

Аналітична записка
з питань порівняльного законодавства щодо механізмів здійснення
контролю парламентом за діяльністю уряду,
зокрема шляхом інтерпеляції*

Анотація. В аналітичній записці досліджено існуючі форми та механізми здійснення контролю парламентом за діяльністю уряду в Україні та зарубіжних країнах у порівняльному аспекті. Проаналізовано досвід таких європейських країн, як: Польща, Литва, Латвія, Естонія, Франція, Португалія, Іспанія, Німеччина, Чехія та ін. Окрема увага приділена інституту інтерпеляції.

Вступна частина

Необхідність подальшого розвитку України як демократичної та правової держави актуалізує питання підвищення ефективності парламентського контролю за діяльністю уряду. Значення парламентського контролю не можна переоцінити.

Виходячи зі змісту конституційного постулату, що утвердження й забезпечення прав людини є головним обов'язком держави, всіх її органів, парламентський контроль спрямований на запобігання порушенням прав і свобод людини з боку органів влади. Оскільки уряд покликаний забезпечувати виконання законів, то парламентський контроль сприяє утвердженню законності в діяльності органів державної влади. Як елемент системи стримувань і противаг, парламентський контроль сприяє забезпеченню балансу між гілками державної влади.

Важливе соціальне значення й багатофункціональність парламентського контролю обумовлюють місце відповідної функції серед інших функцій парламенту та роль парламентського контролю в системі державного і громадського контролю.

Контроль є однією з ключових функцій парламенту, що опосередковується в інших його функціях: законодавчій, установчій, фінансовій (бюджетній), міжнародно-правовій.

Із часу прийняття Конституції України питання удосконалення правового регулювання парламентського контролю постійно поставали у контексті політичної, правової, конституційної, адміністративної та, власне, парламентської реформ. В юридичній літературі неодноразово відзначалася необхідність прийняття спеціального закону про парламентський контроль¹.

У контексті змісту статті 85 Конституції України контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України Верховною Радою України має здійснюватися відповідно до Конституції й закону та у межах, визначених Конституцією і

¹ Див., наприклад: Залюбовська І. К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеська національна юридична академія. Одеса, 2002; Майданник О. О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Інститут законодавства Верховної Ради України. К., 2008 та ін.

законом. Контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України є основним видом парламентського контролю.

Удосконалення форм і механізмів здійснення контролю парламенту за діяльністю уряду є одним із важливих напрямів парламентської реформи, спрямованої на посилення інституційної спроможності Верховної Ради України.

Метою цього дослідження є характеристика форм та механізмів здійснення контролю Верховною Радою України за діяльністю уряду на основі порівняння цього інституту в Україні та зарубіжних державах.

Основна частина

Інститут парламентського контролю як прояв парламентаризму та представницької природи парламенту є невід'ємним елементом демократичної державної організації. Контрольна функція і відповідні повноваження притаманні парламентам всіх сучасних демократичних країн світу. Разом із тим специфіка форм та механізмів парламентського контролю за діяльністю уряду в зарубіжних країнах багато в чому обумовлена особливостями різних елементів форми держави. Так, контроль за діяльністю уряду більшою мірою притаманний країнам із парламентарними та змішаними системами правління. У державах із бікамеральними системами функція контролю за урядом переважно реалізується нижньою палатою парламенту. У змістовному плані парламентський контроль передбачає оцінку парламентом роботи уряду (окремих його членів) у визначених законом формах.

В Україні, як і в більшості сучасних демократичних країн, контроль парламенту за діяльністю уряду має конституційне й законодавче підґрунтя. Так, статтею 113 Конституції України визначено, що Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією. Статтею 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України віднесено здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції та закону (пункт 13 частини першої) й загалом здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією та законом (пункт 33 частини першої).

Для розуміння суті та змісту парламентського контролю в Україні доцільно звернути увагу на окремі юридичні позиції Конституційного Суду України. Так, у мотивувальній частині Рішення Конституційного Суду України у справі про статус народного депутата було, зокрема, зазначено, що «здійснення Верховною Радою України парламентського контролю можливе лише за безпосередньої участі в ньому народних депутатів України. Тому некоректним є протиставлення парламентського контролю Верховної Ради України контролю, який відповідно до своїх повноважень мають здійснювати народні депутати України» (речення третє, четверте абзацу четвертого пункту 3 мотивувальної частини)². У цьому ж

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України "Про статус народного депутата України" в редакції Закону України "Про внесення змін і доповнень до Закону України "Про статус

рішенні Конституційним Судом України з посиланням на пункт 33 частини першої статті 85 Конституції України акцентовано, що «Верховна Рада України здійснює парламентський контроль у різних організаційно-правових формах, але тільки у межах, визначених Конституцією України (речення перше абзацу першого пункту 4 мотивувальної частини). Разом із тим, зауважимо, що відповідно до вже цитованих нами положень пунктів 13 і 33 частини першої статті 85 Конституції України контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України Верховною Радою України має здійснюватися відповідно до Конституції і закону та у межах, визначених Конституцією і законом.

Конституційним Судом України було сформульовано юридичну позицію у питаннях суб'єкта парламентського контролю: «... Здійснення парламентського контролю – це право Верховної Ради України, що реалізується нею безпосередньо чи опосередковано – через визначені Конституцією України державні органи. А комітети Верховної Ради не є самостійними суб'єктами парламентського контролю. Вони беруть участь у його здійсненні лише на стадії підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до сфери парламентського контролю Верховної Ради України (абзац сьомий пункту 8 мотивувальної частини)³.

Крім того, Конституційним Судом України було розмежовано предмет контролю та звернено увагу на те, що «контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та контроль за додержанням Конституції України та законів не є тотожними поняттями» (абзац п'ятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини)⁴.

У зв'язку із поставленим питанням щодо механізмів здійснення контролю парламентом за діяльністю уряду, розглянемо існуючі в законодавстві України форми та механізми контролю у порівнянні з інструментами парламентського контролю в зарубіжних державах.

Главою 38 Регламенту Верховної Ради України визначено загальний механізм розгляду питань, пов'язаних із парламентським контролем за діяльністю Кабінету Міністрів України. Цей механізм включає: розгляд питання про схвалення програми діяльності Кабінету Міністрів України (стаття 227), розгляд Верховною Радою звітів і доповідей Кабінету Міністрів України (стаття 228), організація і проведення «години запитань до уряду» (статті 229–230), підготовка і розгляд питання про відповідальність Кабінету Міністрів України (статті 231–232).

