесено розгляд скарг громадян на недоліки діяльності органів державного управління, проведення розслідування порушень (лише у випадку відсутності права на захист в суді або адміністративному трибуналі); скарги надходять до Уповноваженого через депутатів Палати громад); за результатами розслідування Уповноважений готує доповідь для депутата, який отримав скаргу та керівнику відомства, дії співробітників якого було оскаржено, з метою усунення виявлених порушень; у разі неналежного реагування на порушення з боку керівників органів виконавчої влади, Уповноважений може підготувати відповідну доповідь парламенту і вжити заходів для ініціювання парламентського розслідування з відповідного питання  політична відповідальність уряду (уряд несе колективну політичну відповідальність перед Палатою громад, винесення вотуму недовіри уряду має наслідком його відставку; допускається також винесення вотуму недовіри окремому члену уряду, однак питання про відставку відповідного міністра з посади приймається Прем’єр-міністром)  імпічмент (хоча усунення членів уряду з посади можливе в порядку імпічменту – обвинувачення висувається Палатою громад, рішення про усунення особи з посади в порядку імпічменту приймається Палатою лордів як вищою судовою інстанцією, однак з 1805 року інститут імпічменту втратив своє практичне значення) |
| Італія  page11image4284278016page11image4284278560 | Парламентська республіка / двопалатний парламент (Палата депутатів і Сенат)  page11image4284296960 | page11image79917216депутатські запити та інтерпеляції (запит адресується уряду з метою отримання інформації, може бути як усним, так і письмовим; відповідь на запит може бути усною або письмовою; письмова відповідь на запит має бути надана протягом 20 днів з моменту опублікування запиту у звіті про засідання, на якому було внесено запит; якщо на запит дається усна відповідь на засіданні парламенту, текст запиту вноситься до порядку денного засідання; після відповіді міністра автору запиту надається не більше 5 хвилин для репліки; інтерпеляція містить письмове запитання депутата до уряду щодо мотивів та цілей дій уряду; інтерпеляція вноситься до порядку денного після закінчення 2 тижнів з дня її оголошення; депутату надається 15 хвилин для формування свої інтерпеляції і 10 хвилин після відповіді уряду для того, щоб викласти причини невдоволення отриманою відповіддю (в Сенаті відповідно 20 і 5 хвилин); у випадку незадовільної відповіді уряду на інтерпеляцію палата може прийняти спеціальну резолюцію, яка не може мати наслідком відставку уряду)  парламентські розслідування (кожна палата може створити слідчу комісію для розслідування питань, що становлять суспільний інтерес; комісія формується на основі принципу пропорційного представництва депутатських груп; комісія здійснює розслідування здійснює слідство з використанням повноважень, аналогічних повноваженням судових органів; |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | допускається створення двопалатних комісій з контрольними та наглядовими функціями (Комісія з обласних питань, Комісія з питань Півдня тощо); основною проблемою діяльності слідчих комісій в Італії є складність прийняття рішень про їхнє утворення (наприклад, закон, яким було призначено парламентське розслідування діяльності „чорних фондів” Інституту реконструкції індустрії у 1987 був прийнятий за мінімально необхідної підтримки депутатів (258 „за”, 256 „проти”) та доступу до інформації (як правило, джерелом інформації виступають депутатські групи, яких депутат представляє в комісії)  політична відповідальність уряду (передбачається як колективна відповідальність уряду в цілому, так і індивідуальна відповідальність його членів; політична відповідальність настає у разі прийняття однією з палат резолюції недовіри; проект резолюції має бути підтриманий 1/10 складу відповідної палати та поставлений на голосування не раніше, ніж через 3 дні після його внесення; для прийняття резолюції недовіри необхідна підтримка простої більшості голосів в палаті)  конституційна відповідальність (Президент несе відповідальність за державну зраду та порушення Конституції; рішення про віддання Президента суду приймається абсолютною більшістю складу парламенту на засіданні його палат)  page12image80864672 |
| Польща  page12image80866608page12image80867216 | Змішана республіка з відносно сильною владою президента/ двопалатний парламент (Сейм і Сенат) з сильною нижньою палатою, парламентський контроль здійснюється виключно Сеймом  page12image80885136 | * інтерпеляції, запити, запитання з поточних справ (інтерпеляція стосується питань принципового характеру, у ній має бути викладено суть проблеми та формулювання питання, що випливає з проблеми; відсутність постановки проблеми і питання є підставою для відмови в прийомі інтерпеляції, обов’язкова письмова форма інтерпеляції; передається адресату депутатом через Маршала Сейму; про внесення інтерпеляції Маршал Сейму повідомляє адресата та депутатів на найближчому пленарному засіданні, текст інтерпеляції публікується у додатку до стенографічного звіту про засідання Сейму, відповідь на інтерпеляцію надається лише у письмовій формі протягом 21 дня з дня отримання і публікується у додатку до звіту про засідання палати, обговорення відповіді на інтерпеляцію проводиться у разі неотримання відповіді у встановлений строк або у разі незадовільної відповіді; запит, на відміну від інтерпеляції, не передбачає постановки проблеми принципового характеру та обговорення відповіді на пленарному засіданні, у разі надання незадовільної відповіді на запит депутат може вимагати надання додаткової інформації; запитання з поточних справ може бути поставлене на кожному засіданні палати і потребує невідкладної безпосередньої відповіді, депутат повинен за 12 годин до початку засідання повідомити Президію Сейму про тематику і адресата запитання, за Регламентом на запитання відводиться 1 хвилина, на відповідь – до 5 хвилин, дискусія за змістом питання і відповіді не проводиться) * бюджетний контроль Сейму та Верховної палати |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| page13image81037152page13image80885904 | page13image81042736 | page13image81045808контролю (протягом 5 місяців після закінчення бюджетного року Рада Міністрів надає Сейму звіт про виконання бюджету та інформацію про стан заборгованості держави; Сейм розглядає урядовий звіт разом з висновком Верховної палати контролю та протягом 90 днів приймає постанову про його затвердження або про відмову у затвердженні; поточний контроль за виконанням бюджету здійснюють галузеві комісії Сейму, комісія публічних фінансів та Верховна палата контролю – підпорядкований та підзвітний Сейму орган фінансового контролю, що контролює діяльність урядової адміністрації, Польського національного банку, державних юридичних осіб на предмет дотримання принципів законності, економічної доцільності та добросовісності використання бюджетних коштів)   * заслуховування періодичних звітів Уряду та міністра закордонних справ про реалізацію і основні проблеми зовнішньої політики держави; надання згоди на укладання окремих категорій міжнародних договорів (щодо членства Польщі в міжнародних організаціях, конституційних прав громадян, договорів, які передбачають суттєві видатки бюджетних коштів) * парламентські розслідування (проводяться слідчими комісіями, які створюються на підставі постанови Сейму, схваленої абсолютною більшістю голосів; проект постанови може бути внесений 15 депутатами або Президією Сейму; у постанові визначається сфера діяльності комісії, можуть визначатись принципи роботи комісії, строки подання звіту про результати розслідування; кількість членів комісії не може перевищувати 11 осіб; склад комісії формується на основі пропорційного представництва в її складі депутатських фракцій та груп, не допускається участь у складі комісії осіб, що мають відношення до розглядуваного комісією питання; комісія має право викликати на засідання будь-яких осіб і вимагати дачі ними пояснень; порядок виклику та допиту свідків, дослідження доказів відбувається за процедурою, передбаченою Кримінально-процесуальним кодексом; Законом передбачена можливість примусового приводу викликаних осіб на засідання комісії (за рішенням окружного суду Варшави); слідчі комісії наділено правом звернення до Генерального прокурора з поданням про проведення необхідних слідчих дій для отримання доказів у справі; на підставі результатів розгляду справи комісія має право звернутись з попереднім поданням про притягнення до конституційної відповідальності перед Державним трибуналом осіб, в діях яких є ознаки умисного порушення Конституції (відповідне рішення приймається 2/3 голосів за присутності не менше половини складу комісії; після закінчення роботи слідча комісія надає Маршалу Сейму звіт, текст якого надається кожному депутату) * політична відповідальність уряду (передбачається як |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | page14image4285071552  колективна відповідальність Уряду, так і індивідуальна відповідальність окремих його членів; реалізується у процедурах вотуму недовіри і відмови в довірі; питання про недовіру Уряду ініціюється 46 депутатами (склад Сейму – 460 депутатів); Конституція передбачає винесення конструктивного вотуму недовіри – парламент повинен затвердити нового Голову Раду Міністрів одночасно з винесенням вотуму недовіри Уряду; вотум недовіри виноситься більшістю від складу Сейму; питання про вотум недовіри Раді Міністрів ставиться через 7 днів після його ініціювання; повторно питання про вотум недовіри може бути внесено лише через 3 місяці після внесення попередньої пропозиції; питання про винесення вотуму недовіри окремому члену Уряду може бути ініційоване 69 депутатами і розглядається через 7 днів після його ініціювання; вотум недовіри члену Уряду виноситься більшістю від складу Сейму; питання про вотум довіри ініціюється Урядом (якщо мова йде про: схвалення Програми діяльності новосформованого Уряду; про підтримку поточної діяльності Уряду – рішення приймається більшістю депутатів за умови присутності на засіданні не менше половини складу Сейму)  конституційна відповідальність – імпічмент (підстави для притягнення Президента до конституційної відповідальності: порушення Конституції, закону, вчинення злочину; обвинувачення висувається на спільному засіданні верхньої та нижньої палат парламенту за пропозицією 140 членів  Національних Зборів і на підставі підтриманого 2/3 членів Національних прийняття такого рішення призупиняє виконання Президентом своїх повноважень; після висунення обвинувачення справа розглядається Державним трибуналом, який за результатами розгляду справи може прийняти рішення про усунення Президента з посади (у разі наявності в діяннях Президента ознак злочину Державний трибунал має також право призначити Президенту покарання, передбачен е Кримінальним кодексом). Окрім Президента до конституційної відповідальності перед Державним трибуналом можуть бути також притягнуті члени Ради Міністрів, Голова Польського національного банку, Голова Верховної палати контролю.  рішення, Зборів; |
| page14image80933296page14image80931184  Португалія  page14image80934080page14image80934624 | page14image80935376  Змішана республіка („сильний парламент – сильний Президент”) / однопалатний парламент – Асамблея Республіки | інтерпеляції, запити, запитання (депутат в ході засідання може звернутись до уряду в цілому або до окремого його члена з усним запитанням; такі запитання невідкладно надсилаються депутатським групам і публікуються в офіційному друкованому ЗМІ – газеті „Діаріо”; кожна парламентська група може від імені не менше 25 депутатів подати одне запитання; на запитання відводиться 3 хвилини, на відповідь – до 5 хвилин; право на подачу інтерпеляцій закріплено за депутатськими групами; предметом інтерпеляції є ініціювання на сесії двох дискусій по загальних питаннях та питаннях політичного характеру; дебати в ході дискусій, ініційованих через інтерпеляції не |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | page15image4283198704повинні тривати довше 2 пленарних засідань; на відміну від запитань запити подаються лише у письмовій формі; предметом запиту можуть бути конкретні напрями діяльності уряду або державної адміністрації (крім відомостей, що становлять державну таємницю); відповідь на запит має бути надіслана в письмовій формі у „розумні строки”)   * контроль за делегованим законодавством (делегування законотворчих повноважень уряду здійснюється на підставі закону, в якому мають бути визначені об’єкт, цілі, строк реалізації делегованих повноважень; законодавчі повноваження можуть використовуватись лише один раз; протягом 30 днів після опублікування декрет-закон має бути представлений для оцінки на предмет внесення до нього поправок або відмови у затвердженні, якщо з відповідною ініціативою виступає не менше 10 депутатів; Асамблея Республіки простою більшістю голосів має право повністю або частково призупинити дію декрету-закону до опублікування закону, яким до декрету вносяться поправки, або до відхилення всіх пропозицій) * бюджетний контроль (звіт про виконання бюджету розглядається в комітетах Асамблеї Республіки та Рахунковою палатою Асамблеї Республіки протягом 30 днів з моменту подання звіту на розгляд парламенту, після чого Асамблея приймає рішення про затвердження звіту або про відмову у затвердженні) * парламентські розслідування (з ініціативою створення слідчих комісій можуть виступати парламентські групи, комісії, 30 депутатів або Прем’єр- міністр; слідчі комісії створюються в обов’язковому порядку на вимогу 1/5 складу Асамблеї Республіки; слідчі комісії формуються на основі принципу пропорційного представництва в їхньому складі депутатських груп; повноваження комісій аналогічні повноваженням судових органів; будь-яка особа повинна з’явитись на запрошення комісії на її засідання і дати необхідні покази (відмова може мати наслідком притягнення порушника до кримінальної відповідальності) * контроль омбудсмана (омбудсман – Захисник справедливості – розглядає скарги громадян на дії та бездіяльність органів державної влади та посадових осіб; омбудсман призначається на посаду Асамблеєю Республіки і фінансується за рахунок коштів, що виділяються на забезпечення діяльності Асамблеї; омбудсман реалізує надані йому повноваження як на підставі отриманих скарг, так і за власною ініціативою; рішення Захисника справедливості не мають обов’язкового характеру; омбудсман зобов’язаний щорічно подавати звіт про свою діяльність) * політична відповідальність уряду (передбачена колективна політична відповідальність уряду в цілому та індивідуальна політична відповідальність кожного члену уряду зокрема; політична відповідальність реалізується за процедурами відмови у довірі та |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | page16image35734096висловлення резолюції недовіри; питання про довіру уряду постає у двох випадках – під час внесення на розгляд парламенту програми діяльності уряду (якщо парламент більшістю голосів прийняв рішення про не підтримку програми діяльності уряду, останній йде у відставку) а також за ініціативою уряду з питань, що становлять національний інтерес (відмова у підтримці має наслідком відставку уряду); питання про недовіру уряду може бути ініційоване 1/4 складу Асамблеї Республіки і має бути поставлене на голосування протягом 48 годин після його ініціювання; тривалість дебатів по питанню недовіри уряду не може перевищувати 3 днів; рішення про висловлення вотуму недовіри приймається більшістю складу парламенту; повторне ініціювання питання про недовіру уряду може бути ініційоване лише на наступній сесії парламенту)  імпічмент (підставою для усунення Президента з посади в порядку імпічменту є вчинення ним злочину; процедура імпічменту ініціюється 1/5 від складу парламенту; рішення про початок процедури імпічменту приймається абсолютною більшістю від складу парламенту; рішення про усунення Президента з посади в порядку імпічменту приймається Верховним Судом)  page16image4283242688 |
