

Аналітична записка
з питань порівняльного законодавства
щодо здійснення контрольних повноважень
членами законодавчих органів зарубіжних держав*

Анотація. Проведено порівняльний аналіз законодавства зарубіжних держав на предмет здійснення парламентарями контрольних повноважень. Для цілей цього дослідження опрацьовано досвід таких країн, як Сполучені Штати Америки, Канада, Німеччина, Велика Британія, Хорватія, Франція, Японія, Республіка Корея та ін.

Вступ.

У Конституції України закріплено повноваження Верховної Ради України, що передбачають здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією та законом. Цю функцію парламент здійснює безпосередньо на пленарних засіданнях, зокрема через запити народних депутатів України. До повноважень народних депутатів України віднесено здійснення депутатського контролю, суть якого полягає в тому, що народний депутат України як представник державної влади безпосередньо здійснює контроль за додержанням прав, свобод й інтересів людини та громадянина, що охороняються законом. Основними формами депутатського контролю є депутатський запит та депутатське звернення, з якими народний депутат України має право звертатися до Президента України, органів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на території України.

Як відомо, у багатьох державах світу здійснення контрольних функцій у національних парламентах виконують законодавчо визначені парламентські органи, натомість конкретні інструменти адаптуються до умов, потреб і традицій відповідних держав. Серед них можна виділити основні та найпоширеніші: візити на місця, створення комітетів, запити, парламентські питання, дні уряду, інтерпеляція, вотум недовіри, а також запровадження посад: уповноваженого з прав людини, генерального аудитора, уповноваженого парламенту із захисту персональних даних і свободи інформації, уповноваженого парламенту з етнічних меншин тощо.

Важливою формою здійснення контролю за діяльністю уряду є процедура інтерпеляції – це сформульована одним або групою депутатів і подана в письмовій формі вимога (офіційний запит) до окремого міністра чи глави уряду надати пояснення з приводу суспільно важливого питання або загальної політики. Від звичайного запиту чи запитання інтерпеляція відрізняється тим, що має вноситися на пленарному засіданні парламенту. Ця процедура є поширеною у більшості парламентських республік та монархіях, менше у деяких президентсько-парламентських республіках. Для останніх вона є не характерною, насамперед через особливості державно-політичної традиції, а також через схожість її з процедурою вотуму недовіри.

Основна частина.

У США конституційними повноваженнями здійснювати контроль за діяльністю органів виконавчої влади наділені палати Конгресу (можуть делегувати ці повноваження комітетам і підкомітетам та їхнім головам).

Конституція Сполучених Штатів Америки передбачає, що усі законодавчі повноваження, надані цим документом, надаються Конгресу Сполучених Штатів, який складається з Сенату та Палати представників (стаття 1)¹. Верховний Суд Сполучених Штатів Америки вважає слухними два положення, перше – дві палати Конгресу, у своїх окремих відносинах, володіють не тільки такими повноваженнями, які прямо надані їм Конституцією, але такими допоміжними повноваженнями, які є необхідними та доречними для того, щоб зробити чітко передбачені повноваження ефективними; друге – жодна палата не наділена «загальними» повноваженнями розслідувати приватні справи та примушувати до їх розголошення (рішення *McGrain v. Daugherty* від 17.01.1927 р.). Рішення сформулювало висновок про те, що повноваження щодо проведення запитів із процесом забезпечення їх виконання є важливим і відповідним допоміжним елементом законодавчої функції².

Комітет або підкомітет Палати представників із метою виконання будь-яких своїх функцій й обов'язків уповноважений вимагати, через повістку (для слухань у Палаті) або іншим чином, явки та дачі показань таких свідків і пред'явлення таких книг, записів, листування, меморандумів, паперів і документів, які вважає необхідними (Регламент Палати представників, 115-й Конгрес, пункт 2(m)(1) правила XI)³. Постійні правила Сенату передбачають аналогічне положення (Правило XXVI (1))⁴.

Палата Представників та Сенат можуть здійснювати свої повноваження через постанову про запит на отримання інформації від органів виконавчої влади. § 2 розділу 15 Прецедентів Дешлера Палати представників Сполучених Штатів описує практику резолюції запитів і надає приклади звернень до органів виконавчої влади⁵.

