

Оглядове досьє щодо застосування інтерпеляції як елементу парламентського контролю*

***Анотація.** В оглядовому досьє проведено аналіз застосування інтерпеляції як елементу парламентського контролю в окремих державах-членах Європейського Союзу, а також в Австралії, Великій Британії та Сполучених Штатах Америки. Проаналізовано динаміку застосування вимог парламентарів щодо запрошення міністрів та інших посадових осіб до зали Верховної Ради України, а також проведення «години запитань до Уряду» з 2019 по 2025 рік.*

***Ключові слова:** інтерпеляція, парламентський контроль, контрольні повноваження парламенту, політична відповідальність уряду, звітність виконавчої влади, взаємодія законодавчої та виконавчої влади.*

I. Основна частина

Інтерпеляція є одним із ключових інструментів парламентського контролю, який забезпечує підзвітність і прозорість діяльності органів виконавчої влади перед представницьким органом. Як елемент системи стримувань і противаг, вона дозволяє парламентарям вимагати від уряду або окремих міністрів офіційних пояснень щодо певних рішень, дій чи бездіяльності, а також ініціювати обговорення цих питань у сесійній залі. У світовій практиці інститут інтерпеляції набув різних форм та процедур відповідно до конституційних засад, парламентських традицій і політичної культури конкретної держави.

Як уже зазначалося в попередніх матеріалах Дослідницької служби Верховної Ради України¹ 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 вирішення 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. 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.

¹ Аналітична записка з питань порівняльного законодавства щодо механізмів здійснення контролю парламентом за діяльністю уряду, зокрема шляхом інтерпеляції. Дослідницька служба Верховної Ради України.

URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/public_vl/analytical_notes-publ/73848.html

1.1. Закордонний досвід застосування інтерпеляції

У більшості парламентських систем держав Європейського Союзу (далі – ЄС) інтерпеляція – це формально закріплене право парламентарів звертатися до уряду чи конкретного міністра з письмовим або усним запитанням, що передбачає обов’язкову відповідь і, як правило, наступну парламентську дискусію.

Так, в *Австрії* парламент (Національна Рада та Федеральна Рада) здійснює контроль за діяльністю Федерального уряду. Контроль регулюється статтею 52 Конституції Австрії (Bundes-Verfassungsgesetz)², відповідно до якої обидві палати парламенту мають право перевіряти діяльність Федерального уряду, ставити запитання його членам, запитувати інформацію та висловлювати в резолюціях свої побажання щодо здійснення виконавчої влади.

Відповідно до § 55 Регламенту Національної Ради (Geschäftsordnung des Nationalrates)³ під час обговорення питання порядку денного в Національній Раді можуть бути запропоновані резолюції, в яких Національна Рада висловлює свої побажання щодо здійснення виконавчої влади або якими Національна Рада висловлює недовіру Федеральному уряду чи окремим його членам. Такі пропозиції щодо резолюцій включаються до обговорення, якщо їх підтримують щонайменше п’ять депутатів, включаючи автора пропозиції. До таких пропозицій щодо резолюцій не можуть подаватись ані поправки, ані додаткові пропозиції. Ці пропозиції щодо резолюцій мають бути подані головному в письмовій формі й зачитані вголос одним із підписантів. На прохання головного зачитування також може здійснюватися секретарем.

Також відповідно до § 94 Регламенту Національної Ради будь-який член парламенту може ставити короткі усні запитання членам Федерального уряду під час засідань.

Відповідно до § 24 «Право Федеральної Ради на інтерпеляцію та резолюцію» Регламенту Федеральної Ради (Geschäftsordnung des Bundesrates)⁴ Федеральній Раді надається право контролювати діяльність уряду, ставити його членам всі запитання, що стосуються виконавчої влади, та вимагати всю необхідну інформацію. Це право стосується, зокрема, урядових актів, а також питань, що належать до компетенції адміністративних органів або федеральної адміністрації. Федеральна Рада може висловлювати свої побажання щодо здійснення виконавчої влади у формі резолюцій.

