

**ЛАБОРАТОРІЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ**  
**ПРОГРАМА СПРИЯННЯ ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ**  
**УНІВЕРСИТЕТУ ІНДІАНИ США**

**КОНТРОЛЬНІ ФУНКЦІЇ ПАРЛАМЕНТУ:**  
**УКРАЇНСЬКИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

**Частина 2.**

*Інформаційно-аналітичне дослідження*

**За редакції:**

*Ковриженко Д.С., експерта Лабораторії законодавчих ініціатив*

**КИЇВ – 2006**

## **ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ**

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 та денонсувати міжнародні договори;*
- *право скасовувати акти підконтрольних парламенту державних органів та посадових осіб<sup>1</sup>*

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<sup>2</sup>. 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.

### **Інтерпеляції як різновид контрольних парламентських процедур**

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 вноситься 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

<sup>1</sup> Ковачев Д.А. О разнообразии правовых норм, регулирующих парламентский контроль в иностранных государствах / Институты конституционного права иностранных государств. – М.: «Городец-издат», 2002. – С.257

<sup>2</sup> Б.А.Страшун, В.А.Рыжов. Иные специальные парламентские процедуры / Конституционное (государственное) право зарубежных стран. В. 4 т. Тома 1 – 2. Часть общая / Отв. ред. Б.А. Страшун. – 3-е изд., обновл. и дораб. – М.: Издательство БЕК, 2000. – С. 560 – 578; Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. – К.: АртЕк, Вища шк., 1998. – С. 205 – 222.

кожній країні має свої особливості. Але загальною ознакою правового регулювання є встановлення на законодавчому рівні механізмів, покликаних запобігти надмірному парламентському втручання 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 Урядом 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.

### **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).

### **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 промудрації (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.

## **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.

## **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<sup>3</sup>. За результатами роботи рахункової палати парламент може поставити питання про недовіру як уряду в цілому, так і окремим його членам зокрема.

---

<sup>3</sup> Шаповал В.М. Цит.пр. – С. 213.

## **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 довірі 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.

## 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 унеможлиблює її застосування на практиці.

**Таблиця. Правове регулювання парламентського контролю в окремих зарубіжних країнах**

Країна	Форма правління/ структура парламенту	Форми парламентського контролю/ політична відповідальність
Болгарія	Парламентська республіка/ однопалатний парламент – Національні Збори	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>депутатські запити і запитання</b> (<i>запитання</i> 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)</li> <li>• <b>парламентські розслідування і парламентські слухання</b> (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)</li> <li>• <b>право ратифікації та денонсації міжнародних договорів, надання згоди на укладення договорів про надання державних позик; прийняття звіту Уряду про виконання державного бюджету</b></li> <li>• <b>бюджетний контроль</b> (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)</li> <li>• <b>політична відповідальність уряду</b> (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)</li> </ul>



		<p>парламенту; у разі не підтримки проекту резолюції питання про недовіру може бути ініційовано лише через 6 місяців після прийняття відповідного рішення)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>імпічмент</b> (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)</li> </ul>
<b>В'єтнам</b>	<p>Парламентська (соціалістична) республіка/однопалатний парламент – Національні Збори (сесії – 2 рази на рік тривалістю 2-3 тижні), постійно діючий орган парламенту – Постійний Комітет Національних Зборів</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>депутатські запити і запитання</b> (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)</li> <li>• <b>право скасовувати акти уряду, Верховного Народного Суду та Верховної Народної Прокуратури з мотивів їх невідповідності Конституції, законам і постановам Національних зборів</b></li> <li>• <b>політична відповідальність уряду</b> (уряд в цілому або будь-який його член зокрема може бути відправлений у відставку більшістю від складу Національних Зборів у будь-який час)</li> <li>• <b>контроль, що здійснюється Постійним Комітетом Національних Зборів</b> (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)</li> <li>• <b>контроль, що здійснюється Радою національностей і постійними комісіями Національних Зборів</b> (право вимагати від членів уряду надання необхідних для роботи звітів та матеріалів)</li> </ul>
<b>Великобританія</b>	<p>Парламентська монархія / двопалатний парламент (Палата громад і Палата лордів)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>запитання, пропозиції, поправки до тронної промови (запитання)</b> 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 безздатністю, комерційною таємницею, на питання особистого характеру; міністр також не зобов'язаний</li> </ul>

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; витребувати 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 відображаються 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

		<p>віднесено 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</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>політична відповідальність уряду</b> (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)</li> <li>• <b>імпічмент</b> (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)</li> </ul>
<p><b>Італія</b></p>	<p>Парламентська республіка / двопалатний парламент (Палата депутатів і Сенат)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>депутатські запити та інтерпеляції</b> (<i>запит</i> 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; <i>інтерпеляція</i> 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 своєї 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)</li> <li>• <b>парламентські розслідування</b> (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;</li> </ul>

		<p>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)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>політична відповідальність уряду</b> (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)</li> <li>• <b>конституційна відповідальність</b> (Президент несе відповідальність за державну зраду та порушення Конституції; рішення про віддання Президента суду приймається абсолютною більшістю складу парламенту на засіданні його палат)</li> </ul>
<p><b>Польща</b></p>	<p>Змішана республіка з відносно сильною владою президента/ двопалатний парламент (Сейм і Сенат) з сильною нижньою палатою, парламентський контроль здійснюється виключно Сеймом</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>інтерпеляції, запити, запитання з поточних справ</b> (<i>інтерпеляція</i> стосується питань принципового характеру, у ній має бути викладено суть проблеми та формулювання питання, що впливає 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; <b>запит</b>, 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; <b>запитання з поточних справ</b> 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)</li> <li>• <b>бюджетний контроль Сейму та Верховної палати</b></li> </ul>