Меморандумом Президента Рональда Рейгана для керівників виконавчих департаментів та агентств від 04.11.1982 р. щодо процедур реагування на запити про інформацію від Конгресу передбачено, що політика адміністрації полягає у тому, щоб надавати відповіді на запити щодо інформації від Конгресу відповідно до конституційних і законодавчих повноважень виконавчої гілки влади⁶.

¹ The Constitution of the United States: A Transcription. URL: <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript>

² *McGrain v. Daugherty*, 273 U.S. 135, 174 (1927). URL: <https://caselaw.findlaw.com/court/us-supreme-court/273/135.html>

³ House Rules and Manual (115th Congress, 2017-2018). URL: <https://budgetcounsel.com/laws-and-rules/%C2%A7361-house-rule-xi-procedures-of-committees-and-unfinished-business/>

⁴ Standing Rules of the Senate. URL: <https://budgetcounsel.com/laws-and-rules/%c2%a7426-rule-26-committee-procedure/>

⁵ Deschler's Precedents. URL: <https://budgetcounsel.files.wordpress.com/2016/11/deschlers-v4-ch-15-ch-17.pdf>

⁶ MEMORANDUM FOR THE HEADS OF EXECUTIVE DEPARTMENTS AND AGENCIES. URL: <https://www.justice.gov/ola/page/file/1090526/download>

Із метою надання відповіді на запити палати Конгресу та їх комітети мають право викликати службовців для надання відповіді на запити. Запити про нагляд виконуються шляхом видачі повісток та можливістю розгляду справи про неповагу до Конгресу.

Окремі члени Конгресу можуть запитувати інформацію в органів виконавчої влади. У контексті того, що вони діють без здійснення нагляду, виконавча влада історично чинила на власний розсуд – визначала чи відповідати і як відповідати з урахуванням дотримання загальної політики надання лише документів та інформації, які вже є або будуть доступним для громадськості через Закон про свободу інформації (5 U.S.C. § 552). Такі запити не спричиняють жодних зобов'язань задовольняти потреби Конгресу та не мають законної сили через повістку до Конгресу або провадження про неповагу. Оскільки члени Конгресу не діють відповідно до конституційних повноважень Конгресу про нагляд і розслідування, то не передбачається жодних зобов'язань щодо задоволення потреб Конгресу⁷.

Канада

Згідно з Конституцією у Канаді існує двопалатний парламент, що складається з Сенату (верхня палата) та Палати громад (нижня палата)⁸.

Серед повноважень Сенату Канади передбачено розслідування питань. У комітетах сенатори заслуховують свідчення свідків і розглядають законопроекти розділ за розділом. Окрім вивчення законодавства, комітети Сенату вивчають питання, що становлять суспільний інтерес – психічне здоров'я, старіння, ЗМІ, гендерна рівність та ін. Сенатори повинні володіти спеціальними знаннями та досвідом у багатьох галузях, що допомагає їм у розслідуванні. Вони також прислухаються до думки експертів, урядовців та інших зацікавлених сторін. За результатами аналізу готуються звіти із спостереженнями та рекомендаціями, які можуть призвести до змін у федеральних законах або політиках⁹.

Серед основних повноважень, якими наділена Палата громад, – контрольні повноваження, які полягають у підзвітності уряду перед законодавчим органом. Члени Палати громад користуються контролем за урядом, головним чином, ставлячи запитання в Палаті. Питання можна задавати в усній формі без попереднього повідомлення або надавати в письмовій формі після належного повідомлення, що регламентовано розділом V Питання Регламенту Палати громад¹⁰.

На кожному засіданні Палати громад відводиться час для усних запитань. Невідкладні питання можуть у час, визначений у Регламенті 30(5), бути

⁷ Authority of Individual Members of Congress to Conduct Oversight of the Executive Branch. URL: <https://www.justice.gov/olc/file/966326/download>

⁸ Конституційний Акт 1867 р. 30 і 31 Вікторія, ц. 3 (Велика Британія) Закон про Союз Канади, Нової Шотландії та Нью-Брансвіку та їх уряд; і для цілей, пов'язаних з цим від 29.03.1867 р. (Constitution Act, 1867 30 & 31 Victoria, c. 3 (U.K.) An Act for the Union of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick, and the Government thereof; and for Purposes connected therewith 29th March 1867). Офіційний сайт законів про правосуддя (Justice Laws Website). URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-1.html#h-4>