Статтею 87 Конституції України встановлено, що Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини народних

народного депутата України" від 25 вересня 1997 року (справа про статус народного депутата України) від 10 травня 2000 року № 8-рп/2000.

³ Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України)" вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України) від 14 березня 2001 року № 1-в/2001.

⁴ Висновок Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019.

депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України; питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або протягом останньої сесії Верховної Ради України.

Положення щодо відповідальності уряду перед парламентом (палатами парламенту) передбачені конституційними актами багатьох зарубіжних держав.

Згідно зі статтею 95 Конституції Польщі Сейм здійснює контроль за діяльністю Ради Міністрів в обсязі, виписаному приписами Конституції та законів⁵. У Польщі новосформований уряд має отримати вотум довіри Сейму. Члени Ради Міністрів Польщі несуть солідарну відповідальність перед Сеймом за діяльність Ради Міністрів. Водночас члени Ради Міністрів несуть індивідуальну відповідальність перед Сеймом за діяльність у межах їх компетенції або здійснювану за дорученням Голови Ради Міністрів (статті 157–159 Конституції Польщі). У Польщі вотум недовіри уряду має конструктивний характер – рішення Сейму про вотум недовіри Раді Міністрів передбачає визначення кандидата на посаду Голови Ради Міністрів. Крім того, сам Голова Ради Міністрів може ініціювати в Сеймі постановку питання про вираження довіри Раді Міністрів і, таким чином, сприяти легітимації діяльності уряду.

Статтею 20 Конституції Франції встановлено, що уряд відповідальний перед парламентом відповідно до умов і процедур, передбачених статтями 49 і 50. У Франції питання про відповідальність уряду у зв'язку з програмою його діяльності або декларацією стосовно загальної політики порушує перед Національними зборами прем'єр-міністр. Національні збори можуть висловити недовіру уряду шляхом прийняття резолюції осуду (*motion de censure* (вотум недовіри)). Така резолюція вноситься від імені не менше ніж однієї десятої складу Національних зборів. Якщо Національні збори приймають резолюцію осуду або не схвалюють програму уряду чи не приймається декларація стосовно загальної політики, то прем'єр-міністр повинен заявити президенту республіки про відставку уряду.

Статтею 94 Конституції Італії визначено, що уряд повинен отримати довіру обох палат парламенту. Кожна з палат виражає довіру чи відмовляє у довірі шляхом прийняття вмотивованої резолюції поіменним голосуванням. Не пізніше десяти днів після сформування уряду він представляється палатам для отримання довіри. Голосування в одній або в обох палатах проти якої-небудь пропозиції уряду не обов'язково тягне його відставку. Резолюція недовіри (*mozione di sfiducia*) має бути підписана не менш як десятою частиною членів палати і не може бути винесена на обговорення раніше як за три дні з моменту її внесення⁶.

⁵ Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). К. : Москаленко О.М., 2018. 84 с.

⁶ Конституція Італійської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). К. : Москаленко О.М., 2018. 62 с.

У Конституції Іспанії закріплено положення про солідарну відповідальність уряду за здійснювану ним політичну діяльність перед Конгресом депутатів (нижньою палатою парламенту)⁷.

Відповідно до статті 169 Швейцарської конфедерації Федеральні збори здійснюють вищий нагляд за Федеральною радою і Федеральною адміністрацією, судами та іншими органами влади⁸.

Відповідно до статті 68 Конституції Чехії уряд відповідальний перед Палатою депутатів. Протягом двадцяти днів після свого призначення уряд виступає перед Палатою депутатів і просить про надання йому вотуму довіри. Якщо новопризначений уряд не отримає вотуму довіри від Палати депутатів, то процедура проводиться повторно. Якщо уряд не отримає вотуму довіри і з другої спроби, то президент призначає прем'єр-міністра за пропозицією голови Палати депутатів⁹.

Статтею 96 Конституції Литви передбачено, що уряд загалом несе солідарну відповідальність перед Сеймом. Міністри здійснюють управління в доручених їм сферах та несуть відповідальність перед Сеймом, президентом республіки та безпосередньо підзвітні прем'єр-міністру¹⁰.

Стаття 92 Конституції Естонії визначає однією з підстав відставки уряду вираження парламентом (Рійгікогу) недовіри (уряду чи прем'єр-міністру). Процедура вираження недовіри уряду деталізована у статті 97 Основного закону Естонії. Передбачається, що Рійгікогу може висловити недовіру уряду республіки, прем'єр-міністру або міністру постановою, за яку проголосувала більшість складу Рійгікогу. Питання про висловлення недовіри може бути порушене як мінімум однією п'ятою складу Рійгікогу шляхом подання письмової вимоги на засіданні Рійгікогу. Питання висловлення недовіри може бути вирішено не раніше, ніж на третій день після його порушення, якщо уряд не наполягає на більш терміновому вирішенні.

Згідно зі статтею 59 Конституції Латвії прем'єр-міністру й міністрам для виконання своїх повноважень необхідна довіра Сейму. Уряд несе відповідальність перед Сеймом за свою діяльність. Якщо Сейм висловлює недовіру прем'єр-міністру, то весь уряд йде у відставку. Якщо недовіру висловлено окремому міністру, то останній йде у відставку, а прем'єр-міністр має запросити на відповідну посаду іншу особу¹¹.

У статті 62 Конституції Болгарії закріплено загальне положення щодо здійснення Народними зборами законодавчої влади й парламентського контролю. У статті 89 Конституції Болгарії йдеться про вираження недовіри

⁷ Конституції країн світу: Латвійська Республіка, Литовська Республіка, Естонська Республіка. Переклад з офіційного тексту. Коротюк О. В. Х. : Право; ОБК, 2022. 162 с.

⁸ Федеральна конституція Швейцарської Конфедерації. URL: <http://www.ditext.com/swiss/constitution.html>

⁹ Конституція Чеської Республіки (1993 р. зі змінами станом на 2013 р.). URL: <https://www.cak.cz/assets/ustava-copy.pdf>

¹⁰ Конституція Литовської Республіки. Конституції країн світу: Латвійська Республіка, Литовська Республіка, Естонська Республіка. Переклад з офіційного тексту. Коротюк О. В. Х. : Право; ОБК, 2022. 162 с.