		<p><b>контролю</b> (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)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>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)</b></li> <li>• <b>парламентські розслідування</b> (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)</li> <li>• <b>політична відповідальність уряду</b> (передбачається як</li> </ul>
--	--	---

		<p><b>колективна</b> відповідальність Уряду, так і <b>індивідуальна</b> 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 <b>конструктивного вотуму недовіри</b> – 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 <b>вотуму недовіри окремому члену Уряду</b> може бути ініційоване 69 депутатами і розглядається через 7 днів після його ініціювання; вотум недовіри члену Уряду виноситься більшістю від складу Сейму; питання про <b>вотум довіри</b> 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)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>конституційна відповідальність – імпічмент</b> (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 рішення, підтриманого 2/3 членів Національних Зборів; 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, передбачене 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.</li> </ul>
<p><b>Португалія</b></p>	<p>Змішана республіка („сильний парламент – сильний Президент”) / однопалатний парламент – Асамблея Республіки</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>інтерпеляції, запити, запитання</b> (депутат в ході засідання може звернутись до уряду в цілому або до окремого його члена з <b>усним запитанням</b>; 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 <b>інтерпеляцій</b> 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</li> </ul>

		<p>повинні тривати довше 2 пленарних засідань; на відміну від запитань <b>запити</b> 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”)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>контроль за делегованим законодавством</b> (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)</li> <li>• <b>бюджетний контроль</b> (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)</li> <li>• <b>парламентські розслідування</b> (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)</li> <li>• <b>контроль омбудсмена</b> (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)</li> <li>• <b>політична відповідальність уряду</b> (передбачена <b>колективна</b> політична відповідальність уряду в цілому та <b>індивідуальна</b> політична відповідальність кожного члену уряду зокрема; політична відповідальність реалізується за процедурами відмови у довірі та</li> </ul>
--	--	---

		<p>висловлення 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 довіру 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 довіру уряду може бути ініційоване лише на наступній сесії парламенту)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>імпічмент</b> (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)</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>США</b></p>	<p style="text-align: center;">Президентська республіка / двопалатний парламент (Палата представників і Сенат)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>бюджетний контроль</b> (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)</li> <li>• <b>парламентські розслідування</b> (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 витребувати 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)</li> <li>• <b>контроль, що здійснюється допоміжними органами Конгресу</b> (<i>Головне управління звітності</i> очолюється</li> </ul>



		<p>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; <b>Управління технологічних оцінок</b> 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; <b>Бюджетне управління Конгресу</b> 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)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>контроль за кадровими призначеннями, укладанням міжнародних договорів, реорганізацій та визначення структури органів виконавчої влади</b> (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)</li> <li>• <b>імпічмент</b> (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)</li> </ul>
<p><b>Франція</b></p>	<p>Змішана республіка / двопалатний парламент (Національні збори і Сенат)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>депутатські запитання та петиції (усні запитання)</b> 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</li> </ul>

відсутності 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, які 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 витребувати 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

може 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 сенаторів; 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,

відповідальних 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 вносяться 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

		<p>Кримінальним кодексом – вбивство, хабарництво, порушення Конституції, невиконання своїх обов’язків тощо<sup>4</sup>; 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 діями міністра; рішення Суду правосуддя республіки може бути оскаржене до Касаційного суду)</p>
--	--	---

---

<sup>4</sup> Маклаков В.В. Основы конституционного права Франции / Конституционное (государственное) право зарубежных стран. В 4-х томах. Том 3. Отв. ред. Б.А.Страшун. – М.% Издательство БЕК, 1998. – С. 138

## ДОДАТОК 1. АНАЛІЗ ЗАКОНОПРОЕКТІВ „ПРО КОМІТЕТИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ”, „ПРО ТИМЧАСОВІ СЛІДЧІ ТА СПЕЦІАЛЬНІ КОМІСІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ”