Окремі процедурні аспекти регулюються § 59 Регламенту Федеральної Ради. Так, письмові запитання, спрямовані Федеральному уряду або окремому його члену, подаються за підписом щонайменше трьох депутатів, включно з автором. Відповідь на такі запитання має бути надана протягом двох місяців із моменту їх передачі, вона може бути як письмовою, так і усною. Якщо відповідь

² Bundes-Verfassungsgesetz. URL:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>

³ Geschäftsordnung des Nationalrates. URL:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000576>

⁴ Geschäftsordnung des Bundesrates. URL:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000976>

надається усно, про це, за можливості, повідомляють до початку пленарного засідання. Регламент передбачає можливість проведення дебатів за підсумками усної відповіді, за умови письмового звернення щонайменше п'яти членів Ради. У разі процедурних заперечень остаточне рішення ухвалюється Федеральною Радою. Передбачено також право відкликання запитання до моменту отримання відповіді, про що повідомляється як адресату, так і на пленарному засіданні.

У **Німеччині** відповідно до статті 43 Конституції Федеративної Республіки Німеччина (Verfassung für die Bundesrepublik Deutschland)⁵ Бундестаг та його комітети можуть вимагати присутності *de?* кожного члена Федерального уряду. Стосовно Бундесрату, то відповідно до статті 53 цієї Конституції члени Федерального уряду за вимогою зобов'язані брати участь у засіданнях Бундесрату та його комітетів. Їхня думка має бути вислухана в будь-який час. Бундесрат повинен бути в курсі справ Федерального уряду.

Відповідно до Регламенту Бундестагу Німеччини (Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages)⁶ Бундестаг може адресувати інтерпеляції Федеральному уряду у чотирьох основних формах: основні інтерпеляції (§ 100) та незначні інтерпеляції (§ 104), а також індивідуальні усні та письмові запити (§ 105). Крім того, передбачено сесію, відому як «запитання, поставлені до Федерального уряду» (§ 106).

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 з § 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 їх членами в письмовій формі, щоб отримати інформацію з конкретного запитання від Федерального уряду (§ 104). Незначні інтерпеляції не обговорюються в парламенті. Переважно вони використовуються для перевірки роботи уряду й отримання інформації та позицій.

Запити завжди адресовані Федеральному уряду в цілому, він несе загальну відповідальність за відповідь на них. Зазвичай відповіді узгоджуються в уряді, а потім надаються політичним керівництвом 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

⁵ Verfassung für die Bundesrepublik Deutschland. URL: <https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz>

⁶ Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/btgo_1980/BJNR012380980.html

письмових запитань на місяць, і кожне окреме запитання не повинно складатися більше ніж із двох підпитань, які мають бути пов'язані по суті⁷.

Бундесрат має право ставити запитання уряду. Члени Бундесрату мають можливість поставити запитання Федеральному уряду або його членам під час сесії Бундесрату, якщо ці запитання стосуються порядку денного (пункт 1 § 19 Регламенту Бундесрату⁸). Майже всі запитання, пов'язані з порядком денним Бундесрату, розглядаються в комітетах; запитання на пленарному засіданні зустрічаються досить рідко⁹.

Крім того, кожна федеральна земля може додатково звертатися до Федерального уряду із запитаннями, не пов'язаними з 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 § 19). Запитання не розглядається на засіданні, якщо відповідна земля погодилася прийняти письмову відповідь. Відповідь Федерального уряду надсилається всім землям (пункт 5 § 19).

У **Франції** право парламенту контролювати дії уряду закріплено в першому абзаці статті 24 Конституції Французької Республіки (Constitution française)¹⁰, де зазначено, що «Парламент голосує за закони. Він контролює дії уряду. Він оцінює державну політику». Право ставити запитання уряду є традиційною прерогативою парламенту, яка закріплена у статті 48 цієї Конституції, в якій зазначено, що 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.