¹¹ Конституція Латвійської Республіки. URL: <https://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2020/11/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D1%8F-%D0%9B%D0%B0%D1%82%D0%B2%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9-%D0%A0%D0%B5%D1%81%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B8.pdf>

уряду. Так, за пропозицією однієї п'ятої народних представників Народні збори можуть провести голосування щодо питання про вираження недовіри уряду. За таку пропозицію має проголосувати більше половини від загальної кількості народних представників. Якщо Народні збори відхилили пропозицію про вираження недовіри Раді міністрів, то нова пропозиція з тих самих підстав не може бути внесена протягом наступних шести місяців¹². Так само у Словаччині – пропозиція про вираження недовіри уряду або його членові, внесена у Національну Раду Словаччини, обговорюється на вимогу не менше однієї п'ятої від загальної кількості депутатів, а для вираження недовіри урядові або його члену потрібна згода більш ніж половини від загальної чисельності депутатів (стаття 88 Конституції Словацької Республіки¹³).

Отже, вотум недовіри (вотум довіри) уряду виконує подвійну функцію – функцію контролю (попереднього й поточного) та засобу (форми) відповідальності уряду перед парламентом (у ряді випадків і засобу легітимації діяльності уряду), що зумовлено політичним характером відповідальності уряду перед парламентом.

Як правило, законодавством зарубіжних держав передбачено, що внести на розгляд парламенту питання про вотум недовіри уряду може лише певна (доволі значна) група депутатів. Щоб не допустити зловживань цим правом, часто закріплюються додаткові обмеження. Наприклад, висловлення недовіри уряду пов'язується з можливістю розпуску парламенту або його нижньої палати, що виходить, як правило, від глави держави.

Одним зі способів обмеження можливості використання процедури висловлення вотуму недовіри є конструктивний вотум недовіри, передбачений, зокрема, Основним законом Німеччини, Конституцією Польщі та деяких інших держав. Його суть полягає в тому, що у зв'язку з конкретною постановкою питання відповідальність перед парламентом (нижньою палатою) несе не весь уряд, а тільки його глава. Окремим міністрам (у цій процедурі) не може бути висловлена недовіра, оскільки вони призначаються й звільняються прем'єр-міністром. При цьому парламент має право висловити вотум недовіри главі уряду тільки за умови одночасного внесення в парламент кандидатури нового прем'єр-міністра. Провести таку резолюцію в парламенті складно, що виключає можливість частого вираження вотуму недовіри і, як результат, частоті урядової кризи. Таким чином, процедури «раціоналізованого парламентаризму» спрямовані на обмеження механізмів взаємодії, які застосовуються за функціонування класичної парламентської державності (називається також «неорганізованим парламентаризмом»), що спричиняли політичну нестабільність уряду¹⁴.

Питання підстав висловлення вотуму недовіри уряду перед парламентом визначається в зарубіжних державах залежно від політичних традицій. Серед

¹² Конституції країн світу: Республіка Болгарія, Румунія, Угорщина, Республіка Хорватія. Переклад з офіційного тексту. О. В. Коротюк, О. В. Лавринович. К. : ОВК, 2021. 250 с.

¹³ Конституція Словацької Республіки. URL: https://www.slov-lex.sk/documents/10184/493489/460_1992_1.pdf/716c7f51-7b5b-416f-9fbe-f09b4dcb2127

¹⁴ Процок І. В. Виконавча влада в парламентських державах. Актуальні проблеми держави і права. URL: <http://www.apdp.in.ua/v91/23.pdf>

європейських країн найбільш чітко означене питання вирішується у Конституції Франції (стаття 49), що передбачає порушення прем'єр-міністром перед Національними зборами питання про відповідальність уряду у зв'язку з програмою його діяльності або декларацією стосовно загальної політики, а також у зв'язку з голосуванням стосовно будь-якого законопроекту про фінанси або законопроекту про фінансування соціального забезпечення.

Як зазначено в юридичній літературі, загалом контрольні повноваження законодавчого органу в зарубіжних країнах 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. Крім того, виділяються й інші контрольні повноваження парламенту, зокрема: право здійснювати контроль за делегованим законодавством (Німеччина, Франція, Іспанія, Італія, Португалія, Польща, Велика Британія тощо), право на інтерпеляції (у країнах англосаксонської правової системи – право на пропозиції), право на парламентські розслідування тощо. Варто наголосити, що в 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 органами парламенту, рахунковою палатою, омбудсманом (омбудсманами) тощо¹⁵.

Зазначені та низка інших «контрольних повноважень» парламенту і парламентарів реалізуються через визначені у законодавстві форми й механізми контрольної діяльності. Парламент також здійснює контроль за діяльністю уряду у вигляді запитів і запитань парламентарів, парламентських розслідувань, проведення парламентських або комітетських слухань, інституту омбудсмена та контрольної палати, звіту уряду про виконання бюджету (Данія, Італія, Німеччина, Норвегія, Франція, Фінляндія та ін.)

Загалом контрольна діяльність як така завжди передбачає необхідність отримання й обробки інформації, на основі чого може бути прийняте відповідне рішення щодо стану справ у підконтрольній сфері та оцінки діяльності підконтрольного суб'єкта. Так, на думку німецького вченого В. Стеффані, у Німеччині парламентський контроль здійснюється тоді, коли Бундестаг виконує чотири взаємозумовлені завдання (по суті, це і є стадії парламентського контролю): забезпечення можливості одержання й збору інформації, а також відомостей, необхідних для прийняття відповідальних рішень і вироблення позицій (одержання інформації); організація обробки отриманої інформації (обробка інформації); аналіз й оцінка отриманої інформації (аналіз інформації);

¹⁵ Контрольні функції парламенту: український та зарубіжний досвід. Ч. 2. Інф.-аналіт. дослідження / за ред. Д. С. Ковриженко. Київ, 2006. 112 с.

прийняття на основі отриманої інформації обов'язкового рішення (безпосереднє використання парламентською більшістю або непряме застосування опозицією тих чи інших санкцій відносно уряду)¹⁶.

Водночас парламентський контроль може мати свої специфічні риси. Так, у Португалії для контролю за урядом використовуються дві основні форми: урядові дебати, у тому екстрені, та слухання. Процедури урядових дебатів визначаються регламентом (Правилами процедури) Асамблеї Португалії. У статті 224 Правил процедури Асамблеї Португалії вказується, що уряд повинен бути присутнім на пленарному засіданні принаймні щомісяця для обговорення з членами Асамблеї Республіки з метою контролю за діяльністю уряду. Але спеціально виділеного часу на тиждень чи на місяць не встановлено.