### Проект Закону України „Про внесення змін до Закону України „Про комітети Верховної Ради України”

Номер, дата реєстрації	7613 від 22.06.2005
Суб'єкт законодавчої ініціативи	Народні депутати України В.Г.Матвєєв, В.С. Коваль
Відповідальний комітет	Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України
Стан проходження	Зареєстровано
Сутність	Законопроект визначає правовий статус комітетів Верховної Ради України, їх функції та організаційні основи діяльності.
Відповідність передвиборчій програмі депутата	1) У передвиборній програмі виборчого блоку „Блок Віктора Ющенка „Наша Україна”, за списком якого обрано В.С. Ковалья не висвітлено питання, на врегулювання яких спрямовано законопроект. 2) Законопроект відповідає декларативному положенню передвиборної програми Комуністичної партії України, за списком якої обрано В.Г.Матвєєва „перетворити Україну на парламентсько-президентську республіку”
Бюджетна оцінка	Реалізація Закону у разі його прийняття не потребуватиме виділення додаткових коштів з Державного бюджету України та місцевих бюджетів.
Відповідність європейським стандартам	
Висновки до законопроекту ГНЕУ, комітетів, міністерств	<p><b>1. Висновки експертів Лабораторії законодавчих ініціатив</b></p> <p>1) На наш погляд, законопроект доцільно <b>розглядати та приймати у пакеті з проектами законодавчих актів, спрямованих на оптимізацію діяльності Верховної Ради України в цілому.</b> В умовах, коли Положення про День Уряду України у Верховній Раді України, Положення про порядок проведення парламентських слухань та слухань в комітетах Верховної Ради України, Регламент Верховної Ради України явно застаріли і потребують суттєвого удосконалення, спроби вирішити частину проблем, які мають спільні причини, тісно взаємопов'язані і носять системний характер, на наш погляд, є передчасними.</p> <p>2) Слід зауважити, що законопроект носить <b>рамковий характер</b> і, за окремими винятками, являє собою спробу узаконити далекий від досконалості існуючий порядок функціонування комітетів. У законопроекті, з нашої точки зору, приділено надмірний обсяг уваги декларуванню прав та обов'язків комітетів, їхніх членів та керівництва. У той же час недостатня увага приділяється питанням механізмів реалізації відповідних прав, процедури та формам діяльності комітетів. Не розкрито, зокрема, порядок проведення слухань у комітетах; механізм взаємодії комітетів між собою тощо.</p> <p>3) Необхідно зауважити, що діяльність комітетів, як і Верховної Ради України, <b>має здійснюватись з дотриманням принципу гласності.</b> Передбачати проведення закритих засідань комітетів, обмежувати право доступу до протоколів засідань комітетів слід лише у єдиному випадку – коли розглядувані на засіданні комітету питання віднесено до інформації з обмеженим доступом (державна, службова, комерційна таємниця, персональні дані). У той же час, законопроектом не визначено підстав проведення закритих засідань комітетів, що вже саме по собі звужує доступ до інформації про діяльність комітетів та їхніх членів. На наш погляд, у законопроекті необхідно чітко передбачити: а) вичерпне коло підстав проведення закритих засідань комітетів; б) вільний доступ будь-якої зацікавленої особи до інформації про план роботи комітету, порядок денний засідання комітету, протоколів та стенограми засідання комітету – за умови, якщо</p>

відповідне засідання не проводилось у закритому режимі; в) обов'язкове створення на офіційній веб-сторінці Верховної Ради України веб-сайтів всіх комітетів з інформацією про склад комітетів, дні проведення засідань, адресу та телефони, адресу електронної пошти, порядок денний засідань комітетів, стенограми та протоколи відкритих засідань, прийняті рішення та окремі думки членів комітету, узагальнену статистику присутності членів комітетів на засіданнях комітетів, результати роботи комітету протягом сесії, відомості про склад Секретаріату комітету.

4) Передбачена законопроектом **роль комітетів у підготовці та розгляді законопроектів, на наш погляд, потребує суттєвого посилення**. На нашу думку, комітети, серед іншого, повинні виконувати роль своєрідного „фільтра”, який оптимізуватиме законодавчу роботу парламенту в цілому. Доцільним видається надання комітетам права вносити на розгляд парламенту з певною періодичністю (наприклад, раз на місяць) одного проекту постанови про відхилення певних законопроектів, внесених за відповідний період (списком). Розгляд проекту такої постанови у Верховній Раді України доцільно проводити за скороченою процедурою. Такий підхід сприяв би підвищенню рівня підготовки законопроектів перед їхнім внесенням, спрощував процедуру опрацювання законопроектів перед другим читанням. Варто також конкретизувати підстави внесення комітетом проекту постанови про відхилення законопроекту (або законопроектів). До таких підстав слід віднести: а) порушення встановлених вимог до оформлення законопроектів (відсутність пояснювальної записки, порівняльної таблиці, фінансово-економічного обґрунтування, порушення вимог до оформлення законопроекту); б) невідповідність концептуальних положень законопроекту Конституції України; в) наявність негативного висновку на законопроект комітету з питань бюджету або Комітету з питань європейської інтеграції; г) невідповідність законопроекту міжнародним договорам, згоду на обов'язковість яких дала Верховна Рада України.

5) Суттєвої **конкретизації потребують засади взаємодії комітетів між собою та з профільними міністерствами**. У законопроекті розкрито лише один і, до того ж, другорядний механізм співпраці – спільні засідання комітетів. На законодавчому рівні необхідно передбачити: а) обов'язкове надання комітетом з питань бюджету та Міністерством фінансів України висновку на законопроекти, які впливають на дохідну або видаткову частину державного або місцевих бюджетів України; б) обов'язкове надання комітетом з питань Європейської інтеграції України висновку на всі законопроекти, які стосуються пріоритетних напрямів співпраці України з ЄС; в) обов'язкове надання комітетом з питань закордонних справ та Міністерством закордонних справ висновку на всі законопроекти, які передбачають зміну зобов'язань України перед іноземними державами та міжнародними організаціями; г) обов'язкове надання висновку на законопроект Міністерством юстиції та іншими міністерствами, визначеними Кабінетом Міністрів України. У зв'язку з цим необхідно визначити порядок такої взаємодії – строки надання висновків, черговість їх надання тощо.