Існує два типи часу для запитань у Національних Зборах та Сенаті: час для запитань до уряду і час для усних запитань без дебатів.

Відповідно до Регламенту Національних Зборів (Règlement de l'Assemblée nationale)¹¹ на засіданнях встановлений певний порядок, згідно з яким:

- члени опозиційних груп ставлять принаймні половину запитань (частина друга статті 133);
- кожна група ставить принаймні одне запитання (частина третя статті 133);
- члени парламенту, які не входять до жодної групи, можуть ставити запитання відповідно до умов, встановлених конференцією голів (частина п'ята статті 133).

Частина перша статті 134 Регламенту дозволяє конференції голів (Conférence des Présidents) організувати згідно з процедурами, які вона

⁷ ECPRD Request 5372 Parliamentary Questions – Type and Volume. Reply by Germany – Bundestag. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/800073>

⁸ Rules of Procedure of the Bundesrat. URL: <https://www.bundesrat.de/EN/funktionen-en/go-en/go-en-node.html>

⁹ ECPRD Request 5372 Parliamentary Questions – Type and Volume. Reply by Germany – Bundesrat. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/800073>

¹⁰ Constitution française du 4 octobre 1958. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>

¹¹ Règlement de l'Assemblée nationale. URL: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale

визначає, час для усних запитань без дебатів під час контрольних тижнів, передбачених у четвертому абзаці статті 48 Конституції.

Відповідно до статті 135 Регламенту члени Національних Зборів Франції можуть одноособово ставити письмові запитання міністру. Запитання, що 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 третіх осіб. Будь-який член Національних Зборів Франції, що бажає поставити письмове запитання, повинен передати його голові Зборів, який повідомляє уряд. Письмові запитання публікуються в Офіційному журналі незалежно від того, триває сесія Палати чи ні. Міністри зобов'язані надати відповідь у строк не пізніше двох місяців з дати офіційної публікації запитання, при цьому Регламент виключає із цього строку періоди парламентських перерв. Якщо після закінчення цього строку відповідь не надана, голови парламентських груп можуть ініціювати публічне повідомлення про ненадання відповіді в Офіційному журналі. У такому випадку відповідний міністр зобов'язаний надати відповідь протягом десяти днів.

Механізм інтерпеляції визначений у статті 156 Регламенту Національних зборів, 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).

Повноваження сенаторів подавати письмові запитання уряду регулюються статтею 74 Регламенту Сенату (*Règlement du Sénat*)¹², а саме: будь-який сенатор, який бажає поставити письмове запитання уряду, повинен подати його текст голові Сенату, який, своєю чергою, повинен надати його уряду. Письмові запитання мають бути сформульовані у стислому вигляді та не можуть містити жодних звинувачень особистого характеру щодо третіх осіб, зазначених поіменно; їх може поставити лише один сенатор та одному міністру. На практиці запитання вносяться безпосередньо в комп'ютерну програму, спеціально призначену для запитань. Оцінку відповідності письмових запитань Регламенту Сенату здійснює служба контролю, запитів та публікацій Департаменту відкритих засідань¹³.

Письмові запитання також публікуються в Офіційному журналі. Ця публікація є важливою, оскільки вона робить подання письмового запитання офіційним і використовується як відправна точка для розрахунку двомісячного періоду, протягом якого міністри повинні відповісти сенаторам (стаття 75 Регламенту Сенату).

Порядок денний Сенату включає раз на тиждень запитання до уряду, що стосуються поточних справ. Кожен сенатор, який виступає, має час для виступу,

¹² *Règlement du Sénat*. URL: <https://www.senat.fr/reglement/reglement.html>

¹³ 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>

встановлений конференцією голів. Конференція голів визначає розподіл кількості цих запитань між групами та адміністративною нарадою сенаторів, які не входять до списку жодної групи, враховуючи їхню важливість, встановлює терміни їх подання і процедуру, якої дотримуються на сесії (стаття 75а Регламенту Сенату).