Організація дебатів визначається статтею 225 Правил процедури Асамблеї Португалії. Кожна парламентська група або депутати, які є єдиними представниками політичної партії, мають загальний час, щоб поставити свої запитання, який вони можуть використати в одному чи кількох виступах у кожному раунді. Уряд має загальний час для відповідей, рівний часу кожної депутатської групи або народних депутатів, які є єдиним представником політичної партії, що ставить запитання. На кожне запитання негайно надається відповідь уряду. Прем'єр-міністр відповідає на питання, поставлені під час загальних політичних дебатів, але може попросити одного з присутніх членів уряду завершити відповідь або відповісти на будь-яке запитання.

Окрім запитань до уряду, Регламент Асамблеї Португалії передбачає також звернення за роз'ясненнями. Стаття 83 передбачає, що депутати, які бажають отримати роз'яснення з питань доповіді, повинні зареєструватися до закінчення виступу, якого стосується запит. Депутати мають право запитувати уряд щодо будь-яких його актів або актів державного управління й отримувати відповіді протягом розумного терміну, за винятком положень закону про державну таємницю, а також можуть вимагати та отримувати інформацію й офіційні документи, які вони вважають корисними для виконання своїх повноважень від Уряду або органів будь-якої публічної установи (стаття 156 Конституції).

Письмові запитання та запити нумеруються й публікуються. Запитання та запити мають чітко вказувати адресата, який має право надавати роз'яснення, а уряд і державна адміністрація повинні відповідати з виправданою терміновістю, що не перевищує 30 днів. Якщо вони не можуть відповісти протягом встановленого часу, то вони повинні повідомити про це президента Асамблеї Португалії та надати відповідне обґрунтування в письмовій формі.

Загалом запитання до уряду вважається найпоширенішою формою парламентського контролю в зарубіжних державах. Запитання до уряду можна розглядати узагальнено або ж в контексті специфіки окремих видів (типів) запитань, які в різних зарубіжних державах можуть мати спеціальні процедури.

В Україні механізм «Години запитань до уряду» визначено у статтях 229–230 Регламенту Верховної Ради України. Передбачено запитання до членів Кабінету Міністрів від депутатських фракцій (депутатських груп) та запитання

¹⁶ Кривенко Л. Парламентський контроль. Бар'єри і колізії. *Віче*. 2004. № 6. С. 9–13.

від народних депутатів. Запитання до членів Кабінету Міністрів можуть ставитися усно або в електронній формі.

У зарубіжних державах така форма контролю використовується здебільшого в державах із парламентськими та змішаними формами правління. Час для відповідей на питання до уряду як форма парламентського контролю в низці держав визначається в конституції та деталізується в регламенті.

Так, у статті 48 Конституції Франції визначено, що засідання палат протягом одного з чотирьох тижнів пріоритетно і в порядку, встановленому кожною палатою, присвячуються контролю за діяльністю уряду й оцінці публічної політики. Не менше ніж одне засідання на тиждень, включаючи позачергові сесії, передбачені у статті 29, призначається пріоритетно (має бути зарезервовано) для запитань членів парламенту і відповідей уряду¹⁷. У Франції існує два типи часу для запитань у Національних зборах і Сенаті: час для запитань до уряду і час для усних запитань без дебатів. При цьому немає «спонтанних питань». Депутати повинні зареєструватися у Службі сесії. Остання повинна стежити за дотриманням регламенту, який передбачає, що в парламентської опозиції є більше питань, ніж у парламентської більшості. Письмові запитання адресуються міністрам, щоб отримати роз'яснення окремих пунктів законодавства чи аспекту урядової політики. Уряд повинен відповісти протягом двох місяців. Текст запитань має бути лаконічним і написаним від третьої особи; одне питання може бути адресоване лише одному міністру; до прем'єр-міністра звертаються лише з питань, що стосуються загальної політики уряду (стаття 135 Регламенту Національних зборів). Запитання депутати подають онлайн зі своїх віртуальних офісів за допомогою особистих ідентифікаторів, які не можуть бути передані помічникам¹⁸.

У Німеччині парламентські звернення в Бундестазі мають чотири основні форми: основні запити (стаття 100 і далі Регламенту Бундестагу Німеччини (Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages – GO-BT), які по суті є інтерпеляціями, незначні запити (стаття 104 GO-BT), а також індивідуальні усні та письмові запитання (стаття 105 GO-BT). Крім того, існує сесія, відома як «Запитання до федерального уряду» (Правило 106 (2) GO-BT)¹⁹.

У рамках «Запитань до федерального уряду» (Правило 106 (2) GO-BT) депутати мають можливість звернутися до федерального уряду з актуальних питань у сфері його компетенції. Тричі на рік одна з таких сесій присвячується запитанням до федерального канцлера. Ці три сесії відбуваються в останні тижні засідання перед Великоднем, перед літніми канікулами та перед Різдом (пункт 7 Додатку 7 GO-BT).

Відповіді федерального канцлера на запитання в рамках «Запитань до федерального уряду» є винятком. Переважно на запитання відповідають щонайменше два міністри, які беруть участь у сесії. Федеральний уряд

¹⁷ Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). К. : Москаленко О. М., 2018. 56 с.

¹⁸ ECPRD Request 5372 Parliamentary Questions – Type and Volume. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/451741>

¹⁹ ECPRD Request 5372 Parliamentary Questions. Reply from the German Bundestag – Type and Volume. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/451741>

застосовує ротацію, яка визначає, коли питання мають ставитися до різних міністрів (пункт 4 Додатку 7 GO-BT). Питання розподіляються між різними галузевими міністерствами.

Поряд із формалізованою системою парламентських запитань існують також можливості ставити запитання в органах Бундестагу. Регламент Бундестагу (GO-BT) визначає основні категорії питань.

Механізм інтерпеляцій (основних запитів) у Німеччині визначено статтями (правилами) 100–103 Регламенту Бундестагу. Передбачається, що парламентські групи та депутати можуть звернутися з проханням до Федерального уряду роз'яснити важливе політичне питання. Відповідь на запитання надається письмово і на вимогу обговорюється Бундестагом.

Парламентські групи та члени можуть подати звернення в письмовій формі, щоб отримати інформацію з конкретного питання від федерального уряду («незначні» запити (стаття 104 GO-BT)). Такі запити не обговорюються в парламенті. В основному вони використовуються опозицією для перевірки роботи уряду й отримання інформації.

Статтею 105 Регламенту Бундестагу (Додаток 4 GO-BT) врегульовано звернення з індивідуальними усними та письмовими запитаннями. Будь-який депутат Бундестагу має право звернутися з короткими запитаннями до Федерального уряду для усної чи письмової відповіді. Питання повинні бути лаконічними й дозволяти дати коротку відповідь. Відповіді на усні запитання даються під час сесії «Час запитань», яка відбувається один раз на тиждень засідання. Питання та відповіді публікуються як «друковані документи».