б) **Законопроектом пропонується закріпити існуючий порядок „віртуальної” участі у засіданнях комітету тих його членів, які відсутні на засіданні комітету**. Зокрема, частиною 2 статті 46 проекту пропонується передбачити, що члени комітету, які з поважних причин відсутні на засіданні комітету, можуть брати участь у відкритому голосуванні з питань, внесених на його розгляд, шляхом подання письмових заяв з позиціями по голосуванню щодо кожного питання порядку денного засідання комітету. З таким підходом навряд чи можна погодитись з двох причин: по-перше – і це підтверджується існуючою практикою роботи комітетів – наявність такої норми зумовлює стабільну відсутність на засіданнях комітетів певних їхніх членів; по-друге, нівелюється значення обговорення на засіданні комітету питань перед винесенням їх на голосування (гіпотетично позиція члену комітету до початку засідання і перед голосуванням може кардинально змінитись). У зв'язку з цим зазначену норму із законопроекту слід вилучити, і передбачити, натомість, відповідальність члена комітету за відсутність на його засіданнях без поважних причин (наприклад, у вигляді внесення на розгляд парламенту постанови про дострокове припинення повноважень члена комітету у разі систематичної відсутності на засіданнях; офіційного оприлюднення у загальнодержавному ЗМІ („Голос України” тощо) інформації про невиконання членом комітету своїх обов'язків і т.п.)

7) **Окремі повноваження, якими пропонується наділити комітети, з нашої точки зору не відповідають Конституції України**. Зокрема, статтею 29 законопроекту

всупереч вимогам п. 34 статті 85 Конституції передбачено, що комітет має право на прийняття рішення про депутатський запит до Президента України і направити його Президенту (відповідним правом наділено виключно Верховну Раду України, а не її органи). В окремих випадках комітети пропонується наділити імперативними повноваженнями, що суперечить принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову. Законопроект закріплює за комітетами низку функцій, якими Верховну Раду України не наділено взагалі, зокрема – правом здійснювати контроль за відповідністю Конституції і законам України підзаконних актів, правом вказувати у своїх рекомендаціях заходи, які необхідно здійснити для усунення виявлених комітетом недоліків, пропозиції щодо відповідальності органу чи посадової особи із обґрунтуванням запропонованої міри відповідальності, висновки щодо відповідності посадової особи займаній посаді та рекомендації щодо здійснення інших організаційних заходів. Варто наголосити і на тому, що Рахункова палата, як випливає з Рішення Конституційного Суду України у справі про Рахункову палату, є незалежним органом спеціальної конституційної компетенції, а тому – комітети України не повинні мати право давати Рахунковій палаті доручення (згідно з загальною теорією адміністративного права доручення можуть даватись лише безпосередньо підпорядкованим суб'єктам)

8) Враховуючи, що Закон України „Про внесення змін до Конституції України” передбачає створення більшості у Верховній Раді України („коаліції депутатських фракцій і груп”), у **законопроекті доцільно передбачити особливий порядок заміщення представниками „опозиції”** посад голів певних комітетів, зокрема – з питань свободи слова та засобів масової інформації, боротьби з організованою злочинністю і корупцією, з питань регламенту та депутатської етики.

9) Проект **не передбачає відповідальності за порушення передбачених ним вимог.**

## 2. Висновки ГНЕУ Апарату ВРУ:

За результатами розгляду у першому читанні законопроект може бути взятий за основу з врахуванням висловлених ГНЕУ зауважень та пропозицій.

## Проект Закону України „Про тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради України”

Номер, дата реєстрації	6450 від 11.04.2005
Суб'єкт законодавчої ініціативи	Народні депутати України: Бандурка О.М., Гуров В.М., Зарубінський О.О., Кармазін Ю.А., Маркуш М.А., Мельничук М.В., Мороз О.О., Мусіяка В.Л., Надрага В.І., Оніщук М.В., Писаренко А.Г., Потєбенько М.О., Ратушняк С.М., Рудьковський М.М., Шкіль А.В.
Відповідальний комітет	Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України
Сутність	Законопроект визначає статус слідчих комісій з імпідменту Президента, тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України.
Бюджетна оцінка	Реалізація Закону у разі його прийняття не потребуватиме додаткових витрат коштів Державного та місцевих бюджетів
Висновки до законопроекту ГНЕУ, комітетів, міністерств	<p><b>1. Висновки експертів Лабораторії законодавчих ініціатив</b></p> <p>1) Оскільки тимчасові слідчі комісії є органами, які створюються для розслідування питань, що становлять суспільний інтерес, принцип гласності має бути одним з основних принципів їхнього функціонування. Принцип конфіденційності діяльності комісії має застосовуватись лише у тих випадках, коли розслідування проводиться з питань, віднесених до інформації з обмеженим доступом (державна, службова, комерційна таємниця, інформація персонального характеру). У зв'язку з цим запровадження принципу конфіденційності роботи тимчасових слідчих комісій, на наш погляд, недоцільне.</p> <p>2) Законопроект не обмежує строки функціонування тимчасових слідчих комісій певними часовими рамками. За законопроектом тимчасова слідча комісія фактично може функціонувати протягом усього строку повноважень парламенту. Такий підхід заслуговує на критичну оцінку; граничний строк функціонування</p>



комісії доцільно обмежити, наприклад, одним роком.

3) Законопроект не визначає чітких засад формування слідчих комісій. З нашої точки зору, доцільно закріпити принцип, за яким склад комісії має формуватись на паритетних засадах з представників парламентської більшості та опозиції (50% на 50%).

4) У законопроекті чітко не визначено, на яких засадах мають залучатись до роботи в комісії спеціалісти, які не є штатними працівниками апарату. З одного боку, такі спеціалісти підлягають обов'язковому залученню до її роботи, з іншого – лише за згодою керівників органів, підприємств, організацій, в яких постійно працюють спеціалісти. Ця суперечність має бути вирішена.