Процедура інтерпеляції передбачена й у **Фінляндії**. Стаття 43 Конституції Фінляндії (Suomen perustuslaki)¹⁴ передбачає можливість внесення інтерпеляції Державній Раді чи міністру у справі, що, відповідно, стосується його компетенції, не менше ніж 20 членами Едускунти (парламенту Фінляндії). Інтерпеляція подається до Центрального офісу Едускунти, після чого представляється на пленарному засіданні та надсилається без обговорення до уряду для відповіді.

Відповідно до статей 22, 50 Регламенту Едускунти (Eduskunnan työjärjestys)¹⁵ після надання відповіді на інтерпеляцію обговорення на пленарній сесії щодо неї починається з промови першого підписника інтерпеляції. Під час обговорення інтерпеляції може бути запропоновано вотум недовіри уряду або окремому міністру, щодо якого має бути проведено голосування, але Едускунта зберігає право направити це питання на розгляд комітету, до відання якого відноситься тематика інтерпеляції для надання пропозицій щодо голосування.

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 довіри.

У **Словаччині** питання інтерпеляції регулюється одночасно двома нормативно-правовими актами – Конституцією Словацької Республіки (Ústava Slovenskej Republiky)¹⁶ та Регламентом Національної Ради (Zákon Národnej rady Slovenskej republiky o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky)¹⁷. Відповідно до статті 80 Конституції член парламенту може звернутися із запитом до уряду Словацької Республіки, члена уряду Словацької Республіки або керівника іншого центрального органу державного управління з питань, що належать до їхньої компетенції. Член парламенту повинен отримати відповідь протягом 30 днів. У Національній Раді Словацької Республіки проводяться дебати щодо відповіді на інтерпеляції, які можуть бути поєднані з вотумом довіри.

У статтях 129–130 Регламенту Національної Ради деталізуються загальні положення статті 80 Конституції. Так, Регламентом визначено, що під інтерпеляцією розуміється кваліфіковане запитання, яке стосується застосування та виконання законів, виконання урядом та його членами програмної заяви уряду та рішень Національної Ради.

¹⁴ Suomen perustuslaki. URL: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1999/731>

¹⁵ Eduskunnan työjärjestys. URL: <https://www.finlex.fi/en/legislation/2000/40?language=fin>

¹⁶ Ústava Slovenskej Republiky. URL: <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/460/>

¹⁷ Zákon Národnej rady Slovenskej republiky o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky. URL: <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/1996/350/>

Інтерпеляція членом парламенту подається у письмовій формі Голові Національної Ради, який надсилає її особі, до якої подається інтерпеляція, та Прем'єр-міністру. Член парламенту також може подати інтерпеляцію усно в рамках питання порядку денного засідання Національної Ради, призначеного для інтерпеляцій. У такому випадку письмовий текст інтерпеляції член парламенту передає Голові Національної Ради, який передає його особі, до якої подано інтерпеляцію, та Прем'єр-міністру.

У межах визначеного строку в 30 днів відповідна особа зобов'язана надати письмову відповідь на запит запитувачу та Голові Національної Ради. Вона також може надати свою відповідь усно в рамках питання порядку денного засідання Національної Ради, призначеного для запитів. При цьому усне викладення відповіді на запит не звільняє запитувача від обов'язку надати письмову відповідь.

У випадку оголошення Національною Радою інтерпеляції терміною, встановлюється строк для відповіді, який не повинен бути коротшим за 15 днів.

Обговорення інтерпеляції проводиться на наступній сесії Національної Ради після надання письмової відповіді. На обговоренні зобов'язані бути присутніми особа, до якої подається інтерпеляція, та щонайменше третина членів уряду, про яких Прем'єр-міністр письмово повідомив Голову Національної Ради не пізніше початку розгляду питання порядку денного засідання Національної Ради, призначеного для інтерпеляцій. За результатами обговорення запитувач зазначає, чи вважає він відповідь задовільною, та у випадку, якщо запитувач вважає відповідь незадовільною, Національна Рада приймає резолюцію щодо відповіді на інтерпеляцію. За пропозицією уряду голосування стосовно резолюції може бути поєднане з голосуванням щодо довіри уряду.