⁹ Парламент Канади (Parliament of Canada). Офіційний сайт. URL: <https://learn.parl.ca/understanding-comprendre/en/how-parliament-works/the-role-of-the-senate/>

¹⁰ Standing Orders of the House of Commons — Consolidated version as of March 30, 2023. URL: <https://www.ourcommons.ca/procedure/standing-orders/Chap5-e.html>

адресованими усно міністрам, однак, якщо, на думку спікера, питання не є терміновим, таке питання адресується письмово (пункт 1 статті 37 Регламенту Палати громад).

Усні запитання ставляться без попередження щодо питань, які вважаються терміновими, письмові запитання можуть бути розміщені в наказі, щоб отримати інформацію від міністрів щодо державних справ, а також від інших членів уряду, що стосуються будь-якого законопроекту, пропозиції чи іншої публічної справи, пов'язаної з діяльністю Палати. Ставлячи будь-яке запитання чи відповідаючи на нього, не можна наводити жодних аргументів чи думок, а також жодних фактів, за винятком тих випадків, коли це може бути необхідним для їх пояснення; під час відповіді на будь-яке запитання воно не обговорюється (пункт 1 статті 39 Регламенту Палати громад).

Загальне правило передбачає, що письмові запитання члени Палати можуть також адресувати приватним особам щодо будь-якого законопроекту, пропозиції чи інших публічних питань, пов'язаних із діяльністю Палати. Однак, незважаючи на правило, практика полягає в тому, що отримувачами запитів у формі письмових запитань завжди були лише члени уряду.

Франція

Право парламенту контролювати дії уряду закріплене в частині першій статті 24 Конституції Французької Республіки. Право ставити запитання уряду є традиційною прерогативою парламенту, яка закріплена в статті 48 Конституції. Відповідно до цієї статті «принаймні одне засідання на тиждень, у тому числі під час позачергових сесій, передбачених статтею 29, відводиться за пріоритетом для запитань від депутатів та відповідей уряду»¹¹. Існує два типи часу для запитань у Національній асамблеї та Сенаті: час для запитань до уряду (1) і час для усних запитань без дебатів (2).

В Асамблеї ці засідання керуються певними загальними принципами:

- члени опозиційних груп ставлять принаймні половину запитань (стаття 133.2 Регламенту Національної асамблеї Франції¹²);
- кожна група ставить принаймні одне запитання (стаття 133.3 Регламенту);
- незалежні члени можуть ставити запитання відповідно до умов, встановлених Конференцією президентів (стаття 133.5 Регламенту).

Частина перша статті 134 Регламенту дозволяє Конференції президентів (Conférence des Présidents) організувати, згідно з процедурами, які вона визначає, час для усних запитань без дебатів під час контрольних тижнів, передбачених у четвертому абзаці статті 48 Конституції. На практиці усні запитання без дебатів також проводяться під час тижнів Асамблеї чи навіть уряду. Нині вони проводяться виключно у вівторок вранці¹³.

Відповідно до статті 135 Регламенту члени Національної асамблеї Франції можуть одноособово задавати письмові питання міністру. Питання, що

¹¹ The French Constitution of October 4, 1958. URL: https://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#node_9440

¹² Rules of procedure of the French National Assembly. URL: https://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#node_9440

¹³ ECPDR Request 5372 Parliamentary Questions – Type and Volume. Reply by France - Assemblée Nationale. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/800073>

стосуються загальної політики уряду, ставляться прем'єр-міністру. Письмові запитання мають бути сформульовані коротко й обмежуватися тим, що необхідно для розуміння їх суті. Вони не повинні містити особистих звинувачень проти інших зазначених осіб. Будь-який член Національної асамблеї Франції, що бажає поставити письмове запитання, повинен передати його президенту Асамблеї, який повідомляє уряд. Письмові запитання публікуються в офіційному журналі незалежно від того, триває сесія Палати чи ні. Відповідь міністра має бути опублікована протягом одного місяця з моменту публікації питання. Із 2015 року Конференція президентів встановила для кожної чергової сесії максимальну кількість письмових запитань, які можуть бути подані членом Національної асамблеї – 52 питання на сесію.