5) Законопроект не визначає конкретних санкцій, які застосовуватимуться до осіб, які порушують вимоги, визначені законопроектом.

6) Законопроектом недостатньо чітко визначено межі компетенції тимчасових слідчих комісій. Аналіз його положень дозволяє говорити про те, що тимчасові слідчі комісії можуть розслідувати практично будь-які питання, які становлять суспільний інтерес – починаючи від фактів порушень законодавства в межах, наприклад, села, і до зловживань на рівні Кабінету Міністрів України. На нашу думку, обсяг компетенції тимчасових слідчих комісій має визначатись межами парламентського контролю. Наприклад, діяльність певного підприємства, навіть за умови наявності суспільного інтересу до такої діяльності, не може розслідуватись тимчасовими слідчими комісіями, оскільки проведення розслідування з такого питання виходитиме за межі контрольних повноважень парламенту, визначених Конституцією.

7) Статтею 10 законопроекту передбачено, що на підставі заяви народного депутата України, який входить до складу комісії, він звільняється Головою Верховної Ради України від обов'язку бути присутнім на засіданнях комітету Верховної Ради України, членом якого він є, і його відсутність із цієї причини не впливає на кворум у комітеті. Такий підхід не є достатньо аргументованим – гіпотетично може виникнути ситуація, коли більшість складу комітету буде відсутня на його засіданні, і вважатиметься, що в комітеті наявний кворум. На наш погляд, доцільно „зарезервувати” певний день (дні), протягом яких відбуватимуться засідання слідчих комісій і передбачити, що у такі дні засідання комітетів не проводяться.

8) Стаття 14 законопроекту, на нашу думку, сформульована невдало. Визначені нею права комісії, по суті, є правами окремих членів комісії. Варто також наголосити, що наділення комісії такими правами як, наприклад, право безперешкодного входження на підприємства, установи і організації всіх форм власності для з'ясування питань, пов'язаних з предметом розслідування, право приймати рішення про усунення відповідних посадових осіб від посади до закінчення розслідування, якщо вони своєю діяльністю чинять перешкоди парламентському розслідуванню є недостатньо аргументованим. У першому випадку мають бути чітко визначені підстави безперешкодного доступу (взагалі доцільно передбачити, що такий доступ здійснюватиметься з санкції суду), у другому ж випадку надання комісії адміністративно-розпорядчих повноважень є неконституційним (див. Рішення КСУ у справі про Рахункову палату). З тих же підстав неконституційними є і положення законопроекту, якими за слідчими комісіями пропонується закріпити право приймати рішення про примусове вилучення необхідних для роботи комісії документів. Таке вилучення, на наш погляд, має здійснюватись за рішенням суду.

9) Законопроектом необхідно чітко визначити статус свідків, які дають комісії покази, дати відповідь на питання про те, чи можуть вони притягатись до кримінальної відповідальності за дачу завідомо неправдивих показань. Комісії доцільно надати право призначення експертизи, у зв'язку з чим – визначити процесуальний статус експертів. Необхідно дати відповідь на питання про те, чи можуть мати особи, які дають свідчення комісії, своїх представників (зокрема, адвокатів). Взагалі процедуру проведення розслідування в тимчасових слідчих комісіях доцільно максимально уніфікувати з Кримінально-процесуальним кодексом України.

10) Статтею 27 законопроекту передбачено, що після розгляду звіту слідчої комісії Верховна Рада України своєю постановою може затвердити висновки й пропозиції слідчої комісії, відхилити їх або направити для доопрацювання слідчою комісією. З нашої точки зору, Верховну Раду України слід позбавити права відправляти висновки комісії на доопрацювання, закріпивши за парламентом лише 2 права – затвердити звіт або відхилити його. В обох випадках звіт, що не містить інформації з обмеженим доступом, має бути офіційно оприлюднений у друкованих ЗМІ.

11) Потребує уточнення стаття 29 законопроекту, якою визначено процедуру

оскарження дій слідчої комісії або її членів. З нашої точки зору, оскільки між Головою Верховної Ради України та іншими депутатами зв'язки субординації відсутні, оскарження незаконних дій членів комісії, рішень її членів має здійснюватись безпосередньо до суду.

12) У законопроекті доцільно конкретизувати підстави проведення засідань тимчасових спеціальних комісій

## **2. Висновки ГНЕУ Апарату ВРУ:**

ГНЕУ рекомендує прийняти проект за основу з урахуванням висловлених ГНЕУ зауважень і пропозицій

## ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

1. Конституція України, за умови конкретизації відповідних її положень у спеціальних законах, дозволяє ефективно контролювати діяльність Кабінету Міністрів України. На жаль, жоден з таких спеціальних законів чинності не набув: Закон України „Про тимчасові спеціальні і слідчі комісії Верховної Ради України” був ветований Президентом і більше не розглядався; Закон „Про Кабінет Міністрів України”, який мав визначити статус Кабінету Міністрів та впорядкувати механізм його взаємодії з Верховною Радою України 8 разів повертався до парламенту із зауваженнями Президента України. Неодноразові спроби народних депутатів України визначити засади функціонування законодавчого органу на рівні спеціального закону – Закону про Регламент Верховної Ради України, як того вимагала Конституція України, також не увінчались успіхом: жоден з відповідних законопроектів не був схвалений навіть у першому читанні. До позитивних результатів удосконалення правового регулювання парламентського контролю слід віднести прийняття Законів „Про Рахункову палату України”, „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”, врегулювання процедури проведення парламентських слухань, слухань у комітетах та порядку підготовки та проведення Дня Уряду України у Верховній Раді України.