| США  page16image81028096page16image81029024 | Президентська республіка / двопалатний парламент (Палата представників і Сенат)  page16image80887568 | * бюджетний контроль (парламент самостійно вирішує питання про збільшення, зменшення або недопущення асигнувань, здійснення яких вимагає Президент; контроль на стадії підготовки проекту бюджету передбачає право бюджетних комітетів Сенату і Палати представників готувати доповіді, в яких має міститись порівняння розрахунків доходної частини бюджету, загальної суми витрат, запозичень та боргових зобов’язань, здійснених бюджетним комітетом та Президентом, оцінка співвідношення різних видів федеральних витрат, економічне прогнозування та цілі бюджетних витрат, прогнози бюджетного розвитку на 5 років, обґрунтування суттєвих змін у фінансуванні допомоги штатам та місцевим органам влади; вагомим інструментом парламентського контролю на етапах розгляду проекту бюджету та виконання фінансових біллів є право бюджетних комітетів проводити слухання з відповідних питань) * парламентські розслідування (слідчі та спеціальні комітети палат утворюються для вивчення певного питання, як правило – практики застосування законодавства, соціальних проблем та правопорушень у діяльності правоохоронних органів; допускається можливість створення спільних комітетів Палати представників та Сенату; слідчі та спеціальні комісії мають право проводити засідання у будь-який час та у будь-якому місці США, викликати свідків та витребовувати необхідні документи; за відмову відповідати на запитання комітету викликані на слухання особи можуть отримати покарання у вигляді штрафу або позбавлення волі на строк до одного року) * контроль, що здійснюється допоміжними органами Конгресу (Головне управління звітності очолюється |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | Генеральним контролером, який призначається Президентом США на 15 років; до функцій управління віднесено здійснення фінансового контролю за діяльністю публічної адміністрації та виконанням затверджених Конгресом програм; проведення досліджень з оцінки ефективності запропонованих Президентом США програм, що подаються на затвердження Конгресу; про результати своїх досліджень Управління доповідає Конгресу; Управління технологічних оцінок створено у 1972 році, складається з 6 сенаторів, 6 членів Палати представників і Директора Управління; до завдань управління віднесено надання допомоги комітетам Конгресу в процесі розробки відповідних законопроектів та програм, що фінансуються з федерального бюджету; здійснення довготривалих наукових досліджень з різних напрямів науки та техніки; здійснення контролю за витрачанням бюджетних коштів у сфері науки та наукоємних виробництв; Бюджетне управління Конгресу створено у 1974 році; до завдань Управління віднесено розробку щорічних доповідей бюджетних комітетів палат; розробку прогнозів економічного впливу фінансових законопроектів та резолюцій, п’ятирічних прогнозів бюджетних надходжень і витрат)  контроль за кадровими призначеннями, укладанням міжнародних договорів, реорганізацій та визначення структури органів виконавчої влади (призначення на посади в державному апараті Президент здійснює за „порадою та згодою” Сенату; акти Президента, якими передбачається реорганізація в системі центральної адміністрації, підлягають затвердженню Конгресом, який може їх скасувати упродовж 60 днів; міжнародні договори США мають отримати згоду Сенату, який може внести до них поправки та застереження)  імпічмент (суб’єктами відповідальності у вигляді імпічменту можуть бути Президент, Віце-президент США, судді та посадові особи виконавчої влади; підставами для усунення з посади в порядку імпічменту є державна зрада, хабарництво або інший тяжкий злочин чи кримінальний проступок; обвинувачення висувається більшістю складу Палати представників, рішення про усунення з посади в порядку імпічменту приймається 2/3 від складу Сенату) |
| page17image4283209248page17image4283185488  Франція  page17image4283206448page17image4283185040 | page17image4283208864  Змішана республіка / двопалатний парламент (Національні збори і Сенат)  page17image4283280944 | депутатські запитання та петиції (усні запитання можуть ставитись з наступним обговоренням або без обговорення; текст запитання передається Голові Національних зборів, який доводить питання до відома уряду; усні питання підлягають офіційному опублікуванню; всі усні питання включаються Канцелярією Голови Національних зборів у два списки – питання для обговорення та питання, які не підлягають обговоренню; автору усного запитання, яке підлягає обговоренню, відводиться від 10 до 20 хвилин, автору питання, яке не підлягає обговоренню – не більше 2 хвилин; відповіді на питання даються лише за умови присутності автора запитання; у разі його |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| page18image84095312page18image84095856 | page18image84097088 | page18image84100640відсутності питання переноситься на наступне засідання; регламентом Національних зборів виділено окремий вид усних питань – питання з поточних подій, список по яких не складається; письмові запитання формулюються, повідомляються та публікуються в тому ж порядку, що і усні запитання; письмові запитання не повинні містити обвинувачень; відповіді міністрів на письмові запитання мають бути опубліковані упродовж місяця з моменту публікації запитання; письмове запитання, на яке відповідь протягом встановленого строку не надійшла, стає усним запитанням; петиції мають бути адресовані Голові Національних зборів; петиція направляється Головою в компетентну комісію Національних зборів для розгляду; петиція може бути передана відповідному міністру або, у разі необхідності, винесена на обговорення засідання палати)  парламентські розслідування (комісії з розслідування утворюються для збору інформації стосовно певних подій та надання відповідних висновків палаті, яка її створила; у випадку, якщо певне питання є предметом розгляду в суді, створення комісії з розслідування з такого питання не допускається; комісії з контролю утворюються для перевірки фінансової, господарської та технічної управлінської діяльності публічних служб та державних підприємств, надання висновків палаті, яка створила комісію; комісії з розслідування та комісії з контролю створюються на підставі резолюції відповідної палати, у якій мають бути вказано факти, що підлягають розслідуванню, органи публічної влади та державні підприємства, діяльність яких перевірятиметься; голова палати зобов’язаний повідомити Міністра юстиції про внесення проекту резолюції щодо створення комісії; якщо Міністр юстиції повідомляє про те, що факти, яки стали підставою для внесення проекту резолюції, є предметом судового розгляду, проект резолюції не може бути внесений на обговорення; склад комісій з розслідування та комісій з контролю не може перевищувати 30 осіб; члени комісій обираються за мажоритарною системою; діяльність комісії має бути припинена через 6 місяців після її створення; якщо протягом 6 місяців комісія не надасть палаті доповідь про результати своєї діяльності, голова комісії зобов’язаний надати Голові палати наявні в розпорядженні комісії документи, які не можуть бути опубліковані та бути предметом обговорення в палаті; доповідачі комісій з розслідування та комісій з контролю мають право витребовувати всі службові документи (з дотриманням вимог, що встановлюються для таємних документів, документів, що стосуються національної безпеки, оборони, закордонних справ); кожній особі, пояснення якої бажає вислухати комісія, має бути вручена повістка; неявка, відмова від присяги або дачі свідчень, дача за відомо неправдивих свідчень має наслідком притягнення винної особи до кримінальної відповідальності у вигляді штрафу; палата парламенту |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| page19image83035280page19image83035696 | page19image83036800 | page19image82417552може прийняти рішення про заборону публікації всієї  доповіді комісії або її частини) бюджетний контроль (документи та відомості,  -необхідні для здійснення бюджетного контролю, мають надаватись доповідачу Комісії з питань фінансів, загальних проблем економіки та плану; отримані комісією матеріали можуть передаватись для отримання відповідних висновків доповідачам інших комісій палати; повноваженнями щодо здійснення бюджетного контролю наділено також Рахунковий суд, до компетенції якого віднесено розгляд апеляцій на рішення регіональних рахункових судів, перевірка повноти і достовірності звітів державних бухгалтерів, щорічне інформування Президента та Парламенту про виконання фінансових законів; функціями бюджетного контролю наділено і низку інших незалежних від законодавчої та виконавчої гілок влади органів – Суд бюджетної та фінансової дисципліни (контролює діяльність розпорядників кредитів), Податкову раду (контролює розподіл податків), Центральний комітет з вивчення вартості та рентабельності публічних служб)  -контроль, що здійснюється спеціальними парламентськими органами (Парламентське агентство з оцінки наукових та технологічних розробок здійснює контроль та інформує палати про наслідки впровадження нових технологій, аналізує результати впровадження науково-технічних досягнень, здійснює контроль за діяльністю міністерства, відповідального за наукові дослідження та технології; склад Агентства – 8 депутатів і 8 сенаторі; при Агентстві діє наукова рада з 15 спеціалістів; Агентство має право використовувати в своїй діяльності висновки профспілкових об’єднань, екологічних організацій, організацій з питань захисту прав споживачів та виробників, надавати висновки та рекомендації за змістом щорічної доповіді в парламенті міністра, відповідального за наукові дослідження та технології; Агентство розглядає питання, віднесені до його компетенції за власною ініціативою, на вимогу голови парламентської групи, 60 депутатів або 40 сенаторів; комісії парламенту; Агентство за рішенням палати може набувати статусу комісії з розслідування з усіма правами, які випливають з такого статусу; звертатись до Рахункового суду з поданням про проведення перевірки діяльності відповідних служб та установ; робота Агентства має конфіденційний характер; Парламентська служба з питань оцінки законодавства досліджує адекватність правового регулювання предмету суспільним відносинам, які регулюються правом; Служба формується обома палатами парламенту, розглядає питання, віднесені до її компетенції, за ініціативою бюро палат, власною ініціативою, на вимогу керівника фракції, спеціальної або постійної комісії; для отримання необхідної інформації Служба може звертатись до експертів, проводити розслідування діяльності служб, |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| page20image4285016992page20image83126368 | page20image83093232 | page20image83120880відповідальних за реалізацію законодавства;  Парламентська служба з оцінки публічної політики  -формується та діє на засадах, аналогічних тим, на яких формується та здійснює діяльність Парламентська служба з питань оцінки законодавства; Служба має право отримувати будь-яку адміністративну та фінансову інформацію і документи з метою оцінки ефективності та розробки рекомендацій стосовно підвищення ефективності державної політики)   * контроль омбудсмана (інститут омбудсмана – Посередника – виник у 1973 році; до компетенції Посередника віднесено розгляд скарг громадян на дії публічної адміністрації, публічних корпорацій та інших носіїв публічних функцій; хоча Посередник призначається на посаду декретом Ради Міністрів, функціонально він тісно пов’язаний з парламентом – скарги громадян на дії суб’єктів публічного права, а також петиції передаються депутатам та сенаторам, які у свою чергу передають їх Посереднику; актом реагування Посередника є рекомендації щодо шляхів підвищення ефективності функціонування органу, дії посадових осіб якого було оскаржено; Посередник має право порушити дисциплінарне провадження щодо будь-якої посадової особи і звернутись зі скаргою на її дії до суду; на міністрів та органи публічної адміністрації покладено обов’язок сприяти Посереднику у здійсненні його функцій, реагувати на його звернення та рекомендації; Посередник щорічно подає доповідь про результати своєї діяльності Президенту та парламенту; у кожному департаменті Франції діють делегати – особисті уповноважені Посередника) * політична відповідальність уряду (політична відповідальність уряду реалізується за двома процедурами – відмови в довірі та висловленні вотуму недовіри; питання про довіру уряду ініціюється Прем’єр-міністром у зв’язку з програмою діяльності уряду, декларацією про загальну політику або конкретним законопроектом; рішення про схвалення програми діяльності уряду або декларації про загальну політику приймається абсолютною більшістю голосів; неприйняття такого рішення є підставою для відставки уряду; питання про недовіру уряду може бути ініційоване 1/10 складу Національних зборів; проект резолюції може містити мотивувальну частину; відкликання підписів під проектом резолюції про недовіру не допускається; через 48 годин після внесення проекту резолюції проводиться його обговорення; поправки до проекту резолюції вноситись не можуть; рішення про схвалення резолюції недовіри приймається більшістю від складу Національних зборів; протягом сесії депутат не може підписати більше 3 резолюцій недовіри) * імпічмент (підставою для усунення Президента з поста в порядку імпічменту є вчинення ним державної зради, склад якої офіційно не визначено; до державної зради можуть бути віднесені діяння, передбачені |