Обмежень щодо теми письмового питання немає. Депутати використовують «письмові питання», щоб попередити міністра про труднощі із застосуванням тексту правового акта, дізнатися про його чи її плани щодо реформування певної сфери чи отримати його або її тлумачення законодавчого чи нормативного положення.

Повноваження сенаторів подавати письмові запитання уряду регулюються статтями 74 і 75 Регламенту Сенату¹⁴. Питання офіційно адресуються голові Сенату, який потім передає їх уряду. На практиці вони вносяться безпосередньо за допомогою комп'ютерної програми, спеціально призначеної для питань. Оцінку відповідності письмових запитань Регламенту Сенату здійснює служба контролю, питань та публікацій Департаменту відкритих засідань¹⁵.

Згідно зі статтею 74 Регламенту письмові питання мають бути короткими, викладеними по суті, не повинні містити особистих звинувачень щодо третіх осіб, зазначених по імені. Вони можуть бути подані лише сенатором одноособово. У крайньому випадку, Бюро Сенату або кілька його членів, призначених ним для цієї мети, мають право вирішити, чи є письмове запитання неприйнятним.

Письмові запитання публікуються в Офіційному журналі. Публікація в Офіційному журналі є важливою, оскільки вона робить подання письмового запитання офіційним і використовується як відправна точка для розрахунку двомісячного періоду, протягом якого міністри повинні відповісти сенаторам.

Німеччина

Парламентські запитання в Бундестазі мають чотири основні форми: основні інтерпеляції (стаття 100 Регламенту Бундестагу Німеччини¹⁶) та незначні інтерпеляції (стаття 104), а також індивідуальні усні та письмові запити (стаття 105). Крім того, існує сесія, відома як «Запитання, поставлені до федерального уряду» (стаття 106).

¹⁴ Standing Orders of the French Senate. URL: https://www.senat.fr/fileadmin/import/files/fileadmin/Fichiers/Images/lng/Standing_orders_of_the_Senate.pdf

¹⁵ ECPRD Request 4778 written questions submitted to the Government. Reply by France - Senat. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/632855>

¹⁶ Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee. URL: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>

Основні інтерпеляції адресуються уряду та подаються на пленарному засіданні президенту Бундестагу, який, своєю чергою, передає їх до уряду. Вони повинні бути короткими та чіткими, щоб можна було надати зрозуміле пояснення. Після отримання відповіді інтерпеляція може бути внесена до порядку денного парламенту. На вимогу політичної групи може бути надана консультація. Згідно зі статтею 102 Регламенту уряд може відхилити інтерпеляцію. Протягом наступних трьох тижнів парламент може включити інтерпеляцію до порядку денного для дебатів на вимогу парламентської групи (зазвичай опозиційної) або 5 % членів Бундестагу.

Незначні інтерпеляції можуть бути подані парламентськими групами або їхніми членами в письмовій формі, щоб отримати інформацію з конкретного запитання від федерального уряду (стаття 104). Незначні інтерпеляції не обговорюються в парламенті. В основному вони використовуються опозицією для перевірки роботи уряду й отримання інформації та позицій. Між змістом основних та незначних інтерпеляцій може бути певний ступінь збігу.

Запити завжди адресовані федеральному уряду в цілому, який несе спільну відповідальність за відповідь на них. У парламентській практиці відповіді узгоджуються в уряді, а потім відповіді дає політичне керівництво відповідного міністерства. Комплексний набір інструментів у сфері парламентських запитань зазвичай не передбачає права відповіді на запитання конкретного міністерства чи конкретного члена уряду. Кількість індивідуальних письмових запитань обмежена. Кожен член парламенту може подати до чотирьох індивідуальних письмових запитів на місяць, і кожен окремий запит не повинен складатися більше ніж із двох підпитань, які мають бути пов'язані по суті. Поряд із формалізованою системою парламентських запитань, визначених у Регламенті Бундестагу, будь-який депутат Бундестагу також може звернутися до федерального уряду так само, як і будь-який громадянин або журналіст¹⁷.