У законодавстві *Естонії* інститут інтерпеляції пов'язаний із запитом до уряду, що закріплено в Регламенті Рійгікогу (Riigikogu kodu- ja töökorra seadus)¹⁸. Запитом як проханням про надання інформації стосовно питання загального та широкого суспільного інтересу також вважається й усне запитання, оскільки відповідь на нього дається на пленарних засіданнях Рійгікогу. Законодавством визначений вичерпний список посадових осіб, до яких можливо подати запит: уряд Республіки або його член, Голова Наглядової ради Банку Естонії, Голова Банку Естонії, Генеральний аудитор та Канцлер юстиції. Запит подається членом Рійгікогу в письмовій формі публічно голові сесії на початку сесії Рійгікогу. Відповідь має бути надана на засіданні Рійгікогу протягом 20 днів після передачі запиту адресату. Запит включається до порядку денного за пропозицією колегії Рійгікогу на погоджений із запитувачем та відповідачем час (§ 139 Регламенту).

Відповідь на запит починається з виступу заявника або представника заявника, тривалість якого не може перевищувати п'яти хвилин, і в якому представляється заява та викладаються причини її подання. Далі слідує виступ відповідача, тривалість якого не може перевищувати 15 хвилин, і в якому даються відповіді на порушене в запиті питання. Член Рійгікогу може поставити

¹⁸ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/102062020009>

одне усне запитання відповідачу. Після відповіді на запит розпочинаються переговори, під час яких заявник або представник заявника робить заяви, а потім члени Рйггікогу, представники комітетів та фракцій, які бажають висловити свою думку, роблять свої заяви (§ 140 Регламенту).

У *Польщі*, на відміну від інших держав ЄС, попри двопалатну систему парламенту, тільки Сейм має повноваження здійснювати контроль за діяльністю виконавчої влади, оскільки відповідно до частини другої статті 95 Конституції Республіки Польща (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej)¹⁹ саме Сейм здійснює контроль над діяльністю Ради Міністрів у межах, визначених положеннями Конституції та законів. Також статтею 115 Конституції встановлено, що Прем'єр-міністр та інші члени Ради Міністрів мають обов'язок надати відповідь на інтерпеляції та депутатські запити протягом 21 дня. Прем'єр-міністр та інші члени Ради Міністрів надають відповіді на запитання, поставлені під час кожного засідання Сейму.

Регламент Сейму Республіки Польща (Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej)²⁰ встановлює, що інтерпеляції, запити на поточну інформацію, депутатські запитання та запитання з актуальних справ можуть бути адресовані членам Ради Міністрів. Маршалок Сейму включає до порядку денного кожного засідання пункт «поточна інформація» та «запитання з актуальних справ» (стаття 191).

Також депутат має право подавати інтерпеляцію щодо значних справ і тих, що стосуються державної політики. Інтерпеляція повинна містити короткий виклад фактичної ситуації та запитання, що з неї випливають, і бути пов'язаною з компетенцією адресата. Сама інтерпеляція подається письмово Маршалку Сейму, проте Президія Сейму може відмовити в прийнятті інтерпеляції, якщо вона не відповідає вимогам (стаття 192).

Відповідь на інтерпеляцію надається письмово не пізніше 21 дня від дати отримання. Якщо автор інтерпеляції незадоволений відповіддю, він може звернутися до Маршалка Сейму з проханням звернутися до відповідача з вимогою надати додаткові пояснення в письмовій формі, обґрунтувавши причини неприйняття відповіді. Із таким клопотанням можна звернутися тільки один раз, не пізніше ніж через 30 днів з дня отримання незадовільної відповіді. Додаткові пояснення надаються відповідачем протягом 21 дня з дня отримання вимоги про надання додаткових пояснень (стаття 193).