2. Положення Регламенту в частині правового регулювання такої форми контролю Верховної Ради України за діяльністю Кабінету Міністрів як „розгляд щорічного звіту про роботу Кабінету Міністрів України”, потребують суттєвих коректив з урахуванням, зокрема, норм Конституції України. Зокрема, п. 11 частини 1 статті 85 Конституції закріплює за парламентом право розглядати і приймати рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Оскільки за своїм змістом Програма діяльності Кабінету Міністрів України є планом роботи Уряду протягом строку його повноважень, то саме її виконання і має контролювати Верховна Рада України. У той же час, Конституція України не покладає на Уряд обов’язок розробляти та вносити на розгляд парламенту Програму діяльності Кабінету Міністрів України, не визначає строк, протягом якого Кабінет Міністрів може (повинен) внести на розгляд Верховної Ради України Програму своєї діяльності, не регламентує порядку розгляду Програми діяльності Кабінету Міністрів парламентом, не визначає наслідків неприйняття рішення про її схвалення тощо. При врегулюванні цих питань, з нашої точки зору, слід враховувати, що 1) прийняття рішення про несхвалення Програми діяльності Уряду, визнання діяльності Уряду по виконанню Програми діяльності Кабінету Міністрів України в цілому або за окремими її положеннями незадовільною, має означати відмову парламенту в довірі Уряду; 2) внесення на розгляд парламенту Програми діяльності Кабінету Міністрів України має бути не правом, а обов’язком Кабінету Міністрів України; 3) у Законі „Про Кабінет Міністрів України” має бути визначено поняття „схвалення” Програми діяльності Кабінету Міністрів та строків, протягом яких Програма діяльності новосформованого Уряду має бути внесена на розгляд парламенту та протягом яких вона має виконуватись за умови її схвалення; 4) має бути визначена періодичність контролю парламенту за виконанням Програми діяльності Кабінету Міністрів України, а у Регламенті Верховної Ради – процедура розгляду звіту та прийняття рішення за результатами розгляду.

3. Практика реалізації парламентом контрольних повноважень у формі „заслуховування позачергових звітів Кабінету Міністрів України про його роботу в цілому чи з окремих питань діяльності” свідчить про те, що, по-перше, вимоги Регламенту в частині регулювання процедури ініціювання розгляду відповідних питань, власне розгляду та прийняття за результатами розгляду позачергових звітів рішень не виконуються; по-друге, зміст цієї форми контролю практично нічим не відрізняється від заслуховування інформації Кабінету

Міністрів України в форматі „Днів Уряду” у Верховній Раді України; по-третє, ця форма контролю загалом є неефективною.

4. Правове регулювання такої контрольної процедури як „Дні Уряду України у Верховній Раді України” має низку недоліків: періодичність проведення „Дня Уряду” (1 раз на місяць) не сприяє ефективному парламентському контролю за функціонуванням Кабінету Міністрів України, винесення на обговорення Дня Уряду загальних проблем призводить до втрати відповідною контрольною процедурою свого призначення тощо. У зв’язку з цим потребує корегування тематика Дня Уряду – вона має визначатись не Постановами Верховної Ради, а тематикою запитань, надісланих народними депутатами України до Кабінету Міністрів за певний час до проведення Дня Уряду. День Уряду доцільно проводити значно частіше – 1 раз на тиждень або кожного дня протягом години („години запитань”). На наш погляд, існує необхідність у перегляді кола суб’єктів, які можуть адресувати Кабінету Міністрів запитання та кола суб’єктів, які можуть давати відповіді на них в парламенті. Так, ініціаторами запитань мають бути не депутатські фракції та групи, а самі народні депутати України. Функція Апарату Верховної Ради України, на нашу думку, має полягати в недопущенні винесення на „День Уряду” однакових за змістом запитань, запитань, які передбачають надання інформації з обмеженим доступом, стосуються приватного життя членів Уряду тощо. Відповідати на запитання народних депутатів України під час „Дня Уряду” мають лише члени Кабінету Міністрів та керівники підконтрольних парламенту органів (Антимонопольного комітету України, Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку тощо), а не керівники органів, діяльність яких координується через відповідних членів Уряду (голови державних комітетів, служб). Існує потреба в законодавчій конкретизації порядку контролю за виконанням рекомендацій парламенту, схвалених за результатами проведення Днів Уряду у Верховній Раді України.

5. За своєю суттю парламентські слухання мало чим відрізняються від такої форми контрольної діяльності парламенту як „День Уряду України у Верховній Раді України”. Основна відмінність між цими контрольними процедурами полягає лише у колі суб’єктів та процедурі проведення. Правове регулювання порядку проведення парламентських слухань має ряд недоліків. У більшості зарубіжних країн замість парламентських слухань проводяться слухання у комітетах та слідчих комісіях. Подібну практику слід використовувати і в Україні. Якщо ж подальше існування цієї форми парламентського контролю визнати за доцільне, то необхідно кардинально удосконалити її правове регулювання. На законодавчому рівні необхідно закріпити положення, у відповідності до якого правом ініціювати парламентські слухання мали б лише комітети Верховної Ради України, причому кожний комітет мав би право ініціювати не більше одного слухання на рік з питань, віднесених до його предметної компетенції. Слід посилити прозорість процедури підготовки та проведення парламентських слухань. Видається за доцільне також встановити чіткі вимоги до змісту рекомендацій учасників парламентських слухань. Ще одним напрямом удосконалення цієї контрольної процедури має стати впровадження механізмів контролю за виконанням рекомендацій учасників слухань.