page21image82653616

Кримінальним кодексом – вбивство, хабарництво, порушення Конституції, невиконання своїх обов’язків тощо; обвинувачення Президенту у формі резолюції про віддання Президента суду Високому суду правосуддя висувається обома палатами парламенту на підставі рішення, прийнятого більшістю від складу палат; Національні збори і Сенат утворюють Високий суд правосуддя у складі 24 суддів та 12 заступників суддів (на паритетних засадах); рішення про вину Президента та його співучасників у вчиненні державної зради та про міру покарання приймається більшістю від складу Високого суду шляхом таємного голосування; це рішення є остаточним і оскарженню не підлягає; для притягнення членів уряду до відповідальності за злочини та проступки у 1993 році створено Суд правосуддя республіки, який складається з 12 депутатів (кожна палата призначає по 6 суддів), право на звернення до Суду правосуддя має кожен громадянин, права якого порушено діяннями міністра; рішення Суду правосуддя республіки може бути оскаржене до Касаційного суду).

2.3 Інтерпеляції як різновид контрольних парламентських процедур.

Ефективність реалізації законів багато у чому залежить від ефективності контролю за їхнім виконанням і, зокрема, ролі, яка відведена конституцією законодавчому органу – парламенту. У багатьох зарубіжних країнах контрольні повноваження зазвичай охоплюють лише діяльність органів та посадових осіб виконавчої влади. Аналіз положень законодавчих актів зарубіжних країн, які регламентують процедуру здійснення парламентського контролю, дозволяє зробити висновок про суттєві розбіжності у правовому регулюванні контрольних повноважень парламенту. Однак, якщо абстрагуватись від цих розбіжностей, можна дійти висновку про те, що загалом контрольні повноваження законодавчого органу передбачають:

* право заслуховувати звіти та інформацію підконтрольних державних органів та посадових осіб, давати оцінку їхньої діяльності;
* право схвалювати рекомендації щодо покращення роботи відповідних державних органів і посадових осіб;
* право висловлювати згоду/незгоду щодо механізмів вирішення певних питань, віднесених до компетенції іншого державного органу;
* право ратифікувати т денонсувати міжнародні договори;
* право скасовувати акти підконтрольних парламенту державних органів та посадових осіб.

В літературі з конституційного права виділено й інші контрольні повноваження парламенту, зокрема право здійснювати контроль за делегованим законодавством (Німеччина, Франція, Іспанія, Італія, Португалія, Польщі, Великобританія тощо), право на інтерпеляції (у країнах англосаксонської правової системи – право на пропозиції), право на парламентські розслідування тощо. Варто наголосити, що у багатьох джерелах виділяються такі форми парламентського контролю як контроль, що здійснюється безпосередньо депутатами (депутатські запитання), контроль, що здійснюється комітетами, спеціальними та слідчими комісіями (комітетські слухання, розслідування), іншими допоміжними органами парламенту (Рахунковою палатою, омбудсманом (омбудсманами) тощо.

Звітам уряду перед законодавчим органом за звичай передують інтерпеляції – сформульовані одним або групою депутатів і подані в письмовій формі вимоги до окремих міністрів чи глави уряду дати пояснення щодо певних дій уряду або питань урядової політики. Як правило, інтерпеляція вносяться тільки до нижніх палат парламенту, передбачає обговорення питання, яке є предметом інтерпеляції, прийняття резолюції (у тому числі – про недовіру уряду). Аналіз законодавства зарубіжних країн у сфері парламентського контролю дозволяє говорити про те, що правове регулювання процедури інтерпеляцій в кожній країні має свої особливості. Але загальною ознакою правового регулювання є встановлення на законодавчому рівні механізмів, покликаних запобігти надмірному парламентському втручанню у сферу компетенції виконавчої влади. Наприклад, встановлено вимоги щодо необхідності підтримки інтерпеляцій певною кількістю депутатів (у Франції, зокрема, 1/10 складу Національної Асамблеї, у Швейцарії – 11 депутатами нижньої палати парламенту або 4 депутатами верхньої палати, у Болгарії – 1/5 складу парламенту, в Австрії – 5 депутатами, у ФРН – 30 депутатами), обмеження щодо строків внесення та розгляду інтерпеляцій (Франція, Швеція, Австрія), можливість продовження строку розгляду інтерпеляції Урядом, право уряду відмовитись від розгляду інтерпеляції (Італія).

Слід наголосити на тому, що практика інтерпеляцій не є характерною для держав з президентською формою правління (наприклад, США), оскільки суперечить принципу „жорсткого” поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову.

Ефективність процедури інтерпеляції напряму залежить від рівня підтримки Уряду парламентом. В умовах підтримки уряду парламентською більшістю згадана процедура втрачає своє контрольне значення (оскільки за умов підтримки урядового курсу парламентською більшістю можливість притягнення уряду або окремих його членів до політичної відповідальності практично виключається) і, більше того, може використовуватись урядом для формального схвалення власного курсу (Великобританія). Значення процедури інтерпеляції підвищується в умовах політичної нестабільності, коли за результатами інтерпеляцій парламент може висловити вотум недовіри як уряду в цілому, так і окремому його члену.

2.4 Запитання депутатів як різновид контрольних парламентських процедур.

Ще одним поширеним різновидом парламентських контрольних процедур є запитання депутатів. На відміну від інтерпеляцій, вони не передбачають звіту глави уряду або окремого його члена (іншими словами – не передбачають настання наслідків у вигляді винесення індивідуального або колективного вотуму недовіри). Запитання депутатів можуть бути викладені як в усній, так і в письмовій формі. Вони мають бути короткими за формулюванням, передбачати надання інформації по певному факту і не містити обвинувачень на адресу уряду або окремих його членів. Запитання оприлюднюються за один-два дні до засідання парламенту (палати), реєструються у спеціальному реєстрі; в деяких країнах перелік питань публікується і доводиться до відома всіх членів палати і міністрів, які на них відповідатимуть. Регламентами, а в окремих випадках – конституціями (наприклад, у Франції, Іспанії) передбачено відведення певного часу для відповідей на запитання. Наприклад, згідно з Конституцією Франції хоча б одне засідання на тиждень має бути відведене для запитань членів Парламенту і відповідей Уряду. Подібні положення містить і Конституція Іспанії: Уряд і кожен з його членів зобов’язані відповідати на інтерпеляції та запитання, поставлені до них в палатах генеральних кортесів, а регламенти повинні передбачити для цього мінімально необхідний щотижневий обсяг часу. У Великобританії для запитань відведено спеціальну годину запитань (1 година на початку щоденних засідань Палати громад, крім п’ятниці). Аналогічна практика існує також в Австрії та ФРН, в Італії для запитань відводиться 40 хвилин у нижній палаті парламенту та один день засідань на тиждень у верхній палаті. Нормами регламентів парламентів (палат) регулюється черговість запитань та відповідей, вимоги до їх формулювання (як правило, запитання не можуть мати особистого характеру, не повинні передбачати надання юридичних консультацій, містити обвинувачення на адресу міністрів тощо). Для відповідей на письмові запитання регламентами парламентів (палат) передбачено виділення певного часу (30 днів – у Бельгії, Франції, Фінляндії, 14 днів (у випадку вимоги дати письмову відповідь – 20 днів) – в Італії, 7 днів – в Японії). В ряді країн допускається подання письмових запитань, на які відповідь дається невідкладно.

Слід наголосити на тому, що парламентський контроль за діяльністю уряду через письмові та усні запитання до членів уряду є недостатньо ефективним (оскільки не передбачає подання звіту про діяльність уряду або конкретного міністра і, відповідно, можливості прийняття резолюції недовіри).

2.5 Парламентський контроль за делегованим законодавством.

У конституційній практиці багатьох демократичних країн поширеним явищем стало делегування законотворчих повноважень парламенту уряду. Делегування таких повноважень здійснюється на підставі законів, які можуть мати різну юридичну силу. Зокрема, в окремих країнах закони про делегування повноважень мають ту ж силу, що і поправки до конституції (Угорщина). Слід наголосити на тому, що конституції багатьох іноземних країн, передбачаючи можливість делегування законотворчих повноважень, не містять положень, які б дозволяли парламенту здійснювати ефективний контроль за їхньою реалізацією. Наприклад, у Швейцарії предмет делегування фактично нічим не обмежено, але обсяг повноважень парламенту у сфері контролю за делегованим законодавством (як і самі контрольні повноваження парламенту в цілому) вкрай вузький. Однак подібні випадки скоріше є винятком, ніж правилом – з метою унеможливлення компетенційних спорів між урядом та парламентом у законах про делегування повноважень визначаються умови та строки делегування повноважень.

У Франції здійснення законотворчих повноважень урядом можливе лише за умови прийняття парламентом законів, які надають уряду право схвалювати акти, які мають силу закону (ордонанси), та визначають строк дії актів делегованого законодавства (іншими словами – строк дії ордонансів). При цьому парламент не може втручатись в процес здійснення делегованих повноважень, зокрема – змінювати та зупиняти дію актів делегованого законодавства.

В окремих державах, наприклад в Італії, Польщі та Іспанії, предмет делегування звужується виключною компетенцією парламенту, іншими словами парламент не може делегувати уряду законотворчі повноваження, віднесені до виключної компетенції законодавчого органу (наприклад, прийняття конституційних законів, законів про вибори, бюджету, законів про ратифікацію міжнародних договорів (Італія, Польща); прийняття законів щодо статусу автономій (Іспанія).

Парламентський контроль за реалізацією делегованих повноважень у багатьох випадках передбачає право парламенту скасувати акт делегованого законодавства або затвердити його. Так, в Іспанії Конгрес депутатів може розглянути питання про затвердження або скасування королівського декрету-закону протягом 30 днів з дня його промульгації (при цьому в порядок денний відповідне питання може бути включене відразу після офіційного опублікування акту делегованого законодавства). Тривалий час у США поширеною була практика законодавчого вето (у разі прийняття протягом встановленого періоду часу палатами Конгресу резолюцій про скасування відповідних актів виконавчої влади, останні не набирали чинності). У Великобританії контроль за делегованим законодавством передбачає право скасувати акт делегованого законодавства рішенням парламенту, прийнятим упродовж 40 днів після представлення відповідного акту в парламенті.

2.6 Парламентські розслідування (контроль, що здійснюється комітетами, спеціальними та слідчими комісіями).

У державах з парламентською та змішаною формами правління контроль за діяльністю уряду здійснюють постійні комісії, діяльність яких пов’язана з діяльністю відповідних міністерств (винятком з цього правила є Великобританія, в якій комітети створено не за критерієм предметної спеціалізації, та Швеція, в якій контрольні повноваження закріплені за одним комітетом – конституційною комісією). Обсяг повноважень, закріплених за постійними, спеціальними та слідчими комісіями, визначається законодавством і може бути різним для кожної країни. Як правило, комітети мають право отримувати від органів виконавчої влади необхідну інформацію, проводити слухання і викликати на них представників уряду, доводити відповідну інформацію до відома парламенту (палат). В окремих державах з президентською формою правління обсяг контрольних повноважень комітетів (зокрема, в США) обмежується так званим привілеєм виконавчої влади – член адміністрації не зобов’язаний надавати комітету інформацію, якщо її оприлюднення шкодить національним інтересам, за умови підтримки доцільності нерозголошення інформації Президентом США.

Що стосується повноважень слідчих комісій, то вони передбачають право допиту свідків, експертів, представників уряду, право збору та дослідження доказів (у ФРН, наприклад, в порядку, аналогічному тому, який застосовується у кримінальному процесі) тощо. Постанови та резолюції слідчих комісій не підлягають розгляду в суді і не є обов’язковими для органів слідства та суду.

2.7 Контроль, що здійснюється рахунковими палатами (парламентський контроль за виконанням державного бюджету).