Стаття 194 Регламенту регулює питання дебатів щодо поточної інформації, пов'язаною з інтерпеляціями. Зокрема, розгляд актуальної інформації ініціювати можуть фракції або групи щонайменше з 15 депутатів. Клопотання з обґрунтуванням і зазначенням адресата подається не пізніше 21:00 напередодні засідання. Відбір теми здійснює Президія Сейму після консультацій із Радою старійшин, орієнтуючись на її актуальність і значущість; за відсутності узгодженої думки рішення ухвалює Сейм більшістю голосів. Розгляд передбачає стислий виклад позиції ініціаторів (до 5 хвилин), відповідь Ради Міністрів (до 10

¹⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <https://www.prezydent.pl/prawo/konstytucja-rp>

²⁰ Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>

хвилин) та обмежену за часом дискусію (виступи до 2 хвилин). Загальний час розгляду запитання не перевищує 90 хвилин.

Аналіз досвіду *Сполучених Штатів Америки* дає підстави стверджувати, що там не існує механізму інтерпеляції в класичному парламентському розумінні (тобто можливості формального запиту депутата до уряду з вимогою пояснень, що може призводити до дебатів чи вотуму недовіри). Отже, класична інтерпеляція відсутня через незалежність виконавчої влади від Конгресу. Натомість, Конгрес США може здійснювати контроль за діяльністю виконавчої влади через інші механізми, які регулюються Конституцією США та низкою нормативно-правових актів.

Конституційними повноваженнями здійснювати контроль за органами виконавчої влади наділені палати Конгресу або через їх делегування – комітети і підкомітети (їх голови). Конституція США (The Constitution of the United States)²¹ передбачає, що всі законодавчі повноваження, надані цим документом, надаються Конгресу Сполучених Штатів, який складається із Сенату та Палати представників (стаття 1). Верховний суд Сполучених Штатів Америки вважає слушними 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 й 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 року)²². У Рішенні на основі проаналізованих прецедентів і законодавчих актів США сформульовано висновок про те, що повноваження щодо здійснення запитів поряд із процесом забезпечення їх виконання є важливим допоміжним елементом законодавчої функції. Також у рішенні зазначено, що законодавчий орган не може приймати мудрі чи ефективні закони за відсутності інформації щодо умов, на які ці закони мають впливати або які мають змінити. А якщо законодавчий орган сам не володіє необхідною інформацією, що трапляється досить часто, що з'являється необхідність звертатися до осіб, які нею володіють. Досвід показує, що прості запити на таку інформацію часто є марними, а також те, що інформація, яка надається добровільно, не завжди є точною чи повною, тому для отримання необхідного існують певні засоби примусу.

Комітет або підкомітет Палати представників із метою виконання будь-яких своїх функцій та 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

²¹ The Constitution of the United States. URL: <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript>

²² United States Supreme Court *MCGRAIN v. DAUGHERTY*(1927). URL: <https://caselaw.findlaw.com/court/us-supreme-court/273/135.html>

Конгрес, пункт 2(m)(1) правило XI)²³. Постійні правила Сенату передбачають аналогічне положення (правило XXVI (1))²⁴.

Палата представників і 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 влади²⁵.

Меморандумом Президента Рональда Рейгана для керівників виконавчих департаментів та агентств від 04.11.1982 (Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies)²⁶ щодо процедур реагування на запити про інформацію від Конгресу передбачено, що політика адміністрації полягає в тому, щоб надавати відповіді на запити щодо інформації від Конгресу відповідно до конституційних і законодавчих зобов'язань виконавчої гілки влади. Запити Конгресу про надання інформації повинні виконуватися якомога швидше і якомога повніше, якщо тільки не буде встановлено, що виконання таких запитів порушує істотне питання виконавчого привілею. «Істотне питання виконавчого привілею» існує, якщо розкриття запитуваної інформації може істотно зашкодити національній безпеці (включаючи ведення зовнішніх відносин), процесам обговорення у виконавчій гілці влади або іншим аспектам її діяльності.