В Естонії кожного пленарного робочого тижня передбачено час для запитань до уряду (кожної середи). У Регламенті Рійгікогу передбачено можливість подання усних і письмових запитань до уряду (до прем'єр-міністра та міністрів).

Усні запитання (Question Time) – запит на запитання подається в письмовій формі електронною поштою. Письмові запитання подаються у паперовій формі чи надсилаються електронною поштою (з цифровим підписом) або безпосередньо через систему електронного документообігу парламенту. Питання передається голові Рійгікогу, який негайно пересилає його адресату або повертає заявнику, якщо воно не відповідає нормам закону. Усі відповіді публічні. Усні відповіді вносяться до стенограми дня, а письмові – до публічного електронного реєстру документів.

Під час Години запитань міністри, визначені прем'єр-міністром (зазвичай два міністри), відповідають на усні запитання депутатів. Письмові запитання подаються для отримання інформації з окремих питань і на них дається письмова відповідь. Це саме стосується письмових запитань до міністрів²⁰.

В Іспанії статтею 111 Конституції встановлено обов'язок уряду і його членів відповідати на інтерпеляції і запитання, внесені до них в палатах Генеральних кортесів, та необхідність визначення мінімального часу щотижня для запитання

²⁰ ECPRD Request 5372 Parliamentary Questions – Type and Volume.
URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/451741>

до уряду та інтерпеляцій²¹. Як правило, таке запитання має на меті отримання інформації щодо певних фактів. Запитання можуть подаватися в усній або письмовій формі. При цьому на запитання у письмовій формі можуть надаватися відповіді в усній формі або ж в письмовій протягом встановленого строку.

У Чехії передбачено усні та письмові запитання до уряду (до прем'єр-міністра та міністрів). При цьому всі усні запитання мають бути зареєстровані в паперовій формі або через електронну інформаційну систему Палати депутатів. Усі письмові запитання необхідно реєструвати лише в паперовому вигляді у голови Палати депутатів. У цих запитаннях обмежено використовуються електронні засоби. Зокрема, передбачено автоматичний процес рандомізованого

ж
е
р
е
б
к
у
в
а
н
н

Відповідно до статті 45 Конституції Ірландії кожний депутат має право поставити запитання уряду. В ірландському парламенті існує багато типів парламентських запитань і відповідних процедур. Служба парламенту проводить перевірку процедур і технологій опрацювання депутатських запитань. В Ірландії також існує «година запитань» до уряду, упродовж якої можуть бути поставлені усні та письмові запитання прем'єр-міністру та міністрам. Питання подаються через службу спікера. Запитання до прем'єр-міністра ставляться під час дебатів. Також запитання міністрам можуть бути поставлені під час обговорення урядових пропозицій, запитів, доповідей, заяв уряду²³.

Як відзначається дослідниками, загальним викликом, пов'язаним із письмовими запитаннями, є своєчасність. Хоча усні запитання вимагають й отримують негайну (не завжди задовільну) відповідь, на письмові запитання часто дають відповіді після деякої затримки. І це незважаючи на той факт, що більшість парламентів встановлює термін, коли уряди повинні відповідати на письмові запитання²⁴.

Вивчення зарубіжного досвіду дає підстави для удосконалення системи запитів і запитань у Верховній Раді України. Окремі пропозиції щодо цього вже

²¹ Конституції країн світу: Італійська Республіка, Держава-Місто Ватикан, Королівство Іспанія, Португальська Республіка. Переклад з офіційного тексту. Коротюк О. В. О. В. Лавринович. К. : ОБК; 2021. 320 с.

²² ECPRD Request 5372 Parliamentary Questions – Type and Volume (Parliamentary Institute – Czechia). URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/451741>

²³ ECPRD Request 5372 Parliamentary Questions – Type and Volume. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/451741>

²⁴ Парламентський контроль: практичні поради та рекомендації для підвищення ефективності PRP_Guide-Parliamentary_Oversight-UKR. С. 48.

Статтею 111 Регламенту встановлено,¹¹ що на кожне усне запитання прем'єр-міністр або інший запитуваний член уряду дає відповідь негайно після його попитання. На всі подібні долаткові запитання також негайно даються відповіді.

втілені у відповідних рекомендаціях. Так, згідно з рекомендаціями щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, у Регламенті Верховної Ради України необхідно 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); встановити способи 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 прийматися за результатами відповіді на запити та запитання тощо²⁵.

Як і запитання до уряду («година запитань»), **депутатські запити** як форма контролю парламенту можуть мати самостійне значення або ж бути складовою механізмом інших форм контролю.

Право народного депутата України на запит визначене у статті 86 Конституції України, у Законі України «Про статус народного депутата України» (стаття 15) й деталізоване в Регламенті Верховної Ради України.

Законом «Про статус народного депутата України» визначено широке коло адресатів депутатського запиту. Зокрема, запит може бути направлено Кабінету Міністрів, міністрам. При цьому у законодавстві України не визначено особливостей процедур щодо депутатських запитів, адресованих уряду, натомість такі особливості встановлено щодо депутатського запиту до Президента України.

Право парламентаря на запит визначено в законодавстві багатьох сучасних демократичних країн світу у контексті парламентського контролю за урядом.

Відповідно до статті 53 Конституції Чехії кожний депутат має право звернутися до уряду або його членів із запитом щодо питань, віднесених до їхньої компетенції. Члени уряду, до яких був направлений запит, зобов'язані відповісти на нього протягом тридцяти днів із дня його направлення.

Згідно зі статтею 74 Конституції Естонії члени Рійгікогу мають право звертатися із запитом до уряду та його членів, голови ради Банку Естонії, президента Банку Естонії, державного контролера та канцлера юстиції. Відповідь на запит слід дати на засіданні Рійгікогу протягом двадцяти сесійних днів²⁶.

Відповідно до статті 61 Конституції Литви²⁷ член Сейму має право звернутися із запитом до прем'єр-міністра, міністрів, керівників інших державних органів, що їх утворює чи обирає Сейм.