6. Аналіз реалізації народними депутатами України права на депутатські запити, звернення і запитання дозволяє говорити про їхню вагомую роль у здійсненні парламентського контролю за виконавчою владою в цілому і Кабінетом Міністрів України зокрема. В той же час, ефективність відповідних інститутів можна було б суттєво підвищити за рахунок удосконалення їхнього правового регулювання та реального втілення в життя тих положень Закону „Про статус народного депутата України”, які не діють на практиці. Зокрема, на рівні Закону „Про статус народного депутата України” слід встановити перелік обмежень права

народного депутата на депутатський запит. Запит, зокрема, не повинен передбачати надання інформації з обмеженим доступом (державної, комерційної таємниці, інформації про особу); дачу вказівок та доручень органам, які не перебувають у прямому підпорядкуванні Верховної Ради України. Необхідно провести чітке відмежування між депутатськими запитами і запитаннями. За своїм змістом запит повинен стосуватись лише питань про цілі та мотиви дій та рішень адресатів запитів; тоді як змістом депутатського запитання можуть бути й інші питання. У Регламенті Верховної Ради України слід встановити уніфіковані вимоги до форми запитів і запитань; провести відмінність між письмовими та усними запитаннями народних депутатів України, врегулювати процедуру їхньої реєстрації (складання реєстру запитів та запитань); доведення до відома адресатів; визначити коло випадків, в яких відповідь на запит/запитання може бути усною (безпосередньо на пленарному засіданні, в присутності народного депутата), а в яких – письмовою; конкретизувати процедуру обговорення відповідей на запити, визначити рішення, які можуть прийматись за результатами відповіді на запити і запитання тощо. Досить поширеною у багатьох зарубіжних країнах є практика офіційного оприлюднення депутатських запитів і запитань та відповідей на них. Подібну практику слід застосовувати і в Україні.

7. На основі аналізу Закону „Про комітети Верховної Ради України” та положень Конституції України можна виділити низку проблем, які ускладнюють здійснення комітетами, тимчасовими спеціальними і слідчими комісіями Верховної Ради України контрольних повноважень. Закон України „Про комітети Верховної Ради України” визначає переважно контрольні функції комітетів, не конкретизуючи повноваження, через які здійснюються відповідні функції. Існує потреба у приведенні окремих положень Закону „Про комітети Верховної Ради України” у відповідність до вимог Конституції України. Актуальним є питання забезпечення публічності роботи комітетів. Чинним законодавством України нечітко врегульовано питання відповідальності за подання комітету завідомо неправдивої інформації, неявку на засідання комітету, порядку дослідження матеріалів, заслуховування зацікавлених сторін, порядок залучення експертів та спеціалістів, права і обов’язки відповідних осіб тощо. У зв’язку з тим, що в Законі України про внесення змін до Конституції України від 8 грудня 2004 року вводиться поняття парламентської більшості, виникає об’єктивна потреба у визначенні поняття парламентської опозиції та її прав, у тому числі – в процесі формування комітетів.

Невизначеним залишається статус тимчасових спеціальних і слідчих комісій Верховної Ради України. Чинне законодавство України не дає відповіді на питання про порядок формування тимчасових слідчих комісій, режим проведення їхніх засідань (відкритий, закритий), процедуру проведення розслідувань (процесуальний статус залучених осіб, можливість таких осіб скористуватись допомогою захисника, механізм запрошення відповідних осіб на засідання слідчої комісії, порядок дослідження доказів, відповідальність за відмову від дачі показань або дачу завідомо неправдивих показань, порядок витребовування необхідних матеріалів тощо), граничний строк діяльності тимчасових слідчих комісій (у більшості зарубіжних країн на законодавчому рівні відповідний строк обмежено), види та вимоги до документів, які складаються за результатами роботи слідчих комісій, порядок їх надання парламенту, можливість і процедуру оприлюднення тощо. Також необхідно відзначити, що чинним законодавством України не визначено статус спеціального прокурора та спеціальних слідчих, що, фактично, унеможлиблює застосування на практиці закріпленого у Конституції механізму усунення Президента України з посади в порядку імпічменту.

8. Суттєвого удосконалення потребує Закон України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”. У більшості держав з-під юрисдикції омбудсмана вилучено ряд органів, зокрема – вищі органи держави, які формують державну політику (главу держави,