Із метою отримання відповіді на запити палати Конгресу та їх комітети мають право викликати відповідних службовців. Запити в межах нагляду виконуються завдяки видачі повісток та можливості розгляду справи про неповагу до Конгресу.

Окремі члени Конгресу можуть запитувати інформацію у органів виконавчої влади. У контексті того, що вони діють не в межах здійснення нагляду, виконавча влада історично чинила на власний розсуд – визначала, чи відповідати і як відповідати, з урахуванням дотримання загальної політики надання лише тих документів та інформації, які вже є або будуть доступними для громадськості з огляду на Закон про свободу інформації (5 U.S.C. § 552). Такі запити не спричиняють жодних зобов'язань задовольняти потреби Конгресу й 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 їхніх потреб²⁷.

Принагідно варто також зазначити, що функція інформування Конгресу урядом свого часу була відображена у висловлюванні Вудро Вільсона, Президента Сполучених Штатів (1913–1921 pp.): «Обов'язком представницького

²³ 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/>

²⁴ Standing Rules of the Senate. URL: <https://budgetcounsel.com/laws-and-rules/%c2%a7426-rule-26-committee-procedure/>

²⁵ Deschler's Precedents. URL: <https://budgetcounsel.com/wp-content/uploads/2016/11/deschlers-v4-ch-15-ch-17.pdf>

²⁶ Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. URL: <https://www.justice.gov/ola/page/file/1090526/dl?inline=>

²⁷ Authority of Individual Members of Congress to Conduct Oversight of the Executive Branch. URL: <https://www.justice.gov/olc/file/966326/dl?inline=>

органу є ретельно вивчати кожну справу уряду та багато говорити про те, що він бачить. Він покликаний бути очима й голосом, втілювати мудрість і волю своїх виборців. Якщо Конгрес не матиме та не використовуватиме всіх засобів для ознайомлення з діями та розпорядженнями адміністративних агентів уряду, країна буде безпорадною у змозі дізнатися, як їй служать; і якщо Конгрес не ретельно перевірятиме ці речі й не просіюватиме їх за допомогою будь-яких форм обговорення, країна залишатиметься в ганебному, паралізуючому невігластві щодо тих самих справ, які їй найважливіше розуміти. Інформаційній функції Конгресу слід надавати перевагу навіть перед його законодавчою функцією»²⁸.

В *Австралії* – державі з вестмінстерською парламентською системою – обидві палати парламенту (Палата представників і Сенат) здійснюють контроль за діяльністю виконавчої влади, але термін «інтерпеляція» в австралійській правовій системі не використовується. Проте, наприклад, відповідно до статті 72 розділу 11 «Запитання щодо пошуку інформації» Регламенту Сенату Австралії (Standing Orders of the Australian Senate)²⁹ у зазначений час міністрам можуть бути поставлені запитання, що стосуються державних справ (відповідно до статті 57 Регламенту Сенату та статті 36 Регламенту Палати представників – о 14:00 кожного робочого дня парламенту). Статтею 73 Регламенту Сенату встановлені певні правила, зокрема, запитання не повинні містити: твердження фактів або імена осіб, окрім випадків, коли вони є абсолютно необхідними для того, щоб питання було зрозумілим, і їх автентичність може бути підтверджена; аргументи; висновки; звинувачення; епітети; іронічні вирази; гіпотези. Питання не ставляться: для висловлення думки; для заяви про політику уряду; або для отримання юридичної думки. Питання не повинні стосуватися: дебатів на поточній сесії; або ходу роботи комітету. Тобто це можна назвати найближчим аналогом інтерпеляції в загальному розумінні цього терміна.