У Бундесраті не існує такого поняття, як «час запитань до уряду». Однак Бундесрат має право поставити запитання до уряду. Члени Бундесрату мають можливість поставити запитання федеральному уряду або його членам під час сесії Бундесрату, якщо ці запитання стосуються запитань порядку денного (пункт 1 правила 19 Регламенту Бундесрату¹⁸). Майже всі запитання, пов'язані з порядком денним Бундесрату, розглядаються у комітетах; запитання на пленарному засіданні зустрічаються досить рідко¹⁹.

Крім того, кожна федеральна земля може додатково звертатися до федерального уряду із запитаннями, не пов'язаними із порядком денним. Такі запитання надсилаються листом голові Бундесрату принаймні за два тижні до засідання, на якому має бути надана відповідь. Голова передає ці запитання федеральному уряду та включає їх до порядку денного (пункт 2 правила 19 Регламенту Бундесрату). Запитання не розглядається на засіданні, якщо

¹⁷ ECPRD Request 5372 Parliamentary Questions – Type and Volume. Reply by Germany – Bundestag. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/800073>

¹⁸ Rules of Procedure of the Bundesrat. URL: <https://www.bundesrat.de/EN/funktionen-en/go-en/go-en-node.html>

¹⁹ ECPRD Request 5372 Parliamentary Questions – Type and Volume. Reply by Germany – Bundesrat. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/800073>

відповідна земля погодилася прийняти письмову відповідь. Відповідь федерального уряду надсилається всім землям (пункт 5 правила 19 Регламенту Бундесрату).

Велика Британія

У Великій Британії парламентські запитання в Палаті громад і Палаті лордів відіграють ключову роль у парламентському контролі за виконавчою владою. Члени парламенту можуть запитувати інформацію про діяльність уряду, використовуючи або усні запитання до міністрів у палаті, або письмові. Усі подані запитання попередньо публікуються в «Order Paper», а потім з'являються в Книзі запитань та на офіційному вебсайті.

Відповідно до статті 21 Регламенту Палати громад²⁰ усні запитання до міністрів розглядаються у понеділок, вівторок, середу та четвер. Вони завершуються через годину після засідання палати. Уряд визначає відповідальне відомство. Член Палати громад також може звернутися з письмовим запитанням, яке подається через Канцелярію Палати громад.

Усі запитання повинні: запитувати інформацію або спонукати до дії; стосуватися питань, за які відповідає той чи інший міністр; базуватися на фактах, а не на припущеннях; використовувати нейтральну мову та не містити непотрібної інформації; не запитувати інформацію, яка є загальнодоступною; не посилатися на справу, яка розглядається в судах Великої Британії²¹.

Існує два типи письмових запитань:

- «звичайні» – департаменти відповідають від п'яти до десяти робочих днів після того, як запитання було подане. Немає обмежень щодо кількості звичайних письмових запитань;

- із визначеною датою відповіді («Named day») – департаменти розглядають такі питання в першу чергу. На них слід відповісти на третій день засідання Палати після їх внесення. Щодня член Палати громад може задати щонайбільше п'ять таких запитань.

Член Палати громад може звернутися із запитанням до конкретного міністра, і в більшості випадків цей міністр відповідає на запитання. Рішення щодо того, хто відповідатиме, залежатиме від того, який міністр несе найбільшу відповідальність за предмет. Уряд несе колективну відповідальність перед парламентом, і саме міністри мають вирішувати, хто з них найкраще зможе відповісти на запитання. Якщо депутат звернувся зі своїм запитанням до «не того» міністра, воно буде передане департаментом, якому воно було адресоване.

Відповідно до статті 42 Регламенту Палати лордів²² члени Палати лордів також можуть подавати запитання уряду для письмової відповіді. Щотижня в Палаті лордів є один день для розгляду запитань. Члени Палати лордів можуть подати шість письмових запитань у будь-який день і максимум 12 письмових

²⁰ Standing Orders of the House of Commons. URL: https://publications.parliament.uk/pa/cm5802/cmstords/so_804_2021/so-orders.html#_idTextAnchor098

²¹ ECPRD Request 5372 Parliamentary Questions – Type and Volume. Reply by UK – House of Commons. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/800073>

²² The Standing Orders of the House of Lords. URL: <https://www.parliament.uk/business/publications/house-of-lords-publications/rules-and-guides-for-business/the-standing-orders-of-the-house-of-lords-relating-to-public-business>

запитань на тиждень, коли відбуваються засідання²³. Відповіді на письмові запитання, включно з тими, які подаються в дні подання під час перерви, повинні бути надані протягом 10 робочих днів.