²⁵ Лабораторія законодавчих ініціатив. Програма сприяння парламенту України Університету Індіани США – Зелена книга українського парламентаризму. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2019/03/Green_book.pdf

²⁶ Конституція (Основний закон) Естонської Республіки. URL: <https://www.riigiteataja.ee/viited/Leht.html?id=10>

²⁷ Конституція Литовської Республіки. URL: https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija_RU.htm

Статтею 90 Конституції Болгарії закріплено право народних представників на запитання і запит до уряду чи окремих міністрів, які зобов'язані надавати відповіді.

Процедури розгляду запитів парламентарів у зарубіжних державах визначаються у регламенті парламенту (палат парламенту). І вже зі змісту відповідних процедур чи найменування певної форми контролю можна вирізнити депутатський запит та інтерпеляцію як особливий вид запиту.

Інтерпеляція вважається ефективним засобом контролю парламенту в багатьох європейських державах, зокрема Бельгії, Данії, Іспанії, Італії, Нідерландах, Норвегії, Фінляндії, Франції, Чехії, Швеції та ін. Процедура інтерпеляції, як правило, окреслюється у конституціях, а її механізм визначається у парламентських регламентах.

В юридичній науці поширеним є тлумачення інтерпеляції як письмової вимоги депутата (групи депутатів), спрямованої до уряду або окремого міністра про пояснення щодо реалізації державної політики або окремого її напрямку. Інтерпеляція, на відміну від депутатських запитань і запитів, призводить до обговорення проблеми, що є її предметом, тобто фактично має наслідком підготовку відповідного звіту уряду чи одного з його членів. Отже, критеріями вирізнення інтерпеляції як особливого виду депутатського запиту є його адресат (уряд, члени уряду), предмет звернення (найчастіше – це питання великої важливості, такі, що стосуються суспільного інтересу тощо) та імовірні специфічні наслідки (може постати питання про довіру або недовіру урядові). Тому інтерпеляція вимагає спеціальних процедур.

Експерти відзначають, що інтерпеляція може слугувати визначальним контрольним механізмом з боку опозиції та мати наслідком припинення повноваження влади достроково. Тому, для уникнення зловживань, зазвичай у парламентських регламентах прописують умови подачі інтерпеляції, зокрема щодо необхідної кількості підписів депутатів для розгляду подання, строків його розгляду та процедури обговорення відповіді на інтерпеляцію, її подальших наслідків.

Наприклад, у Німеччині для подачі інтерпеляції необхідні підписи понад 30 депутатів Бундестагу; в Італії та Франції подання має бути підтримане не менше 1/10 парламентського складу депутатів; в Іспанії інтерпеляцію підписують не менше 10 депутатів, в Австрії – 5 депутатів, а от у Польщі та Словаччині депутат може здійснювати індивідуальну інтерпеляцію до уряду. Ще одне обмеження встановлюють для періоду розгляду інтерпеляцій: у Словацькій Республіці – 30 днів, у Франції – 15 днів, в Італії, Естонії – два тижні, в Іспанії – 1 тиждень. Також повторна інтерпеляція може бути подана від однієї групи депутатів та/або на одну й ту саму тему не раніше ніж через 3 – 6 місяців (залежно від держави). Цікаві особливості розгляду інтерпеляцій мають скандинавські країни (Данія, Норвегія, Швеція) – голова парламенту може одноосібно відхилити інтерпеляцію, якщо вважає її некомпетентно складеною або недоцільною.

У деяких державах формально не існує механізму інтерпеляції (Велика Британія, Австрія, Болгарія), однак депутатський запит або депутатська

пропозиція, по суті, прирівнюється до останньої. Зокрема, у названих державах встановлено вимогу про обґрунтованість питання і його підтримку якомога більшою кількістю депутатів для ініціювання розгляду запиту/пропозиції на парламентському засіданні²⁸.

У Фінляндії загальні положення щодо інтерпеляції визначено в Конституції, зокрема її стаття 43 передбачає можливість внесення інтерпеляції Державній Раді чи міністру по справі, що, відповідно, стосується його компетенції, не менше ніж 20 членами парламенту. Відповідь на інтерпеляцію повинна бути передана на засідання Едускунти протягом 15 днів із часу повідомлення про неї уряду. Якщо під час обговорення вноситься резолюція недовіри Раді чи міністру, Едускунта повинна після обговорення інтерпеляції провести голосування з питання довіри²⁹.

Також загальні положення щодо інтерпеляції визначено у статті 80 Конституції Словаччини, згідно з якою депутат може внести інтерпеляцію уряду Словаччини, членові уряду або керівникові іншого центрального органу державної адміністрації з питань їх компетенції. Депутат повинен отримати відповідь у 30-денний термін. Щодо відповіді на інтерпеляцію в Національній раді Словаччини проводиться обговорення, яке може бути пов'язане з голосуванням про довіру³⁰.

У Німеччині, як уже зазначалося, право на інтерпеляцію здійснюється відповідно до норм § 100–103 Регламенту Бундестагу, у яких передбачено своєрідну систему форм інтерпеляцій за критерієм значущості (основних і незначних). Адресовані федеральному уряду основні інтерпеляції подають на пленарному засіданні президенту Бундестагу, який, своєю чергою, відповідно до § 100 Регламенту, передає їх уряду. Згідно з § 102 Регламенту, після отримання відповіді від уряду, інтерпеляція вноситься до порядку денного парламенту. Інтерпеляція (з основних питань) вважається одним із найсильніших інструментів парламентського політичного контролю, оскільки відповідь уряду на інтерпеляцію публічно обговорюється на пленарному засіданні з прийняттям юридично обов'язкового рішення.

У Франції механізм інтерпеляції визначений у статті 156 глави ІХ Регламенту Національних зборів³¹, де йдеться про те, що депутат, який має намір звернутися до уряду з інтерпеляцією, повинен поінформувати голову Національних зборів на відкритому засіданні. Далі відбувається голосування, на якому 1/10 від загального складу депутатів має проголосувати за підтримку такої інтерпеляції (стаття 153). При цьому міністр чи глава уряду в п'ятнадцятиденний термін із дня надходження запиту повинен дати на нього відповідь.

В Естонії інститут інтерпеляції пов'язаний із запитаннями до уряду. Інтерпеляція як прохання про надання інформації про питання загального та

²⁸ Контрольні функції парламенту: український та зарубіжний досвід. Ч. 2. Інф.-аналіт. дослідження / за ред. Д. С. Ковриженко. Київ, 2006. 112 с.

²⁹ Suomen perustuslaki alkaen 11.06.1999 № 731. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>.