Згідно з законодавством низки демократичних країн уряд повинен щорічно подавати звіт про виконання Державного бюджету (або про загальний фінансовий стан). Однак цілком очевидно, що закріплення підзвітності уряду перед парламентом в частині виконання фінансових законів та бюджету недостатньо для ефективного здійснення парламентського контролю у відповідній сфері. Саме тому у багатьох країнах створено органи, метою діяльності яких є здійснення незалежного від виконавчої влади контролю за використанням публічних фінансів. Серед таких країн, наприклад, Польща, США, Великобританія, Філіппіни, ФРН та інші. Такі органи можуть мати статус як органів при парламенті, так і бути незалежними інституціями, які тільки функціонально пов’язані з парламентом (останній лише використовує результати їхньої роботи). Обсяг повноважень рахункових палат, як правило, різний. Наприклад, у Бельгії та Люксембурзі рахункова палата перевіряє фінансово- бюджетний звіт уряду, який після цього передається з її зауваженнями до парламенту. В Австрії, Іспанії та Італії рахункова палата доповідає парламенту про порушення, які мали місце в процесі виконання бюджету. У ФРН рахункова палата перевіряє оприлюднений в парламенті звіт Міністра фінансів про доходи та видатки державного бюджету. За результатами роботи рахункової палати парламент може поставити питання про недовіру як уряду в цілому, так і окремим його членам зокрема.

2.8 Політична відповідальність Уряду як один з наслідків здійснення парламентського контролю.

Ефективність реалізації парламентом своїх контрольних повноважень залежить від наявності у законодавчого органу права притягати уряд та окремих його членів до політичної відповідальності. У державах з президентською формою правління уряд несе політичну відповідальність перед главою держави (що цілком відповідає моделі „жорсткого” поділу влади), а тому ефективність парламентського контролю в таких державах не є високою. На відміну від такого різновиду конституційно-правої відповідальності, як імпічмент, політична відповідальність уряду не є наслідком порушення певних правових норм, вона має суто суб’єктивний характер.

На практиці існує два види політичної відповідальності уряду – колективна та індивідуальна.

У ряді зарубіжних країн допускається лише колективна відповідальність уряду – парламент не може висловити недовіру конкретному члену уряду, однак може прийняти резолюцію недовіри усьому складу вищого органу виконавчої влади (або главі уряду, що матиме наслідком відставку кабінету). Серед таких країн, зокрема – Іспанія, ФРН, Франція, Японія, Російська Федерація, Китай, Куба.

Індивідуальна політична відповідальність членів уряду перед парламентом передбачена Конституціями Італії, Словацької Республіки та деяких інших країн. Певні особливості має інститут політичної відповідальності уряду перед парламентом у Великобританії: нижня палата парламенту може висловити недовіру члену Кабінету, однак питання про подальше перебування відповідної особи на посаді остаточно вирішується прем’єр-міністром. При цьому останній може прийняти рішення або про відставку члена Кабінету, або про відставку уряду в цілому.

У країнах з двопалатною системою уряд, як правило, несе відповідальність лише перед нижньою палатою парламенту (Великобританія, ФРН, Франція, Іспанія, Польща та ін.), однак в окремих випадках уряд може бути відповідальним перед двома палатами одночасно (Румунія), або перед кожною з двох палат зокрема (Італія, Японія).

Парламентська відповідальність уряду реалізується через дві основні процедури – вотум недовіри або відмову в довірі. Основна відмінність між процедурами полягає у тому, що вотум недовіри ініціюється парламентом, а відмова в довіри є результатом постановки урядом питання про довіру у зв’язку з певним актом, прийняття якого вимагає уряд (наприклад, бюджету). На конституційному рівні зазвичай закріплено механізми, які мають забезпечити стабільність функціонування уряду –ініціювання процедури винесення вотуму недовіри має бути підтримане певною кількістю голосів депутатів (у Чехії, Польщі, наприклад – 1/4 складу нижньої палати, у Франції та Італії – 1/10 складу нижньої палати), прийняття самої резолюції потребує підтримки абсолютної або кваліфікованої більшості членів парламенту, встановлено певний строк між ініціюванням питання про недовіру та його розглядом на засіданні парламенту (Італія), виключено можливості повторного ініціювання питання про недовіру протягом певного строку (Португалія, Болгарія, Греція, Румунія, Франція, Польща тощо). Специфічний механізм політичної відповідальності уряду закріплено в німецькій конституції: згідно зі статтею 67 Основного Закону ФРН Бундестаг може висловити недовіру Федеральному канцлеру лише шляхом обрання більшістю від його складу нового Канцлера та звернення до Президента з поданням про звільнення попереднього Федерального канцлера та призначення новообраного. Аналогічний порядок притягнення уряду до політичної відповідальності (конструктивний вотум недовіри) на конституційному рівні закріплено і у деяких інших державах, зокрема – в Угорщині та Іспанії.

2.9 Імпічмент як один з наслідків парламентського контролю.

На відміну від політичної відповідальності імпічмент передбачає юридичну відповідальність конкретних посадових осіб (у тому числі членів уряду). Основними характеристиками інституту імпічменту є: а) відповідальність у вигляді дострокового припинення повноважень і, відповідно, позбавлення посадової особи імунітету від судового переслідування; б) особливості суб’єкта – останнім є особа, яка обіймає певну посаду і має імунітет від судового переслідування; в) вчинення суб’єктом певних, передбачених конституцією протиправних дій; г) особливості процедури усунення з посади в порядку імпічменту (процес реалізації конституційної відповідальності може відбуватись в парламенті як такому; парламент може виступати в ролі обвинувальної інстанції, тоді як остаточне рішення приймається іншими органами – конституційним судом, спеціально утвореним парламентом органом тощо).

У країнах зі змішаною республіканською формою правління та президентських республіках в порядку імпічменту з посади усуваються глави держав; у парламентських монархіях – глави або члени уряду. Наприклад, у Великобританії палата громад висуває обвинувачення, палата лордів – приймає остаточне рішення. В США обвинувачення висувається більшістю складу Палати представників за результатами розслідування, відображеного у формулі обвинувачення (статті імпічменту) юридичного комітету Палати (House Judiciary Committee); рішення про усунення особи з посади приймається 2/3 складу Сенату США. Варто відзначити, що підставою усунення посадової особи з поста в порядку імпічменту в США є вчинення нею „зради, хабарництва, тяжкого злочину або інших кримінальних вчинків (High Crimes and Misdemeanors)”. При цьому з посади може бути усунута будь-яка федеральна посадова особа (Президент, судді тощо).

У Франції для вирішення питання про усунення особи з посади в порядку імпічменту створено Високий суд правосуддя та Суд правосуддя республіки. Президент Франції несе відповідальність перед Високим судом правосуддя за вчинені ним під час виконання посадових обов’язків діяння, які мають ознаки державної зради; обвинувачення висувається більшістю від складу палат парламенту. Члени уряду можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності за вчинення злочинів під час виконання службових обов’язків за рішенням Суду правосуддя Республіки.

В Російській Федерації Президент усувається з поста в порядку імпічменту на підставі обвинувачення у державній зраді або у вчиненні іншого тяжкого злочину, висунутого нижньою палатою парламенту (2/3 голосів) та підтвердженого висновками Верховного та Конституційного Суду Російської Федерації про, відповідно, наявність в діяннях Президента ознак державної зради або іншого тяжкого злочину та дотримання встановленої процедури висунення обвинувачення. При цьому рішення верхньої палати про усунення Президента РФ з поста в порядку імпічменту має бути прийняте 2/3 від складу палати упродовж 3 місяців після висунення обвинувачення Державною Думою. Варто відзначити, що складність „російської” процедури усунення з поста Президента в порядку імпічменту фактично унеможливлює її застосування на практиці.

Парламентський контроль означає нагляд законодавчої гілки влади над виконавчою. Він накладає певні обмеження на органи виконавчої влади, забезпечує захист свобод окремих громадян проти зловживання владою, звертає увагу громадян на важливі проблеми, підтримуючи постійний діалог або дискусію, та зміцнює роль представницького уряду у політичній системі. Оскільки ситуація у кожній країні різна, відрізняється і спосіб розподілу політичної влади та організація контролю.

Зазвичай Конституція держави формально структурує і направляє парламентський контроль над виконавчою гілкою влади. На практиці прогалини заповнюються за рахунок прецедентного права і традицій, внаслідок чого створюється політична система, у рамках якої уряд працює та бере участь у процедурах контролю. Загалом не існує «рецепту» або «панацеї» від усіх проблем у стосунках між законодавчою та виконавчою гілками влади. У країнах зазвичай немає спеціальних обмежень на розподіл часу для проведення будь-яких процедур, що відносяться до парламентського контролю. Вважається, що законодавці можуть витрачати стільки часу на ці процедури, скільки вони вважають за потрібне для належного виконання цієї роботи. Однак законодавчий орган може обмежити кількість часу, що витрачається на організаційні цілі. Тобто, можуть існувати інші завдання, що вимагають уваги законодавців, тому вони мають розумно розподіляти свій час. Санкції за невиконання залежать від конституційних положень держави, що визначають відносини між законодавчою та виконавчою гілками, і можуть включати суди, потенційну втрату фінансування для урядових агентств, що відмовляються співпрацювати, потенційну втрату роботи для посадових осіб, які не йдуть на співпрацю, та проблеми, які законодавчий орган може створити для виконавчої гілки у разі недотримання вимог законодавців.

Тип урядової системи значною мірою впливає на структуру та напрямок відносин між законодавчою та виконавчою гілками влади та, відповідно, на підходи до парламентського контролю над виконавчими органами.

Парламентська модель

У парламентських системах міністри зберігають значний вплив на процеси контролю. Це положення може вибірково обмежувати спроби парламенту щодо притягнення урядовців до відповідальності. Британські експерти виділяють три мотиви, які можуть спонукати уряд обмежити контроль.

1. По-перше, урядам так легше працювати. Уряди не бажають більш широких і, можливо, більш ефективних обмежень, які потенційно ускладнять їхнє життя.
2. По-друге, уряди не бажають ділитися владою більше, ніж це абсолютно необхідно.
3. По-третє, партії при владі (і ті, які змагаються за владу) не згодні з обмеженням можливості впроваджувати їхню політику.

Деякі експерти вважають, що контрольна функція британського парламенту є недостатньою. Один досвідчений державний службовець стверджував, що британський парламент «насправді ні перед ким не відповідає за свою роботу». Парламентська школа визнає опозиційну партію, яка може служити протидією, забезпечуючи альтернативу партії влади. З теоретичного та практичного погляду, опозиційні депутати парламенту зазвичай складають чисельну меншість, і тому не мають можливості змінювати законодавство. Як партія, опозиція часто формує когерентну групу, представляючи себе перед народом як альтернативу існуючому уряду. Тому головна лінія розподілу, що обумовлює основні відмінності у контрольній діяльності, пролягає вздовж поділу політичних систем на законодавчу модель конгресного типу (наприклад США), парламентську модель (Вестмінстерські країни, такі як Великобританія) і змішані моделі (як прийнята у Франції).

Конгресна модель

На відміну від парламентської, конгресна модель робить сильний акцент на розподілі влад між законодавчою та виконавчою гілками як запобіжному заході проти тиранії та автократичних режимів. У рамках цієї моделі надзвичайно великі повноваження зосереджуються у руках виконавчої влади, на які, проте, завжди може бути накладене парламентське вето. Виконавчі органи влади не мають права розпускати парламент. Так само законодавці не можуть обирати або звільняти представників виконавчої влади.

Інструменти парламентського контролю:

Інструменти контролю значно відрізняються у різних парламентах. Контроль за державними фінансами є одним з головних методів здійснення ефективного парламентського контролю над політикою уряду. Так зване «право розподілу коштів» є головним інструментом, що забезпечується більшістю законодавчих органів по всьому світу для впливу на державну політику, для контролю над її розробкою та впровадженням, та обмеження неекономного і неправильного керівництва урядовими організаціями.

Візити на місцях — це один із найпоширеніших способів здійснення контролю. Візити дозволяють парламентарям (або їхньому персоналу) контролювати програми та виявляти проблеми у їхньому впровадженні. Візити дають можливість службовцям виконавчих органів влади пояснити подробиці їхніх програм і, можливо, заручитися підтримкою законодавців. Візити також покращують комунікації між законодавцями та службовцями виконавчих органів влади, що може допомогти у розвитку ділового співробітництва.

Більша роль комітетів. Комітети можуть бути ефективним інструментом контролю. Ширше висвітлення на телебаченні контрольних заходів, таких як комітетські слухання, може розглядатись як розширення участі законодавців у контрольній діяльності та зміцнення політичних стимулів для контролю.

Комітети дають законодавцям потужний інструмент контролю. Комітети використовують два механізми контролю. Перший дозволяє комітетам запитувати письмову інформацію від відповідних урядових та експертних джерел. У деяких країнах, таких як США, комітети мають право викликати службовців для надання відповіді на такі запити.

Другим механізмом контролю є слухання. Слухання дозволяють різним елементам суспільства — керівництву комерційних підприємств та недержавних організацій, науковцям та громадянам — висловити свої думки з приводу ефективності урядових програм. Слухання також можуть дати можливість парламентарям, зокрема представникам меншості, ставити прямі політичні питання міністрам та іншим урядовим чиновникам. Комітетські слухання можуть бути відкритими або закритими. Вибір типу слухань суттєво впливає на контроль. Закриті слухання можуть підвищити внутрішньопартійну та міжпартійну співпрацю та знизити неприємні моменти для уряду. Відкриті слухання можуть призвести до значних змін у політиці в силу політичної конкуренції. Однак закриті слухання знижують рівень прозорості та позбавляють можливості ЗМІ та громадськість брати участь у процесі розробки та впровадження політики.