Республіка Хорватія

Відповідно до статті 86 Конституції Хорватії представники парламенту мають право на депутатські запитання до уряду та окремих міністрів. Щонайменше одна десята частина представників парламенту може подати запит щодо роботи уряду Республіки Хорватія або окремого його члена²⁴. Процедура внесення й розгляду депутатських запитів та запитань регулюється Регламентом парламенту Хорватії²⁵.

Контрольні повноваження хорватських парламентарів реалізуються через усні та письмові запитання до уряду та окремих його членів із найважливіших сфер суспільного життя, виконання законів та інших актів парламенту (стаття 131).

Усні запитання депутати оголошують у письмовій формі не пізніше як за 24 години до початку засідання парламенту. Для цього голова парламенту організовує жеребкування, яке визначає порядок розгляду усних запитань, невідкладно. Жеребкування проводиться публічно. На запитання, поставлені уряду, відповідає голова або член уряду. На запитання, поставлені окремому члену уряду, відповідає цей член уряду, а відповідь може бути доповнена прем'єр-міністром.

Депутатські запитання до уряду у письмовій формі здійснюються через голову Парламенту. При цьому відповідь на письмове запитання надається також у письмовій формі через голову парламенту протягом 30 днів із дня надходження запитання до уряду, або окремого члена уряду, якому воно було поставлене. Голова парламенту отримує відповідь надає усім депутатам, крім випадку, якщо вона носить конфіденційний характер. В останньому випадку член уряду може запропонувати відповісти або безпосередньо представнику, або на закритому засіданні робочого органу, до компетенції якого належить питання. Регламент передбачає також можливість надсилання додаткових запитань та отримання відповіді на них (статті 140–144).

У хорватському парламенті існує процедура інтерпеляції, яка подається в письмовій формі з чітко сформульованим запитанням та висновками, до яких пропонується дійти. Інтерпеляція підписується всіма представниками, які її ініціювали. Інтерпеляцію до голови парламенту можуть подати не менше десяти членів парламенту. З приводу інтерпеляції уряд зобов'язаний подати голові

²³ ECPRD Request 5372 Parliamentary Questions – Type and Volume. Reply by UK – House of Lords. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/800073>

²⁴ Конституція Республіки Хорватія. Офіційний сайт: Pročišćeni tekstovi zakona. URL: <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>

²⁵ Регламент парламенту Хорватії (Poslovnik Hrvatskoga Sabora) від 01.08.2013 р. № 81/13., 113/16., 69/17 та 29/18. Офіційний сайт. Парламент Хорватії (Hrvatski sabor). URL: <https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/Poslovnik%20Hrvatskoga%20sabora%20-%20procisceni%20tekst%202018.pdf>

парламенту не пізніше ніж через 15 днів від дня її отримання звіт із викладенням думок і позицій щодо інтерпеляції.

Під час розгляду інтерпеляції на засіданні парламенту проводиться обговорення роботи уряду в цілому або окремих рішень уряду чи міністерств, якщо вони відхиляються від загальної позиції уряду чи міністерства. За результатами обговорення парламент може поставити питання про відповідальність уряду або поставити питання про довіру прем'єр-міністру, окремому члену уряду чи уряду в цілому (статті 145, 147). Якщо запит про інтерпеляцію було відхилено на сесії парламенту або відкликано, то звернення на ту саму тему не може бути подане повторно до закінчення тримісячного строку з дня, коли парламент відхилив звернення, тобто з дня, коли воно було вилучене (статті 150, 151 Регламенту).

Республіка Корея

Відповідно до статей 40–41 Конституції Республіки Корея законодавча влада належить Національним зборам. У Кореї контрольні повноваження депутатів парламенту визначені у Законі «Про Національні збори» та реалізуються відповідно до парламентської процедури, яка встановлена у Розділі 8. «Запитання до прем'єр-міністра, членів державної ради та членів уряду»²⁶.