³⁰ Конституція Словацької Республіки. URL: https://www.slov-lex.sk/documents/10184/493489/460_1992_1.pdf/716c7f51-7b5b-416f-9f8e-f09b4dcb2127

³¹ Règlement de l'Assemblée nationale. 9 décembre 1958. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.pdf>

широкого суспільного інтересу також вважається й усним запитанням, оскільки відповідь на нього дається на пленарних засіданнях Рійгікогу. Якщо інтерпеляція включена до порядку денного, то вона не фіксується інакше. Інтерпеляції публічно подаються на початку засідання голові Рійгікогу. Відповідь має бути надана на засіданні Рійгікогу протягом 20 днів після передачі запиту адресату. Інтерпеляція включається до порядку денного за пропозицією колегії Рійгікогу на погоджений із запитувачем та адресатом інтерпеляції час. У Рійгікогу інтерпеляція може розглядатися як попереднє усне запитання, що подається письмово, але відповідь надається на засіданні Рійгікогу. Під час години запитань міністри, визначені прем'єр-міністром (зазвичай це два міністри), відповідають на усні запитання депутатів. Письмові запитання подаються для отримання інформації з окремих питань і на них дається письмова відповідь. Те саме стосується письмових запитань до міністра³².

Інтерпеляція може використовуватися урядом і задля формального схвалення власного курсу (наприклад, у Великій Британії).

Венеційська комісія вважає право на інтерпеляцію «найсильнішим політичним інструментом опозиції»³³, оскільки вона супроводжується дебатами, у яких можуть брати участь усі парламентські фракції та політичні групи. Для запобігання зловживанню цим правом з боку парламентської меншості Венеційська комісія рекомендувала державам, які використовують цей інститут, установити такі обмеження: запровадити кількісний бар'єр (запит на інтерпеляцію повинна підтримувати кваліфікована меншість); задля уникнення вотуму недовіри відмежувати інтерпеляцію від депутатського запиту; практикувати переважно інші форми взаємодії депутатів і представників виконавчої влади (у комітетах)³⁴.

У багатьох зарубіжних країнах контроль парламенту за діяльністю уряду відбувається і через **парламентські слухання** або **слухання в комітетах**. Але такий контроль є опосередкованим та переважно має допоміжний характер. Так, у Португалії, у статті 104 Правил процедури Асамблеї Республіки передбачено, що депутатські групи можуть вимагати обов'язкової присутності на засіданнях членів уряду та інших суб'єктів, але така вимога не може бути поставлена більше двох разів поспіль щодо того самого члена уряду (стаття 104(3)). Крім того, міністри повинні бути заслухані на слуханнях у відповідних постійних парламентських комітетах принаймні чотири рази на кожній законодавчій сесії, включаючи слухання щодо деталей у зв'язку з обговоренням Державного бюджету. Слухання передбачають обов'язковий виступ міністра та два раунди запитань від парламентських груп і депутатів (із дотриманням прав опозиції)³⁵.

³² ECPRD Request 5372 Parliamentary Questions – Type and Volume. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/451741>

³³ CDL-AD(2019)015. Strasbourg, 24 June 2019. Opinion № 845 / 2016. Parameters on the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy: a checklist. Adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21–22 June 2019). п. 127.

³⁴ CDL-AD(2019)015. Strasbourg, 24 June 2019. Opinion № 845 / 2016. Parameters on the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy: a checklist. Adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21–22 June 2019), п. 127.

³⁵ ECPRD Request 5372 Parliamentary Questions – Type and Volume. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/451741>

У багатьох зарубіжних державах постійні комітети парламентів тісно пов'язані предметами відання з профілем діяльності міністерств, що дає можливості парламентським комітетам перевіряти діяльність міністерств із власної ініціативи або на вимогу парламенту. Про це іноді вказуються у регламентах парламентів. Наприклад, стаття 49 (4) Регламенту парламенту Литви визначає одним з основних повноважень комітетів «розгляд урядової програми за власною ініціативою або за вказівкою Сейму; розгляд програми діяльності уряду чи інших державних установ кожним комітетом у межах предмета їх відання; подання відповідних висновків до Сейму».

Аналогічні повноваження комітетів Верховної Ради України визначено в Законі України «Про комітети Верховної Ради України». Відповідно до його статті 25-1 комітети реалізують надані їм законом повноваження і таким чином беруть участь у розгляді Верховною Радою України звіту Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання схваленої Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Крім того, відповідно до статті 29 зазначеного закону, комітети, у разі необхідності, запрошують на слухання першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, міністрів України, керівників державних органів, органів місцевого самоврядування, представників об'єднань громадян, а також окремих громадян. Зазначені особи відповідно до статті 48 цього Закону можуть бути запрошені на засідання комітетів.

У Палаті депутатів парламенту Румунії статтею 54 Регламенту передбачено, що один раз на сесію міністри представляють звіт про роботу та стратегію діяльності своїх міністерств перед відповідними профільними комітетами Палати депутатів. Після того, як уряд представляє свою політику в комітетах, члени комітету можуть ставити питання. Цей період запитань може бути включений до порядку денного комітету³⁶.

В Іспанії комісії Конгресу депутатів можуть брати участь у здійсненні контролю за роботою уряду³⁷.

У контексті досліджених питань варто зазначити, що у Рекомендаціях Місії Європейського Парламенту, які визнані основою для внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України³⁸, у рамках політичного нагляду за виконавчою гілкою влади передбачається, зокрема, необхідність розроблення Верховною Радою України разом із Кабінетом Міністрів України уніфікованого формату та структури звітів міністерств щодо реалізації відповідних програмних документів.

Крім того, Місією Європейського Парламенту рекомендовано розробити чіткі інструкції для народних депутатів України щодо предмета та можливих тем депутатських запитів і звернень, запровадити систему реєстрації та публікації депутатських запитів і звернень, а також отриманих відповідей.

³⁶ Парламентський контроль: практичні поради та рекомендації для підвищення ефективності. PRP_Guide-Parliamentary_Oversight-UKR. С. 24.

³⁷ Лісничий В. В. Політична та адміністративні системи зарубіжних країн: навч. посіб. 2-ге вид., виправ. К.: Професіонал, 2004. С. 67.

³⁸ Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 17 березня 2016 р. № 1035-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19?find=1&text=%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82#w1_1

Реалізація в законодавстві зазначених рекомендацій, поза сумнівом, сприятиме підвищенню ефективності механізмів здійснення парламентського контролю за діяльністю уряду.