Запити (або інтерпеляції) подібні до усних парламентських питань, що ставляться у ході часу для запитань. Однак у той час як запитання є скоріше формою миттєвої взаємодії, покликаною підкреслити відмінності між урядом та опозицією, запити мають викликати повне обговорення питання або окремого випадку неналежного виконання посадових обов’язків міністром. Запити час від часу обумовлюють видання офіційної постанови парламенту. У цих випадках депутат, який направив запит, робить подання про невиконання посадових обов’язків міністром та про його звільнення. Однак зазвичай проурядова більшість голосує проти таких пропозицій. У Німеччині існує як письмова, так і усна форма запитів. Остання, яка називається «загальними запитами», стосується питань загальної політичної ваги і спрямована на ініціювання відкритого обговорення. На відміну від цієї форми, «специфічні запити» стосуються деталізованої інформації щодо конкретного політичного питання. Обидві форми має підписати парламентська група у складі не менше 34 депутатів. В Індонезії для подання запиту вимагаються підписи принаймні 10 депутатів з двох партійних фракцій. У Бельгії депутатський запит може подати один депутат.

Парламентські питання — механізм, завдяки якому депутати можуть запитувати інформацію у керівників виконавчих органів влади та притягати їх до відповідальності за політичні дії — це традиційна форма контролю у парламентських країнах. Хоча ця практика вперше була розроблена у Палаті общин Великобританії, зараз вона застосовується у всьому світі. Найвідомішою є усна форма парламентських запитань, коли члени опозиції ставлять запитання вищим урядовцям з політичних питань під час зустрічей, які називаються “час для запитань”.

«Час для запитань» спрямований на досягнення двох основних цілей. Одна ціль — це контроль. Примушуючи керівників парламенту відповідати на запитання, рядові депутати та широкий загал можуть вивчати урядову політику і згодом приймати відповідні рішення. Інша ціль є політичною. Запитання дають нагоду і правлячим, і опозиційним партіям відстояти свої погляди з того чи іншого питання, часто від імені зацікавленої громадськості. У деяких парламентах вимагається присутність усіх міністрів під час запитань. Таке правило існує у Австралії, а от у Великобританії вимагається тільки присутність тих міністрів, яким було направлене повідомлення. Австралія також відрізняється від Сполученого королівства у тому, що тут запитання ставляться міністрам без попереднього повідомлення. У результаті, міністри повинні відповідати на запитання прямо на місці, і таким чином, у них залишається менше часу, щоб дати вигідну для уряду відповідь.

Дні уряду дозволяють членам парламенту вчасно отримувати необхідну інформацію про напрямок та ефективність урядових програм, включаючи роботу урядових агенцій та адміністрацій. Основною метою процедур дня Уряду є надання депутатам парламенту та громадянам повної та детальної інформації про поточні проблеми в економіці, про соціальні програми, виконання бюджету, зовнішню політику, відповідність дій виконавчих органів напрямкам національного розвитку, прийнятим на законодавчому рівні, та конституційність програм та актів виконавчої гілки влади.

Вотум недовіри. Одним з найпотужніших — та «вибухових» — інструментів в арсеналі парламенту є можливість відправляти уряд у відставку шляхом прийняття вотуму недовіри. Ця процедура більш поширена у країнах з коаліційними урядами, фракційна природа яких час від часу змушує одну або більше партій виходити зі складу та голосувати проти уряду. Успішне голосування з вотуму недовіри, природно, викликає політичне потрясіння. Таке голосування може викликати значну нестабільність, оскільки уряди постійно змінюються (яскравим прикладом є Італія). Щоб уникнути цих ускладнень, деякі країни пішли за прикладом Німеччини та встановили «конструктивний вотум недовіри». Згідно з цим положенням, передбаченим статтею 67 Основного Закону Німеччини, вимагається, щоб у пропозиції про вотум недовіри також наводилося ім’я нового прем’єр-міністра (або Канцлера).

У деяких країнах, таких як Канада, кожне голосування з політичних питань потенційно може перетворитися на голосування про недовіру уряду. Традиція жорсткої політичної лояльності вимагає, щоби партія більшості підтримувала усі урядові пропозиції. Якщо цього не відбувається, уряд втрачає довіру парламенту. Ця практика не подобається деяким рядовим членам парламенту як така, що «розхолоджує» парламентську критику.

В Угорщині та Польщі вотум недовіри може бути висловлений окремому міністру, і таке рішення буде оцінкою не загальної урядової політики, а скоріше ефективності роботи конкретного посадовця. Колишній депутат польського парламенту Джерсі Віатр описує цю процедуру як дуже неприємну для міністра, коли його критики отримують слово і починають говорити про недоліки цього міністра. Він може захищатися, але все це буде позицією захисту. Обговорення транслюється по телебаченню, так що країна може спостерігати за подіями.

Уповноважені з прав людини. Ця посада вперше виникла у Швеції у 1809 році. Уповноважений з прав людини є незалежним та незаангажованим службовцем, який розслідує скарги на дії уряду та безпосередньо звітує парламенту. Ця посада була створена в різних країнах у всьому світі — один експерт описує поширення омбудсменів як світовий феномен. Уповноважені з прав людини відіграють важливу роль у зміцненні парламентів, особливо для таких, що поступаються у законодавчих та бюджетних питаннях законодавчій гілці влади. Омбудсменів зазвичай призначають парламенти, і лише в окремих випадках — міністерства. Наприклад, у Польщі парламент призначає омбудсмена на чотири роки, і протягом цього терміну особа може бути зміщена з цієї посади, тільки якщо вона порушила клятву омбудсмена. Надзвичайно персоналізована природа даної інституції визначає особливу важливість відбору людини цю посаду. Ця людина має бути дуже авторитетною та мати гарні адміністративні якості. Крім того, в описі вимог до омбудсмена Великобританії сказано, що необхідною передумовою його роботи є незалежність. За Конституцією, омбудсмени є незалежними від інших державних та урядових установ, і не підлягають їхньому контролю, наприклад, розслідування не може бути припинене лише з тієї причини, що воно може завдати незручностей міністру або уряду. У багатьох країнах є кілька уповноважених з прав людини. Наприклад в Угорщині чотири омбудсмени: уповноважений парламенту (загальний омбудсмен), уповноважений парламенту з прав людини, уповноважений парламенту із захисту особистих даних і свободи інформації та уповноважений парламенту з етнічних меншин. У Новій Зеландії існує посада спеціального уповноваженого парламенту з питань захисту довкілля.

Посада Генерального аудитора подібна до посади омбудсмена, лише його обов’язки обмежені питаннями, що стосуються бюджетних надходжень та витрат. В офісі генерального аудитора працюють різні професіонали — економісти, аудитори, юристи, спеціалісти із оцінювання програм, аналізу державної політики тощо — які оцінюють витрати державних коштів та повідомляють про виявлені невідповідності законодавчому органу. Генеральний аудитор виконує функцію, яку не може ефективно виконувати сам парламент — він має ресурси, досвід, знання та технічні навички, необхідні для оцінювання правдивості фінансової звітності урядових агентств та відповідності застосованим законам та нормативним актам. Як і уповноважені з прав людини, генеральний аудитор звітує напряму парламенту та тісно співпрацює із бюджетним комітетом парламенту.

Ще одним інструментом, що може покращити контроль (а також загалом відносини між виконавчою та законодавчою гілками влади), є міжурядові зв’язки. Наприклад у Грузії президент має у парламенті представника зі зв’язків, тоді як у Шотландському парламенті існує міністерська посада з парламентського контролю над діяльністю уряду. Для успішної роботи цих інституцій потрібна співпраця керівників законодавчої та виконавчої гілок влади.

Практика окремих країн

Парламент Великобританії контролює роботу уряду від імені громадян через слідчі комісії та шляхом направлення запитів до міністерств. Палата общин також має схвалювати пропозиції про введення державних зборів та державні витрати. Якщо уряд не може отримати підтримку своєї політики у Палаті общин, він має піти у відставку і після цього проводяться загальні вибори.

Важливим структурним елементом Палати громад слугують парламентські комітети. Вони утворюються, в основному, для попереднього обговорення законопроектів. Палата громад включає в себе загальні, спеціальні й об'єднані комітети, а також Комітет всієї палати.

Загальні комітети

Загальні комітети (англ. general committees) формуються для постатейного розгляду законопроектів - біллів, як публічних, так і приватних. Для розгляду кожного конкретного білля створюється окремий комітет, який після виконання свого завдання розпускається. У палаті може функціонувати одночасно кілька загальних комітетів, які налічують від 16 до 50 членів, чисельність яких пропорційна партійним фракціям. В основному, загальні комітети розглядають найрізноманітніші за своєю спрямованістю законопроекти, однак деякі з них певним чином орієнтовані, наприклад Великий Шотландський, Великий Уельський, Великий північноірландський та інші комітети.

Спеціальні комітети

Спеціальні комітети (англ. select committees) створюються на початку парламенту нового скликання і налічують від 11 до 17 членів. Особливе місце серед них займають комітети з контролю за діяльністю уряду (англ. departmental select committees). Вперше створені в 1979 році, вони утворюються за галузями управління. Головне їхнє завдання — контроль за діяльністю міністрів, тому й система цих комітетів прив'язана до структури уряду. Наприклад, діють комітети з оборони, внутрішніх справ, закордонних справ, промисловості і торгівлі, транспорту, сільського господарства, комітети у справах Шотландії та Уельсу. Члени уряду не в праві входити до складу таких комітетів, але можуть бути присутніми на засіданнях і виступати від імені уряду, не беручи участь в голосуванні. Депутати Палати громад, які не перебувають у відповідному комітеті, також мають право бути присутніми на його засіданнях, але без права голосування. До спеціальних комітетів також відносять комітети з особливо важливих питань (англ. topical select committees), зокрема Комітет у справах Європейського союзу, а також внутрішні комітети (англ. internal select committees), що забезпечують функціонування Палати, серед яких Комітет з відбору, Комітет з процедури та ін.

Об'єднані комітети.

Об'єднані комітети (англ. jont committees) формуються з рівного числа членів Палати громад і членів Палати лордів, створюються для розгляду питань, що стосуються обох палат парламенту. Деякі з них функціонують на постійній основі (англ. major joint committees), наприклад Комітет з прав людини, Комітет з делегованого законодавства. Відмінною рисою об'єднаних комітетів є те, що, по- перше, голова — ним може бути член будь-якої з палат — призначається самим комітетом, а по-друге, доповідь про свою роботу комітет представляє обом палатам.

Комітет всієї палати.

Комітет всієї палати (англ. Committee of the Whole House) являє собою особливий режим роботи, за якого Палата громад засідає у повному складі. Головою Комітету, як правило, виступає перший заступник спікера. Комітет всієї палати збирається для розгляду тільки найбільш важливих, в тому числі фінансових, законопроектів.

Національні Збори Угорщини зазвичай формують свою систему постійних комітетів на установчому засіданні, а також вирішують, які назви носитимуть комітети, та кількість їх членів.

Кількість і обсяг обов'язків постійних комітетів співвідносять зі структурою уряду (однак є випадки, коли один комітет працює з двома і більше міністерствами, а також приклади, де коло питань одного міністерства поширюються на два комітети).

Діяльність постійних комітетів пов'язана з основними функціями Національних зборів. Окрім участі у законотворчості, комітети виконують функцію контролю за роботою уряду.

Парламентська функція моніторингу виконавчої влади випливає з принципу, що уряд несе політичну відповідальність перед Національними Зборами. Основний закон передбачає, що уряд повинен бути підзвітний парламенту.

Принцип підзвітності уряду перед парламентом надає право Національним Зборам впливати на уряд, якщо перші не згодні з політикою другого (іструментом слугує вотум недовіри).

Важливим напрямком моніторингу комітетів є обговорення різних звітів та іншої інформації, що надається. Кожен постійний комітет повинен сформувати підкомітет для контролю за здійсненням законів та їх вплив на суспільство та економіку. Комітети проводять слухання кандидатів на посади міністрів, перш ніж вони призначаються, і проводять щорічні слухання, на яких міністри звітують про свою роботу.

Більшість комітетів очолюють представники правлячої партії, тому профільні комітети (Комітет з Національної Безпеки, Комітет з питань бюджету та аудиту), які здійснюють контроль за діяльністю уряду з найважливіших питань, переважно очолюють представники опозиції.

Сейм Латвії, однопалатний парламент, що складається з 100 депутатів, які обираються громадянами Латвії в 5 округах, — Ризькому, Відземському, Латгальському, Земгальському і Курземському.

Комітети Сейму виконують низку завдань: перевірка витрат державних коштів, перевірка порушень етичних норм, координація національної позиції Латвії з питань Європейського Союзу.