уряд, парламент), політичних діячів (міністрів, членів парламенту), органи судової влади, представницькі органи місцевого самоврядування. Такий підхід доцільно застосувати і в Україні. Компетенцію Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини доцільно поширити не лише на відносини, які виникають між публічною адміністрацією та громадянином, але і відносини, які виникають між громадянами та підприємствами, установами і організаціями. Закон не передбачає правових наслідків неявки за викликом до Уповноваженого, невмотивовану відмову від дачі пояснень, дачу завідомо неправдивих (у тому числі неповних) пояснень. Не вирішує Закон і питання про те, чи можуть особи, запрошені Уповноваженим для дачі пояснень, відмовити у наданні таких пояснень у зв'язку з тим, що відома їм інформація є конфіденційною (державна, службова таємниця, адвокатська таємниця, персональні дані та інші категорії інформації з обмеженим доступом). За Законом Уповноваженому також надано право бути присутнім на засіданнях колегіальних органів (Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Генеральної прокуратури тощо). Але при цьому не розкривається мета такої присутності, права Уповноваженого під час обговорення питань, пов'язаних з діяльністю омбудсмена тощо. Закон не містить будь-яких вимог стосовно процедури і підстав інформування Уповноваженого про дату, час, місце проведення засідань колегіальних органів, їх порядок денний. За Законом Уповноважений має право звертатися до суду із заявою про захист прав і свобод людини і громадянина, які за станом здоров'я чи з інших поважних причин не можуть цього зробити самостійно, а також особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі у випадках та порядку, встановлених законом. Але законодавством коло таких випадків не визначено. Слід також наголосити на тому, що процесуальним законодавством не дається відповідь на питання про те, в якій «іпостасі» омбудсман вступає в процес і які права він при цьому має – чи є він представником особи в процесі, чи самостійним учасником процесу. На законодавчому рівні необхідно дати чітку відповідь на питання про характер рекомендацій Уповноваженого – в світлі статті 6 Конституції такі рекомендації не повинні мати імперативного характеру, оскільки тим самим Уповноважений виходитиме за межі повноважень самого парламенту. У той же час, такі рекомендації мають обов'язково розглядатись відповідними адресатами і про результати відповідного розгляду Уповноважений має бути поінформований. На відміну від багатьох зарубіжних країн, Закон України „Про Уповноваженого Верховної Ради України” не обмежує граничні строки перебування Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на посаді. З нашої точки зору, доцільно передбачити, що Уповноважений Верховної Ради України може обіймати посаду не більше двох строків підряд. На рівні Закону України слід визначити процедуру діяльності Уповноваженого (порядок залучення експертів, права, обов'язки і відповідальність осіб, залучених Уповноваженим до розгляду справ за заявами і зверненнями осіб, повноваження Секретаріату Уповноваженого, його регіональних представництв тощо). Іншим напрямом удосконалення інституту омбудсмена, за аналогією з удосконаленням статусу Рахункової палати, має стати посилення його незалежності від всіх гілок влади, і законодавчої – у тому числі.

9. Ефективність контролю, що здійснюється Рахунковою палатою визначається Рішенням Конституційного Суду у справі про Рахункову палату та якістю Закону, який безпосередньо визначає статус цього органу фінансового контролю. Конституційний Суд суттєво звузив контрольні функції та повноваження Рахункової палати, чітко не визначивши при цьому її статус. У свою чергу, Закон „Про Рахункову палату” містить низку недоліків, які суттєво ускладнюють здійснення Рахунковою палатою навіть тих функцій і повноважень, які вона має право реалізовувати з урахуванням Рішення Конституційного Суду 1997 року. Нині Рахункова палата, за якою визнано статус „незалежного органу спеціальної конституційної компетенції”, де-факто залишається підпорядкованим парламенту органом. Такий підхід не узгоджується із загальносвітовими тенденціями у відповідній сфері. З огляду на це, доцільно

переглянути основні принципи взаємодії Верховної Ради з Рахунковою палатою – позбавити парламент права „спрямовувати” діяльність Рахункової палати, права давати прямі доручення щодо проведення перевірок тощо. Ті повноваження, які Рахункова палата здійснює за дорученнями, протокольними дорученнями парламенту та комітетів у Законі слід визначити як власні повноваження Рахункової палати. Незалежність Рахункової палати від парламенту додатково має бути посилена конкретизацією підстав дострокового припинення повноважень членів Рахункової палати.

Неспроможність Рахункової палати здійснювати ефективний контроль за формуванням Державного бюджету зумовлена не змістом Рішення Конституційного Суду України справі про Рахункову палату, а недосконалістю правового регулювання процедури здійснення відповідної функції Законом „Про Рахункову палату”. У Законі варто було б прямо відобразити зміст мотивувальної частини згаданого Рішення, визначити повноваження, необхідні для ефективного виконання цієї функції та встановити гарантії їхньої реалізації.

Суттєвого удосконалення потребує правове регулювання процедури проведення ревізій та перевірок у напрямі, зокрема, конкретизації їх мети, порядку, способів та строків проведення, прав відповідальних працівників об’єктів контролю, діяльність яких перевіряється, прав представників Рахункової палати та гарантій їх реалізації, процедури оскарження результатів перевірки. Закон „Про Рахункову палату” закріпив за Рахунковою палатою ряд прав, однак не передбачив механізмів та гарантій їхньої реалізації. Чинним законодавством України недостатньо чітко регламентуються відносини Рахункової палати з іншими органами державної влади. У новій редакції Закону „Про Рахункову палату” окремою статтею слід врегулювати статус територіальних представництв Рахункової палати.

10. Розширення кадрових повноважень парламенту після набрання чинності Законом України „Про внесення змін до Конституції України” створює об’єктивні передумови для підвищення ефективності реалізації контрольних функцій парламенту. У той же час, значення конституційної реформи не слід переоцінювати. Ефективність парламентського контролю значною мірою залежить від якості законодавчої бази, яка визначає контрольні повноваження парламенту, комітетів, слідчих комісій, депутатів, Рахункової палати та омбудсмена, бажання самої Верховної Ради України здійснювати надані їй законом повноваження. Без належної правової основи парламентського контролю та відповідної політичної волі ефективність парламентського контролю навіть після набуття чинності конституційними змінами залишатиметься низькою.