У цій аналітичній записці не розглядалися питання таких інститутів парламентського контролю, як спеціальні парламентські контрольні комісії, спеціалізовані органи фінансового контролю, омбудсман, оскільки їх функціонування (результати діяльності) можуть опосередковано стосуватися механізмів здійснення контролю парламентом за діяльністю уряду. І кожний зазначений інститут потребує окремої уваги.

Висновки

1. Регламентовані у Конституції й законах України форми та механізми парламентського контролю за урядом є типовими інструментами європейського парламентаризму.

2. У змістовному плані парламентський контроль передбачає оцінку парламентом роботи уряду (окремих його членів) у визначених законом формах. У конституційному законодавстві зарубіжних держав найчастіше визначаються загальні положення щодо відповідальності уряду перед парламентом та/або вираження недовіри (осуду, вотуму недовіри) чи вираження довіри до уряду, а також передбачається поєднання відповідальності уряду (солідарна відповідальність є, зокрема, у Франції, Іспанії, Чехії, Литві та ін.) та відповідальності членів уряду (індивідуальна відповідальність членів уряду є в Італії, Польщі, Естонії, Латвії, Словаччині та ін.).

Висловлення парламентом вотуму недовіри (вотуму довіри) уряду виконує подвійну функцію – функцію контролю (попереднього й поточного) та засобу (форми) відповідальності уряду перед парламентом (у ряді випадків і засобу легітимації діяльності уряду), що зумовлено політичним характером відповідальності уряду перед парламентом.

Питання підстав висловлення парламентом вотуму недовіри уряду визначається (або не визначається) в зарубіжних державах залежно від політичних традицій. Серед європейських держав найчіткіше означене питання вирішується у Конституції Франції (стаття 49), що передбачає порушення прем'єр-міністром перед Національними зборами питання про відповідальність уряду у зв'язку з програмою його діяльності або декларацією стосовно загальної політики, а також у зв'язку з голосуванням стосовно будь-якого законопроекту про фінанси або законопроекту про фінансування соціального забезпечення.

3. Запитання до уряду (година запитань до уряду) є найпоширенішою формою парламентського контролю в зарубіжних державах. Така форма контролю використовується здебільшого в державах з парламентськими та змішаними формами правління. Година запитань до уряду в низці держав визначається в конституції (наприклад, гарантується Конституцією Франції) та деталізується в регламенті парламенту або його палат. Цю форму контролю можна розглядати узагальнено або ж в контексті специфіки окремих видів (типів) запитань, які в різних зарубіжних державах можуть мати спеціальні процедури (Португалія, Німеччина, Естонія, Іспанія, Чехія, Ірландія). Як і в

Україні, у переважній більшості держав врегульовано подання запитань в усній та письмовій формі, зокрема в електронній.

4. Депутатський запит (право парламентаря на запит) визначено в законодавстві багатьох демократичних держав світу у контексті парламентського контролю за урядом. Наприклад, у Болгарії, Естонії, Литві, Чехії таке право визначається на рівні конституцій. У конституціях окремих держав встановлено обов'язок голови та членів уряду надавати відповіді на депутатські запитання й запити (інтерпеляції) (наприклад, стаття 115 Конституції Польщі). Процедури розгляду запитів парламентарів у зарубіжних державах визначаються, як правило, у регламенті парламенту (палат парламенту). І вже зі змісту відповідних процедур чи найменування певної форми контролю можна вирізнити депутатський запит та інтерпеляцію як вид запиту.

5. Інтерпеляція вважається ефективним засобом парламентського контролю в багатьох європейських державах, зокрема в Бельгії, Данії, Іспанії, Італії, Нідерландах, Норвегії, Фінляндії, Франції, Чехії, Швеції та ін. Процедура інтерпеляції, як правило, окреслюється у конституціях, а її механізм визначається у парламентських регламентах. Інтерпеляція, на відміну від депутатських запитань і запитів, призводить до обговорення проблеми, що є її предметом, тобто передбачає підготовку відповідного звіту уряду чи одного з його членів. Наслідком цього може бути питання про довіру або недовіру урядові.

Механізми інтерпеляції не є однаковими в зарубіжних державах, зокрема щодо кількості депутатів, які мають підтримати запит (у Німеччині – більше 30, у Фінляндії – 20, в Іспанії – 10, у Польщі передбачено подання індивідуального запиту).

У законодавстві зарубіжних держав встановлено різні строки надання відповіді на запити парламентарів (в Естонії – 20 днів, у Фінляндії – 15 днів, в Італії – 2 тижні, в Іспанії – 1 тиждень).

Також у законодавстві багатьох держав передбачається попередня оцінка предмета запиту (головою парламенту чи відповідної палати, спеціальною колегією), яку можна пов'язати із вимогами щодо форми запиту, або встановлюється вимога щодо важливості предмета запиту. У Бельгії, наприклад, оцінка допустимості питань проводиться головою Сенату. Аналогічно очільник парламенту (палати парламенту) здійснює оцінку допустимості питання звернення в Данії, Норвегії, Швеції та інших державах. В Естонії інтерпеляція має стосуватися загального, широкого суспільного інтересу. Вимога щодо обґрунтованості предмета депутатського запиту встановлена в законодавстві Великої Британії, Австрії, Болгарії.

В окремих державах (Австрії, Болгарії, Великій Британії) механізм інтерпеляції формально не передбачений, однак депутатський запит або депутатська пропозиція, по суті, прирівнюється до останньої. Зокрема, у названих державах встановлено вимогу про обґрунтованість запитання і його підтримку якомога більшою кількістю депутатів для ініціювання розгляду запиту/пропозиції на парламентському засіданні.

У зв'язку із постановкою питання про запровадження інституту інтерпеляції в Україні варто звернути увагу на необхідність визначення в законодавстві поняття інтерпеляції як форми контролю парламенту за діяльністю уряду та особливого виду депутатського запиту. Відмінність інтерпеляції від депутатського запиту, на нашу думку, має визначатися за такими критеріями: суб'єкт звернення – народний депутат України (певна кількість народних депутатів України, можливо, депутатські фракції (групи)); адресат – Кабінет Міністрів України, Прем'єр-міністр, міністри (залежно від цього – солідарна, індивідуальна відповідальність уряду, членів уряду); предмет запиту (допустимість питання) із встановленням його попередньої оцінки; особливості процедур (кількісне значення підтримання запиту, терміни надання відповіді, попередній розгляд та розгляд на пленарному засіданні (дебати)); наслідки (постановка питання про недовіру уряду або висловлення довіри уряду).

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

При написанні матеріалів було використано інформацію із бази ECPRD. Відповідні матеріали не призначені для використання у власних наукових дослідженнях.