Депутати Національних зборів мають право на:

- письмове запитання до уряду, яке депутат повинен подати голові Національних зборів (спікеру), а той, своєю чергою, невідкладно надсилає його до уряду. Уряд надає письмову відповідь протягом 10 днів з моменту отримання. Якщо протягом цього терміну уряд не відповість, то він повідомляє Національні збори про причину та кінцевий термін відповіді. Депутат, який бажає доповнити та поставити запитання до отримання відповідей, може повторно поставити запитання письмово (стаття 122);

- усне запитання до уряду на пленарному засіданні під час постановки запитань до уряду, що стосуються загальнодержавних справ або окремих галузей державної діяльності. У цьому випадку депутат, який має намір поставити запитання, повинен заздалегідь його підготувати та надати спікеру, а той – надіслати його уряду принаймні за 48 годин до дати проведення пленарного засідання. Час на запитання депутата не повинен перевищувати 20 хвилин. У цьому випадку час відповіді не включається в час запитання. Кількість депутатів, які записалися на запитання, для кожного пункту порядку денного визначається спікером після консультації з членом-представником від кожної сторони (стаття 122-2);

- терміновий запит до уряду, який вноситься 20 і більше депутатами з проханням до спікера поставити запитання уряду щодо важливих питань, які розглядаються під час сесії. У запиті депутат, який його ініціює, повинен зазначити причини розслідування та короткий зміст. Запит подається до спікера

²⁶ Закон про Національні збори (국회법) № 19429 від 02.10.1948, в редакції від 07.06.2023. Офіційний сайт. Система правової інформації Національних зборів (국회법률정보시스템 National Assembly Law Information). URL: <http://likms.assembly.go.kr/law/lawsLawtInqyDetl1010.do>

не пізніше ніж за 24 години до відкриття пленарного засідання. Отримавши запит, спікер визначає, чи потрібно розглядати термінові запитання, що очікують на розгляд, а також порядок денний за погодженням із керівним комітетом Національних зборів. У разі необхідності головуєчий може прийняти рішення щодо розгляду або невнесення невідкладних запитань на пленарному засіданні шляхом голосування. Загалом на нагальні запитання відводиться 120 хвилин, однак спікер може продовжити цей час після консультації з представником кожної сторони переговорів. Під час постановки запитань з актуальних невіршених питань час опитування учасника не може перевищувати 10 хвилин, при цьому час, який відводиться на додаткові запитання, не може перевищувати 5 хвилин (стаття 122-3).

Японія

У Японії кожен депутат палати має право поставити запитання до Кабінету міністрів. Запит депутат подає не особисто, а через головуєчого Палати. Запитання, які адресуються уряду, мають бути схвалені головуєчим Палати або Палатою. Кабінет міністрів зобов'язаний відповідати на запити палати або будь-якого з її комітетів.

Законом про Державну раду Японії передбачено, що коли депутат Палати бажає поставити питання Кабінету міністрів, він зобов'язаний отримати згоду головуєчого Палати. Питання подається головуєчому у вигляді стислого викладу в письмовій формі. Якщо депутат висуває заперечення щодо свого власного запитання, на яке головуєчий не дав схвалення, головуєчий повинен поставити справу на голосування Палати без дебатів. Якщо цього вимагає депутат, головуєчий повинен занести до протоколу Палати виклад запитання, на яке він або Палата не дали схвалення (стаття 74, Розділ VIII Питання). Головуєчий палати передає до уряду схвалені ним або палатою запитання. Уряд має надати відповідь на запитання протягом семи днів із дня отримання стислої заяви (стаття 75, Розділ VIII Питання)²⁷.

Кабінет міністрів, державні та інші установи повинні відповідати на запити Палати або будь-якого з її комітетів щодо підготовки звітів і записів, необхідних для розгляду чи розслідування. У випадку, якщо Кабінет міністрів або державна установа не виконує або відмовляється задовольнити запит, згаданий у попередньому абзаці, він повинен надати переконливу причину відмови (стаття 104 Розділу XII Відносини палат із громадськістю та урядовими установами).

Палати Державної ради Японії мають власні регламенти, де передбачено окремі розділи, які регулюють питання відносин із громадськістю та органами державної влади. Розділ XIII Регламенту Палати Радників (верхня палата)²⁸ та Розділ XX Регламенту Палати Представників (нижня палата)²⁹ описують процедурні питання подання запитів комітетів та Палати до Кабінету міністрів, урядових та громадських установ. Посилання на норму, яка передбачає можливість здійснення окремого запиту депутатом, відсутня.