До відання комітетів також належить підготовка питань, які розглядатимуться на пленарних засідань. За рішенням Сейму комітети розглядають законопроекти та пропозиції.

Важливою сферою діяльності комітетів є парламентський контроль виконавчої влади. Комітети розглядають актуальні питання, що представляють суспільний інтерес, а також займаються вирішенням потреб для покращення роботи міністерств, державних установ або органів місцевого самоврядування. Кожен комітет регулярно зустрічається з міністрами або представниками відповідних установ з метою вирішення питань, які входять до його компетенції. Комітети також здійснюють парламентський контроль роботи уряду шляхом надання рекомендацій з раціоналізації роботи виконавчої влади.

Комітети мають право безпосередньо запитувати інформацію та роз'яснення, необхідні для їх роботи, у відповідного міністра і установ, підпорядкованих або підлеглих йому; комітет також має право викликати відповідних посадових осіб органів місцевої влади, щоб отримати необхідні коментарі.

Для того, щоби прийняти рішення про підтримку законопроекту або проводити парламентський контроль, члени комітетів враховуюь міркування відповідних міністерств і думки експертів у відповідній сфері, соціальних партнерів та НУО.

Сейм Литовської республіки формує комітети зі складу своїх членів для обговорення законопроектів та інших питань, які згідно з Конституцією входять до компетенції Сейму. Комітети Сейму повинні бути сформовані під час першої сесії новообраного Сейму, а кількість членів комітетів має бути не менше 7 і не більше 17 (за винятком Комітету з європейських справ). Місця в комітетах розподіляються згідно з пропорційним принципом представництва фракцій Сейму.

Окрім основних повноважень, комітети Сейму здійснюють контрольну функцію над урядом :

-обговорення програми Уряду; розгляд з власної ініціативи або за дорученням Сейму програм діяльності Уряду або інших державних органів по окремих сферах;

- розгляд пропозицій щодо створення або скасування міністерств та інших державних органів;

-заслуховування в ході здійснення парламентського контролю інформації та повідомлень міністерств та інших державних органів про реалізацію законів Литовської Республіки та інших прийнятих Сеймом актів; з власної ініціативи або за дорученням Сейму проведення парламентського розслідування окремих проблем і представлення Сейму своїх висновків; з власної ініціативи або за дорученням Сейму обговорення річних звітів про діяльність підзвітних Сейму державних органів та подання до Сейму своїх висновків.

Парламенти Польщі та Чехії є двопалатними, і нижня палата у кожній країні є основною. У обох країнах новопризначені уряди підлягають формальному введенню на посаду шляхом голосування у нижніх палатах. Кабінети міністрів несуть і індивідуальну, і колективну відповідальність перед парламентами або принаймні перед однією з палат. Верхня палата зазвичай не має жодного офіційного контролю над формуванням або терміном повноважень міністерств. За Конституціями, обидва парламенти мають привілейоване становище у процесі законотворення. Однак у кожній країні парламент не є єдиним джерелом законодавчих актів. Більша частина законодавства розробляється у міністерствах та направляється у парламент для перевірки. Зазвичай комітети Сейму впливають на політику шляхом використання desiderata — формальних заяв комітетів сейму, адресованих членам виконавчої гілки влади стосовно виконання законів. Комітети можуть залучати експертів з установ за межами парламенту для оцінювання, коригування політики у ході її впровадження, незалежно від схвалення більшості парламенту або парламентських клубів. Зміст desiderata охоплює і широкі політичні проблеми, які хвилюють усіх депутатів Сейму, і якими займається комітет з юрисдикції, і окремі петиції від імені вузьких груп виборців. Службовці виконавчих органів влади, чиї дії критикуються у desiderata, зобов’язані надати офіційну відповідь комітетам.

Контрольні функції німецького парламенту є менш потужними, ніж у Конгресу США, але більшими, ніж у Великобританії. Спеціальні постійні комісії парламенту контролюють урядові управління у межах їхньої юрисдикції: Комітет з бюджетних асигнувань та його спеціалізовані комісії уважно вивчають річний бюджет уряду; Федеральний аудиторський суд проводить аудит бюджетних витрат від імені Бундестагу. Комітет з бюджетних асигнувань часто видає дуже деталізовані рекомендації, які зазвичай знаходять підтримку парламенту.

Європейський Парламент здійснює демократичний нагляд за діяльністю всіх інституцій ЄС. Зокрема, Європейська Комісія політично підзвітна

Парламенту, який може винести їй вотум недовіри та закликати до відставки Комісії в повному складі.

Згідно з Лісабонським договором, Європейський Парламент має ухвалити кандидатуру Президента Європейської Комісії, запропоновану Радою ЄС. У більш широкому розумінні Парламент здійснює контроль за допомогою регулярного розгляду звітів, які надсилає йому Комісія (загальні звіти, звіти про виконання бюджету тощо). Крім того, члени Парламенту постійно звертаються до Комісії із запитами, на які члени Комісії зобов’язані відповідати.

Парламент також проводить моніторинг діяльності Ради ЄС: члени Парламенту регулярно звертаються до Ради із запитами, а голова Ради відвідує пленарні засідання й бере участь у найбільш важливих обговореннях.

Європейський Парламент також здійснює демократичний контроль, розглядаючи звернення громадян і створюючи тимчасові комітети з їхнього розслідування. Європейський Парламент бере активну участь у всіх самітах ЄС (засідання Європейської Ради). На відкритті самітів Голова Європейського Парламенту висловлює позицію з ключових питань порядку денного Європейської Ради.

Європейський Парламент також обирає омбудсмена, уповноваженого розглядати скарги громадян ЄС, компаній та організацій, а також усіх, хто проживає чи офіційно зареєстрований у країнах-членах ЄС, з приводу порушень діяльності інституцій та органів ЄС. Посада Європейського омбудсмена з'явилася відповідно до Договору про Європейський Союз у 1992 р. Омбудсмен є посередником між громадянами і владою ЄС. Його обирають на п'ятирічний поновлювальний термін, що відповідає законодавчому терміну повноважень Європейського Парламенту. Щорічно омбудсмен подає Європейському Парламенту звіт про свою роботу.

Контроль є основною функцією парламенту, необхідною для забезпечення виконання прийнятих або розроблених законів та для виявлення потреби у перегляді та удосконаленні законів. Парламентський контроль стосується перегляду та оцінки певних видів діяльності виконавчої гілки влади парламентом. Законодавча гілка влади проводить контрольну діяльність, оскільки вона не лише приймає нові програми для держави, але також зобов’язана забезпечувати виконання та ефективне управління існуючими програмами, у спосіб, що відповідає намірам законодавчого органу.

У парламентів є кілька інструментів для ефективного здійснення контролю. Право на розподіл бюджетних коштів є основним інструментом більшості парламентів в усьому світі, що використовується для впливу на державну політику. Крім того, важливими інструментами парламентського контролю є комітети, візити на місцях, слухання, час для запитань, омбудсмени, міжурядові зв’язки та вотуми недовіри. Приймаючи закони, якими встановлюється порядок дій для законодавчих органів влади, та виділяючи кошти на ці дії, парламенти мають якнайширші повноваження щодо встановлення відповідальності керівників виконавчих органів влади.

ВИСНОВКИ

На основі комплексного підходу до розгляду загальнотеоретичних та практичних аспектів, вирішено важливу наукову проблему, яка полягає у необхідності аналізу конституційно-правових засад інституту парламентського контролю і його ролі у розподілі влади, функціонуванні механізму «стримувань і противаг» та дотриманні основних прав і свобод людини.

Здійснено порівняльно-правове дослідження форм парламентського контролю, які використовуються у парламентській практиці України та європейських країн, зокрема, Чехії та Франції. Також автором виявлено проблеми, що впливають на ефективність здійснення парламентського контролю в Україні та запропоновано можливі шляхи їх вирішення за допомогою використання досвіду Французької та Чеської Республік.

Зважаючи на панівну науково-теоретичну думку, а також проведені наукові пошуки в рамках теоретичної бази, що стосується предмета дослідження, можна сформулювати такі висновки та пропозиції:

1. Розглядаючи парламентський контроль як особливий вид державного контролю, характерні риси якого зумовлені тим, що він здійснюється парламентом в цілому як органом народного представництва, а також його структурними підрозділами (самими народними обранцями, постійними і тимчасовими комітетами і комісіями), спеціалізованими контрольними органами, заснованими парламентом, ми приймаємо думку, що право парламента здійснювати контроль випливає із визнання верховенства законодавчої влади в системі розподілу влади.

Грунтуючись на цьому, сформульовано власне визначення поняття парламентського контролю та його мети. Так, парламентський контроль – це одна з основних функцій парламенту, активна структурована діяльність вищого законодавчого органу влади та спеціально створених ним органів, яка повинна здійснюватися на основі принципів законності, верховенства права, незалежності, самостійності і принципу розподілу влади, не порушувати права і свободи людини і громадянина, спрямована на перевірку та оцінку діяльності насамперед органів виконавчої влади на чолі з урядом, з можливим застосуванням відповідних санкцій.

Отже, парламентський контроль – не самоціль, а механізм, який обслуговує потреби правового суспільства за допомогою системи контрольно-юридичних та конституційних гарантій, що забезпечують умови його функціонування.

Визначення поняття парламентського контролю має суттєве значення для розуміння його правової природи і надає можливість в подальшому регулювати та удосконалювати законодавство, яке регламентує повноваження кожної із гілок влади. При цьому парламентський контроль розглядається як комплексний інститут парламентського права, який об’єднує норми конституційного, адміністративного, кримінального та фінансового права.

Мета парламентського контролю:

а) забезпечення реалізації основних напрямів державної політики, яка фіксується в законодавчих та інших актах парламенту, у діяльності виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інших державних і громадських інститутів;

б) виявлення причин неефективної реалізації законодавчих та інших правових документів парламенту, створення необхідних заходів і рекомендацій щодо більш якісного застосування законодавства, приведення його у відповідність до потреб сучасних реалій;

в) удосконалення діяльності контрольованих суб’єктів та визначення правового становища суб’єкта парламентського контролю;

г) сприяння відкритості політичних процесів, дотриманню гласності в діяльності державного апарату.

Особливістю парламентського контролю є рекомендаційний характер заходів реагування, які застосовуються парламентськими установами після завершення контрольних перевірок.

2. У результаті аналізу праць українських та зарубіжних науковців виявлено відсутність залежності між необхідністю здійснення контрольної функції парламентом та його типом. Встановлено, що основу контрольної діяльності парламенту становлять конституційно-правові принципи, які визначають її зміст та структуру.

Незважаючи на існуючу різницю у структурах парламентів, парламентський контроль є одним із елементів діяльності будь-якого парламенту, а контроль є атрибутом будь-якої влади.

3. На основі проведеного порівняльно-аналітичного дослідження законодавчого закріплення контрольної функції парламенту, вбачається, що інститут парламентського контролю в Україні та у більшості європейських країн організований і діє на основі всезагальних принципів народовладдя, дотримання прав і свобод людини, розподілу влади, політичного та ідеологічного плюралізму, які закріплені в їх конституціях як основи конституційного ладу. Зокрема, модель інституту парламентського контролю в Україні сформувалася під дією специфічних політичних процесів та особливостей національного менталітету, який за своїм характером близький до європейського.

Отримані дані дають підстави вважати, що, запобігаючи проявам злочинних явищ у суспільстві, законодавство європейських держав балансує між поліцейськими та демократичними методами боротьби з цими проблемами. У даному випадку законодавство Франції та Чехії може слугувати прикладом застосування успішних заходів з подолання згаданих вище проблем. Ці країни зуміли знайти компроміс між подоланням кризових ситуацій та дотриманням демократичних прав і свобод людини шляхом дієвого парламентського контролю.

Саме тому ми переконані в актаальності застосування досвіду Французької та Чеської Республік у сфері контролю за ефективністю законодавчих актів, шляхом створення відповідного спеціалізованого парламентського органу.

Дослідження дозволило: обґрунтувати регулятивну роль видів парламентського контролю в механізмі «стримувань і противаг» щодо запобігання перевищенню повноважень державними інститутами, відповідно до принципу розподілу влади.

Розоділ влади передбачає поділ компетенції між органами державної влади, що поряд з раціоналізацією державного управління забезпечує взаємний контроль органів влади. Тим самим створюється ефективний механізм «стримувань і противаг», між трьома гілками влади виключається можливість концентрації владних повноважень в якоїсь однієї з владних структур.

Підсумовуючи усе зазначене та зважаючи на те, що метою створення механізму «стримувань і противаг» є реалізація принципу розподілу влади, то головне її завдання і призначення – забезпечення стабільності в державі, безперервність діяльності державної влади на основі узгоджених дій усіх гілок влади, недопущення кризи функціонування державного механізму. В цьому контексті вивести контрольну парламентську владу в окрему структуру, на нашу думку, недоцільно і не має сенсу.