²⁷ The Diet Law. URL: <https://www.sangiin.go.jp/eng/law/diet/index.htm#ChapterXII>

²⁸ The Rules of the House of Councillors URL: <https://www.sangiin.go.jp/eng/law/rothoc/index.htm#ChapterIX>

²⁹ 衆議院規則. URL: https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/dl-rules.htm#20

Висновки. Аналіз практики здійснення контрольних повноважень членами законодавчих органів різних держав дозволяє зробити висновок, що контрольні повноваження парламентарів більшості країн, представлених у дослідженні, із певними відмінностями, покликані забезпечити повноваження відповідного органу законодавчої влади щодо здійснення ним контролю за діяльністю виконавчої гілки влади за чітко регламентованою процедурою.

У США конституційними повноваженнями здійснювати контроль за органами виконавчої влади наділені лише палати Конгресу або через їх делегування комітети і підкомітети (їх голови). Вони мають право запитувати письмову інформацію та, у разі потреби, викликати службовців для надання відповіді на такі запити. Натомість члени Конгресу можуть запитувати інформацію в органів виконавчої влади, однак у цих випадках вони діють не на підставі конституційних повноважень про нагляд, а тому їхні запити не спричиняють жодних зобов'язань задовольняти потреби Конгресу. Ідентичними за змістом і процедурою контрольними повноваженнями за урядом наділені члени Палати громад парламенту Канади.

Для європейських країн (Франція, Німеччина, Велика Британія, Хорватія) характерною особливістю є те, що члени законодавчого органу можуть подавати індивідуальні усні та письмові запитання до уряду або окремих міністрів. У кожній з цих країн існує обмеження щодо кількості письмових запитань: Франція – член Національної асамблеї може подати 52 запитання на сесію; Німеччина – кожен член може подати до чотирьох запитів на місяць; Велика Британія – члени Палати лордів можуть подавати шість письмових запитань у будь-який день і максимум 12 письмових запитань на тиждень, коли відбуваються засідання. Тобто, окремий член законодавчого органу Франції, Німеччини та Великої Британії може здійснювати контроль за діяльністю уряду або окремого міністра, поставивши йому усне чи письмове запитання для отримання інформації, однак це право обмежується кількістю запитань, що можуть бути подані до виконавчої гілки влади. Таким чином, депутатські запити та запитання у цих країнах стосуються здебільшого поточного контролю парламентом виконавчої гілки влади. Разом із тим у парламентах Німеччини та Хорватії застосовується також процедура інтерпеляції.

У Республіці Корея та Японії депутат має право поставити запитання до уряду. Ширші повноваження щодо контролю за урядом у формі запитань регламентовано у Республіці Корея, де передбачено усне запитання до уряду під час пленарного засідання та письмове запитання до уряду, яке депутат подає спікеру, а той надсилає його уряду (ідентичний порядок існує у Франції, де президент Асамблеї повідомляє уряд про письмове звернення члена Національної Асамблеї Франції). У Японії окремий депутат палати має право поставити запитання саме до Кабінету міністрів. Запит депутат подає не особисто, а через головууючого Палати. Питання, які передаються до Кабінету, мають бути схвалені головууючим Палати або Палатою. Тобто, запит окремого депутата потребує схвалення, чого не передбачає законодавство інших держав.

Проведений порівняльний аналіз свідчить про те, що з метою забезпечення взаємодії виконавчої та законодавчої гілки влади члени законодавчих органів

більшості країн, представлених у дослідженні, з певними особливостями, здійснюють контроль саме за діяльністю уряду. Робота уряду та його міністрів контролюється майже в усіх країнах членами законодавчого органу завдяки зверненням у письмовій або усній формі.

У проаналізованих країнах відсутня така форма депутатського контролю, як передбачене законодавством України депутатське звернення, з якими народний депутат України має право звертатися до керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на території України.

Законодавство України передбачає ширший суб'єктний склад, до якого можуть подаватися депутатські звернення, оскільки в інших країнах запитання можуть ставитися лише до уряду та в межах виконання ним своїх повноважень. Звернення народного депутата України до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на території України, характерне саме для українського законодавства. Аналогічні законодавчі положення в проаналізованих країнах відсутні.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у 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.