Порівнюючи діяльність опозиції в Україні, Чехії та Франції і її роль при розподілі влади, ми можемо побачити, що меншість відіграє або має можливість відігравати значну роль у контрольній функції будь-якого парламенту. Ми пропонуємо відновити в Регламенті Верховної Ради України главу «Парламентська опозиція». Внести в цю главу статті, які гарантуватимуть опозиційним політичним силам право за потребою вимагати створення в разі необхідності комісій з розслідування та проведення аналітичних досліджень комітетів з оцінки та контролю.

5. Дослідження законодавства Франції, Чехії та України виявило особливості конституційної моделі організації парламентського контролю характерні для України, Франції та Чехії, зокрема, по-преше, загальна модель парламентського контролю організована і діє на основі спільних для досліджуваних нами європейських країн, закріплених в їх конституціях як основ конституційного ладу, принципів народовладдя, дотримання прав і свобод людини і громадянина, поділу влади, політичного та ідеологічного плюралізму.

По-друге, для моделі парламентського контролю у всіх трьох досліджуваних країнах спільним є ряд доктринальних принципів здійснення контролю як виду державної діяльності, серед яких принципи: плановості, системності, об’єктивності, незалежності, гласності та відповідальності, законодавче закріплення цих принципів, а також послідовна їх реалізація у практиці здійснення парламентського контролю спрямовані на забезпечення дотримання прав і свобод людини в діяльності інститутів публічної влади.

По-третє, виявлено ряд тенденцій, спільних для вказаних держав, зокрема – віднесення до числа об’єктів парламентського контролю нових сфер державної діяльності, а саме: діяльності органів розвідки і безпеки, діяльності органів публічної влади у сфері дотримання прав і свобод людини.

за собою виникнення спеціалізованих органів парламентського контролю на додаток до вже існуючих. Наслідком установлення тпких органів є поступове зростання їх самостійності і незалежності від парламентів. Ця тенденція найбільш наочно проявляється у діяльності омбудсманів і контрольно-рахункових органів, що змушує парламенти засновувати комітети або комісії, які б забезпечували взаємодію зі спеціалізованими органами парламентського контролю.

У свою чергу, розширення переліку об’єктів парламентського контролю веде

6. Наукові пошуки в рамках кваліфікаційній роботи магістра довели, що: а) парламентський контроль в Республіках Франції та Чехії сформований і діє, у першу чергу, на основі забезпечення загальних для держав Європейського Союзу прав, закріплених в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод як основі конституційного ладу, принципів народовладдя, політичної та ідеологічної багатоманітності; б) здійснення контрольних повноважень парламентом у Франції та Чехії побудоване на дотриманні принципу юридичної безпеки та передбачає систематичний моніторинг якості законодавства.

На основі вивчення практики законодавчої діяльності парламентів Чеської та Французької Республік зроблено такі спостереження: а) у названих європейських країнах передбачений обов’язок уряду супроводжувати будь-який законопроект незалежно від суб’єкта законодавчої ініціативи, шляхом надання своїх фахових висновків щодо дослідження його впливу; б) виявлено чіткий перелік вимог до законопроектів, яким останні повинні відповідати, щоб отримати схвальний висновок консультативних органів, а у подальшому й уряду, та мати можливість бути включеними до порядку денного слухань парламенту.

Таким чином, на сьогодні у Франції та Чехії вироблений чіткий алгоритм розробки, виконання та моніторингу нормативно-правових актів.

Отже, пропонуємо запровадити в Україні процедуру супроводження кожного законопроекту урядом з дослідженням оцінки впливу в разі прийняття такого закону та прогнозом наслідків його впливу дії на супільні відносини, до сфери яких він належить.

7. У результаті дослідження встановлено, що незважаючи на існування в Україні великої кількості органів і установ, форм та видів реалізації парламентського контролю та великий обсяг законів, підзаконних та інших нормативно-правових актів, які регламентують контрольний процес, системний аналіз ефективності законодавчої бази відсутній, що несе в собі загрозу порушення прав людини.

Розглядаючи діяльність Омбудсманів України, Чеської та Французької Республік, ми констатуємо, що моніторинг практики застосування норм про права людини включає в себе експертизу законопроектів, а також аналіз практики реалізації вже прийнятих законів, і цей моніторинг фактично повинен стати одним з основних методів реалізації функції парламентського контролю.

Таким чином, ми дійшли висновку про доцільність створення парламентом відповідного департаменту, до завдань якого належатиме впорядкування системи нормативно-правових актів в Україні – від їх проектування до припинення дії.

8. На основі проведеного дослідження вироблено рекомендації щодо зміни та удосконалення законодавства у сфері здійснення парламентського контролю:

внести зміни до статті 91 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» в частині розширення переліку вимог до змісту законопроекту з метою розуміння «наміру закону»;

внести зміни до змісту статті 93 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» щодо обов’язкового скерування законопроекту до Кабінету Міністрів України для надання висновку про юридичну безпеку та про можливість його фінансового забезпечення;

законодавчо закріпити процедуру контрасигнування, оскільки на наш погляд, нормативна діяльність Президента України має підлягати контролю з боку парламенту: внести в Основний Закон України термін «контрасигнування»; надати парламенту конституційне право контролювати акти президента, які підлягають контрасигнатурі, на предмет законності; вважати контрасигнування однією із форм здійснення парламентського контролю над законодавчою діяльністю уряду і президента;

закріпити законодавчо процедуру використання інтерпеляції як однієї із форм парламентського контролю, що дасть можливість відмежувати невідкладні та найбільш соціально важливі питання, які потребують публічного обговорення, від питань, що стосуються поточної роботи уряду та парламенту;

не залучати до організації парламентських слухань увесь парламент, оскільки такі слухання є особливою формою парламентського контролю і спрямовані на публічне обговорення будь-якої важливої суспільно-політичної або державної проблеми, організовуються парламентом або палатами парламенту та проводяться за тематичними або галузевими питаннями. Натомість проводити такі слухання, на наш погляд, слід на базі комітетів Верховної Ради України;

внести зміни до статті 87 Конституції України в частині кількості депутатів, які можуть вносити пропозицію про розгляд питання щодо відповідальності уряду та прийняття резолюції недовіри, зі ста п’ятдесяти до ста п’ятнадцяти;

відновити у Регламенті Верховної Ради України главу «Парламентська опозиція», внести в неї статті про визнання за опозиційними політичними групами права вимагати створення за необхідності слідчих комісій.

ПЕРЕЛІК використаних джерел

1. Арутюнян А. Парламент, президент, премьер-министр: перспективы взаимоотношений / А. Арутюнян // Сравнительное конституционное обозрение. – 2005. – № 4 (53). – С. 78-80.
2. Баглай М. В. Малая энциклопедия конституционного права / М. В. Баглай, В. А. Туманов. – М.: БЕК, 1998. – 506 с.
3. Барабаш Ю. Парламентська відповідальність Уряду в конституційній практиці країн ЄС та України / Ю. Барабаш // Право України. – 2007. – № 4. – С. 12-16.
4. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: конституційно-правовий аспект / Ю. Г. Барабаш. – Харків: Легас, 2004. – 191 с.
5. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Ю. Г. Барабаш. – Харків, 2004. – 20 с.
6. Бариська Я. О. Парламентська форма правління: поняття й ознаки / Я. О. Бариська, В. В. Лемак // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 43-47.
7. Безруков А. В. Законодательная инициатива: проблемы реализации и взаимодействия законодателей / А. В. Безруков // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 10. – С. 15-19.
8. Бесчастний В. М. Конституційне (державне) право зарубіжних країн: [навч. посіб.] / Віктор Миколайович Бесчастний, Олександр Володимирович Філонов, Владислав Миколайович Субботін. – К.: Знання, 2008. – 467 с.
9. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні / О. В. Богачова, О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко; В. О. Зайчук (ред.). – К.: Реферат, 2006. – 424 с.
10. Богачова О. В. Законотворчий процес зарубіжних країн / О. В. Богачова, О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко; В. О. Зайчук (ред.). – К.: Реферат, 2006. – 656 с.
11. Богдановская И. Ю. Делегированное законодательство в странах «общего права»: сравнительно-правовые аспекты [Текст] / И. Ю. Богдановская // Право и политика. – 2006. – № 10. – С. 60-65.
12. Бокало Н. Проблеми і перспективи демократизації в країнах Центрально-Східної Європи (на прикладі Вишеградської четвірки) / Н. Бокало, С. Трохимчук. – Львів: Львівський національний ун-т ім. Івана Франка, 2000. – 68 с.
13. Борисов Н. А. Конституционные альтернативы Украины: назад в будущее? / Н. А. Борисов // Власть. – 2011. – № 2. – С. 64-69.
14. Брынзов И. И. Конституционные основы законодательной власти / И. И. Брынзов, А. Ю. Чернобаева // Публичное и частное право. – 2009. – № 2. – С. 102-113.
15. Булаков О. Н. Парламентское право России / О. Н. Булаков, Ю. Ю. Бойко, Е. В. Коврякова; под. ред. О. Н. Булакова. – М.: Эксмо, 2006. – 654 с.
16. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия / Ирина Алексеевна Василенко. – М.: Издательская корпорация «Логос», 2000. – 200 с.
17. Вахудова М. А. Нерозділена Європа: демократія, важелі впливу та інтеграція після комунізму / Мілада Анна Вахудова; Тарас Цимбал (пер. з англ.). – К.: Києво-Могилянська академія, 2009. – 380 с.
18. Виноградов В. Конституционно-правовая ответственность членов правительства / В. Виноградов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2004. – № 3 (48). – С. 47-50.
19. Вітмор С. Основні напрями підвищення ефективності парламентського контролю в Україні / С. Вітмор // Часопис Парламент. – 2010. – № 1. – С. 30-31.
20. Геворкян М. В. Истоки теории разделения властей / М. В. Геворкян // Вестник Псковского государственного педагогического университета. – Серия: Социально-гуманитарные и психолого-педагогические науки. – 2010. – № 11. – С. 116-120.
21. Гетманець О. П. Бюджетний контроль: організаційноправові засади: [монографія] / Ольга Петрівна Гетманець. – Харків: Екограф, 2008. – 307 с.
22. Горовенко М. Парламентські комітети і комісії в Україні та зарубіжних країнах / М. Горовенко // Право України. – 2008. – № 7. – С. 30-34.
23. Горохов Д. Б. Правовой мониторинг как приоритетное направление науки и государственной политики / Д. Б. Горохов // Адвокат. – 2008. – № 11. – С. 113-120.
24. Грималюк П. О. Делегована правотворчість у зарубіжних країнах / П. О. Грималюк // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 3. – С. 39-43.
25. Грушева Г. В. Проблемы конституционной ответственности высших должностных лиц в зарубежных странах и в России / Г. В. Грушева, Л. Н. Зарянова, Д. Р. Мустахетдинова // Вестник Восточной экономико-юридической гуманитарной академии – 2006. – № 1. – С. 49-56.
26. Грызлов Б. В. Специализированные органы парламента: сравнительный анализ / Б. В. Грызлов // Политическая экспертиза. – 2009. – № 1. – С. 26-36.
27. Дахова І. І. Процедури припинення повноважень уряду: зарубіжний досвід [Електронний ресурс] / І. І. Дахова // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 268–273. – Режим доступу: http://www.nbuv. gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10diiuzd.pdf.
28. Двопалатний парламент: світовий досвід та українські реалії: [монографія] / О. А. Фісун (заг. ред.). – Харків: Золоті сторінки, 2008. – 200 с.
29. Дерець В. А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини / Вікторія Анатоліївна Дерець. – К.: Юридична думка, 2007. – 180 c.
30. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [Авер’янов В. Б., Дерець В. А., Ославський М. І. та ін.]; В. Б. Авер’янов (заг. ред.). – К.: Юстиніан, 2007. – 288 c.
31. Державне управління: основи теорії, історія і практика: [навч. посіб.] / [Бакуменко В. Д., Надолішній П. І., Іжа М. М., Арабаджи Г. І.]. – Одеса: Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
32. 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.
33. Дзыбова С. Г. Институт делегированного законотворчества / С. Г. Дзыбова // Вестник Адыгейского государственного университета. – 2006. – № 2. – С. 131-134.
34. Егорова М. О. Правовые основы деятельности Правительства ФРГ / М. О. Егорова, А. А. Ялбулганов // Правоведение. – 2006. – № 5. – С. 205-215.
35. 89. Євгеньєва А. М. Німецьке «серце демократії» / А. М. Євгеньєва // Часопис Парламент. – 2002. – № 1-2. – С. 69-78.
36. Жук Н. А. Парламент, Президент, уряд: через взаємопорозуміння до рівноваги: монографія / Н. А. Жук; М. В. Цвік (наук. ред.). – Харків: Харків юридичний, 2007. – 319 с.
37. Журавльова Г. С. Форми та механізм парламентського контролю / Г.С. Журавльова // Вісник Запорізького національного університету. – 2009. – № 2. – С. 41-47.
38. Журавський В. С. Проблеми формування двопалатного парламенту / В. С. Журавський; О. Н. Ярмиш (ред.). – Харків: Видавництво Ун-ту внутрішніх справ, 2000. – 20 с.
39. Завалунов А. З. Система государственного контроля в сфере исполнительной власти / А. З. Завалунов // Актуальные проблемы российского права. – 2009. – № 2. – С. 169-175.
40. Зазнаев О. И. Измерение президентской власти / О. И. Зазнаев // Ученые записки Казанского университета. – Серия: Гуманитарные науки. – 2005. – Т. 147. – № 1. – С. 4-21.
41. Зазнаев О. И. Модели дуальной исполнительной власти / О. И. Зазнаев // Ученые записки Казанского государственного университета. – Серия: Гуманитарные науки. – 2010. – Т. 152. – С. 205-211.
42. Зазнаев О. И. Парламентаризация в постсоветских странах / О. И. Зазнаев // Ученые записки Казанского университета. – Серия: Гуманитарные науки. – 2009. – Т. 151. – № 1. – С. 119-130.
43. Кальниш Ю. Г. Аналіз та оцінювання політики в системі моніторингу взаємодії органів державної влади / Ю. Г. Кальниш, В. В. Тертичка // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2004. – № 3. – С. 86-95.
44. Керимов А. Д. О своеобразии государственной системы современной Франции / А. Д. Керимов // Государство и право. – 2001. – № 1. – C. 71-75.
45. Керимов А. Д. Парламентское право Франции / А. Д. Керимов. – М.: Норма, 1998. – 176 с.
46. Историческое и теоретическое обоснование делегирования законодательных полномочий / И. Н. Кирякова // Вестн. Полоц. гос. ун-та. – Сер. Д. Экономические и юридические науки. – 2009. – № 4. – С. 116-121.
47. Кирякова И. Н. Конституционное закрепление института делегированного законодательства в зарубежных странах / И. Н. Кирякова // Вестн. Белорус. гос. ун-та. – Сер. З. – 2010. – № 2. – С. 68-71.
48. Кирякова И. Н. Роль применения зарубежного опыта для устойчивого развития Республики Беларусь / И. Н. Кирякова //
49. Ковриженко Д. Коаліційний процес формування уряду в умовах реформування конституційного ладу в Україні / Д. Ковриженко // Часопис Парламент. – 2009. – № 4. – С. 2-14.
50. Ковриженко Д. Правове регулювання законодавчого процесу: досвід країн ЄС та пропозиції для України / Д. Ковриженко // Часопис парламент. – 2011. – № 1. – С. 2-41.
51. Коврякова Е. В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика / Е. В. Коврякова. – М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2005. – 191 с.
52. Кокотов А. Н. Федеральный законодательный процесс: понятие и структура /А. Н. Кокотов // Правоведение. – 2001. – № 1. – С. 53-63.
53. Колесник К. О. Парламентська процедура в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Катерина Олександрівна Колесник. – Харків, 2003. – 19 с.
54. Лагун Д. А. Акты исполнительной власти, имеющие силу закона: сравнительно-правовой анализ / Д. А. Лагун // Право и демократия. – 2006. – Вып. 17. – С. 3-21.
55. Лангинен А. В. Конфликты между парламентом и иными высшими органами государственной власти: предпосылки, причины, пути разрешения / А. В. Лангинен // Ars Administrandi. –2010.–№2.–С.74-80.
56. Лихобабин В. А. Правительство как субъект права законодательной инициативы: российская модель и мировой опыт / В. А. Лихобабин // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 7. – С. 21-23.
57. Майданник О. Повноваження та форми діяльності народного депутата України у сфері парламентського контролю (теоретичний аспект) / О. Майданник // Право України. – 2007. – № 8. – С. 9-13.
58. Майданник О. О. Конституційні принципи діяльності Верховної Ради України по здійсненню контрольної функції / О. О. Майданник // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 5. – С. 98-101.
59. Майданник О. О. Основні напрями реалізації українським парламентом контрольної функції. Питання теорії / О. О. Майданник // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 3 (65). – С. 5-16.
60. Майданник О. О. Парламентський контроль в Україні / О. О. Майданник. – К.: Національний педагогічний ун-т ім. М. П. Драгоманова, 2004. – 320 с.
61. Макаренко О. Г. Планування законодавчої діяльності Верховної Ради України: історичний аспект та актуальні проблеми / О. Г. Макаренко // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2011. – № 1 (4). – С. 39-45.
62. Малкіна Г. М. Подвійна політична відповідальність уряду / Г. М. Малкіна // Гуманітарні студії: Збірник наукових праць Київського національного університету ім. Т. Шевченка. – 2010. – № 7. – С. 153-160.
63. Мартинюк Р. Інститут парламентської відповідальності уряду в Україні за змістом Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 року / Р. Мартинюк // Вісник Академії правових наук України. – 2007. – № 4 (51). – С. 84-91.
64. Мартинюк Р. Компетенційний дуалізм виконавчої влади: державно-правовий досвід П’ятої Французької Республіки та України / Р. С. Мартинюк // Право України. – 2011. – № 1. – С. 200-208.
65. Мартинюк Р. Оцінка ефективності змішаної форми правління в сучасній Україні / Р. Мартинюк // Підприємництво, господарство іправо.–2008.–№11.–С.53-56.
66. Мартинюк Р. Парламентська відповідальність уряду в зарубіжній та вітчизняній практиці: компаративний аналіз / Р. Мартинюк // Вибори та демократія. – 2010. – № 1 (23). – С. 54-62.
67. Мартинюк Р. Парламентська відповідальність уряду в Україні: особливості нормативного регулювання / Р. Мартинюк // Право України. – 2008. – № 9. – С. 19-25.
68. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посіб. / Ніна Романівна Нижник, Олег Альбертович Машков. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 159 с.
69. Обухович И. В. Конституционное право Германии и Франции: Курс лекций / Инна Владимировна Обухович. – Минск: Асобны Дах, 2004. – 93 с.
70. Омельченко Н. Л. Конституційно-правові основи законодавчої функції Верховної Ради України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Н. Л. Омельченко. – К., 2011. – 18 с.
71. Павленко Р. М. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід / Р. М. Павленко. – К.: Видавничий дім «КМ Академія», 2002. – 253 с.
72. Протасова В. Є. Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди: монографія / Вікторія Євгенівна Протасова. – Харків: Право, 2009. – 208 с.
73. ка та український досвід використання механізму парламентських слухань та слухань у комітетах як інструменту контрольної функції парламенту. Інформаційно-аналітичне дослідж
74. Слідчі функції парламенту: національний і зарубіжний досвід та напрями удосконалення. Інформаційно-аналітичне дослідження. – К. : Лабораторія законодавчих ініціатив, 2007. – 43 с.
75. Соколова Ю. А. Нормотворчество органов исполнительной власти и механизм реализации закона / Ю. А. Соколова // Финансовое право. – 2006. – № 6. – С. 9-11.
76. Сорока С. В. Депутатські запити як форма парламентського контролю Кабінету Міністрів України: правове регулювання та практика / С. В. Сорока // Наукові праці: Науково-методичний журнал. – Серія: Державне управління. – 2011. – Т. 159. – Вип. 147. – С. 29-36.
77. Сорока С. В. Депутатські запити як форма парламентського контролю уряду в країнах ЄС: досвід для України / С. В. Сорока // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2011. – № 3 (6). – С. 76-82.
78. Цоппоева А. Т. К вопросу о законодательной инициативе Правительства Российской Федерации / А. Т. Цоппоева // Юристъ – Правоведъ. – 2007. – № 6. – С. 77-79.
79. Червонюк В. И. Форма правления и разделение властей: конституционно-правовые взаимосвязи / В. И. Червонюк, А. Г. Варнавский // Социально-экономические явления и процессы. – 2010. – № 3 (19). – С. 296-301.
80. Черкасов А. И. Глава государства и правительство в странах современного мира. Конституционно-правовое регулирование и практика / Александр Игоревич Черкасов. – М.: Экзамен, 2006. – 222 с.
81. Черненко А. К. Современные проблемы качества закона и механизмы его реализации / А. К. Черненко // Вестник Новосибирского государственного университета. – Серия: Право. – 2006. – Т. 2. – № 1. – С. 70-76.
82. Чернобель Г. Т. Институциональная детерминанта системы государственного управления / Г. Т. Чернобель // Журнал российского права. – 2008. – № 136. – С. 45-55.
83. Чиркин В. Е. Новое в парламентаризме: минипарламенты / В. Е. Чиркин // Общественные науки и современность. – 2002. – № 3. – С. 68-74.
84. Шаповал В. М. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні: Навч. посіб. / В. М. Шаповал, В. І. Борденюк, Г. С. Журавльова. – К.: УАДУ, 2000. – 216 с.
85. Шляхтун П. П. Конституційне право: словник термінів / Петро Петрович Шляхтун. – К.: Либідь, 2005. – 568 с.
86. Шоу К. Законодавчий процес у Верховній Раді України: деякі пропозиції щодо реформ з огляду на практику Великобританії // Європейські парламентські традиції та українські реалії: Тези виступів учасників міжнародної конференції (Київ, 3-4 березня 2010 року). – К.: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2010. – С. 5-7.
87. Яценко О. В. Институт парламентского контроля как фактор формирования правового государства / О. В. Яценко // Философия права. – 2010. – № 2. – С. 93-97.
88. Administracja publiczna: wyzwania w dobie integracji europejskiej / red. nauk. Jacek Czaputowicz. – Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2008. – 462 s.
89. Andeweg R. Executive-Legislative Relations in the Netherlands: Consecutive and Coexisting Patterns / Rudy В. Andeweg // Legislative Studies Quarterly. – 1992. – Vol. 17. – №. 2. – Рp. 161-182.
90. Apel S. The Decision of the German Federal Constitutional Court of 25 August 2005 Regarding the Dissolution of the National Parliament / S. Apel, Ch. Körber, T. Wihl // German Law Journal. – 2005. – Vol. 6. – № 9. – Рp. 1243-1254.
91. Bałaban А. Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP / Andrzej Bałaban. – Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2011. – 137 s.
92. Bałaban А. Sześć funkcji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej / Andrzej Bałaban // Przegląd Sejmowy. – 2007. – № 4 (81). – S. 127150.
93. Banaszak B. Rola Senatu w procesie legislacyjnym / B. Banaszak // Przegląd Sejmowy. – 2000. – № 5. – S. 29-40.
94. Banaszak В. Koncepcje komisji śledczych / B. Banaszak // Przegląd Sejmowy. – 2006. – № 5 (76). – S. 9-24.
95. Basic Law for the Federal Republic of Germany. Print version. As at: April 2010 [Електронний ресурс] // Офіційна сторінка Німецького Бундестагу. – Режим доступу: http://www. bundestag.de.
96. Beard C. A. Representative Government in Evolution / Charles A. Beard, John D. Lewis // The American Political Science Review. – 1932. – Vol. 26. – № 2. – Рp. 223-240.
97. Bień-Kacała A. Działal№ść prawotworcza egzekutywy w świetle UZ RFN / Agnieszka Bień-Kacała, Anna Tar№wska // Przegląd Sejmowy. – 2010. – № 2 (97). – S. 99-116.
98. Damgaard E. Denmark: Delegation and Accountability in Mi№rity Situations // Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies / Edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. – New York: Oxford University Press Inc., 2003. – P. 281-300.
99. Divided Government in Comparative Perspective / edited by Robert Elgie. – New York: Oxford University Press Inc., 2001. – 255 р.
100. Greenwood J. New Public Administration in Britain / J. Greenwood, R. Pyper, D. Wilson. – London;
101. Grzybowski M. Systemy konstytucyjne państw skandynawskich / Marian Grzybowski. – Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2010. – 175 [1] s.
102. Grzybowski M. Władza wykonawcza w Rzeczpospolitej Polskiej w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej (wybrane zagadnienia) / Marian Grzybowski // Polska w Unii Europejskiej / red. M. Kruk, J. Wawrzyniak. – Zakamycze: Kantor Wydawniczy, 2005. – S. 17-42.
103. Grzybowski М. Sejmowa komisja śledcza / М. Grzybowski // Przegląd Sejmowy. – 2001. – № 3 (44). – S. 45-52.
104. Hallerberg M. Fiscal governance in Europe / M. Hallerberg, R. Rainer Strauch, J. Hagen. – New York: Cambridge University Press, 2009. – 235 р.
105. Heller W. Making Policy Stick: Why the Government Gets What It Wants in Multiparty Parliaments / W. Heller // American Journal of Political Science. – 2001. – Vol. 45. – № 4. – Рр. 780-798.
106. Kelly R. Parliamentary questions – current issues / R. Kelly, O. Gay. – London: Parliament and Constitution Centre, 2008. – 23 р.
107. Krzemiński М. Sta№wienie i charakter prawny ordonansów w V Republice Francuskiej / Marcin Krzemiński // Przegląd Sejmowy. – 2011. – № 3 (104). – S. 207-218.
108. Okrzesik J. Polski Senat: studium politologczne / Janusz Okrzesik. – Warszawa: Kancelaria Senatu, 2008. – 201 s.