Аналогічні положення наявні в Регламенті Палати представників Австралії (House of Representatives Standing and Sessional Orders)³⁰. Водночас відповідно до статті 98 цього Регламенту міністр може бути запитаний лише з чіткого переліку питань, за які він/вона несе відповідальність або до яких має офіційне відношення (державні справи; адміністрація; або питання, які розглядаються в Палаті). Ті, хто ставить запитання, не повинні просити міністрів: висловлювати свою думку, включаючи юридичну думку; проголошувати політику уряду, але можуть просити пояснення щодо політики та її застосування. Це стосується також їх заступників та асистентів.

Водночас відповідно до збірника *Практики австралійського Сенату Оджерса* (Odgers' Australian Senate Practice)³¹, не дивлячись на те, що Регламент

²⁸ Congressional government; a study in American politics. by Wilson, Woodrow, 1856-1924. p. 303. URL: https://archive.org/details/congressionalgov00wils_0/page/302/mode/2up

²⁹ Standing Orders of the Australian Senate. URL:

https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Chamber_documents/Senate_chamber_documents/standingorders/b00

³⁰ House of Representatives Standing and Sessional Orders. URL: https://www.aph.gov.au/-/media/05_About_Parliament/53_HoR/532_PPP/Standing_Orders/SOs_as_at_23_July_2025.pdf

³¹ Odgers' Australian Senate Practice. URL:

https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Practice_and_Procedure/Odgers_Australian_Senate_Practice

надає сенаторам право ставити запитання міністрам, у того, кому ставлять запитання, немає відповідного зобов'язання давати відповідь. Президент Сенату Бейкер 26 серпня 1902 року постановив, що «міністр чи інший член виконавчої влади не зобов'язаний відповідати на запитання», а в 1905 році він зазначив: «це питання політики, чи відповідь уряд на запитання, чи ні. Немає регламенту, який може змусити міністра відповісти на запитання». Інші президенти Сенату заявляли, що відповіді є «необов'язковими» або «на розсуд», і що «міністр не зобов'язаний відповідати: він робить це лише із ввічливості».

У *Великій Британії* (як у парламентській монархії з вестмінстерською парламентською системою, із неписаною конституцією) парламент здійснює контроль за діяльністю виконавчої влади, оскільки уряд залежить від довіри Палати громад і підзвітний парламенту. Як і в Австралії, найближчими аналогами інтерпеляції є усні запитання протягом «Часу запитань», включаючи запитання до Прем'єр-міністра, письмові запитання та термінові запитання. Ці механізми дозволяють депутатам вимагати пояснень від міністрів щодо політики, дій та адміністрування, сприяючи підзвітності. Контроль регулюється неписаною конституцією (конвенціями, статутами, прецедентами), актами парламенту та регламентами обох палат – Палати громад і Палати лордів.

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 і на офіційному вебсайті.

Відповідно до статті 21 Регламенту Палати громад (Standing Orders of the House of Commons)³² процедура усних запитань до міністрів відбувається в понеділок, вівторок, середу та четвер. Вона завершується 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 й не містити непотрібної інформації; не запитувати інформацію, яка є загальнодоступною; не посилатися на справу, яка розглядається в судах Великої Британії³³.

Існує два типи письмових запитань:

- «звичайні» – міністерства відповідають у строк 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») – міністерства розглядають такі запитання в першу чергу. На них слід відповісти на третій день після їх внесення. Щодня член Палати громад може задати щонайбільше п'ять таких запитань.

³² Standing Orders of the House of Commons. URL:

<https://www.parliament.uk/business/publications/commons/standing-orders-public11/>

³³ 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>

Член Палати громад може звернутися із запитанням до конкретного міністра, і в більшості випадків цей міністр відповідає на запитання. Рішення щодо того, хто відповідатиме, залежить від того, який міністр несе найбільшу відповідальність за предмет запитання. 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 міністерством, якому воно було адресоване.

Регламент Палати лордів (The Standing Orders of the House of Lords)³⁴ містить аналогічні положення. Так, відповідно до статті 42 згаданого Регламенту 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 запитань на тиждень, коли відбуваються засідання³⁵. Відповіді на письмові запитання, включно з тими, які подаються в дні подання під час перерви, повинні бути надані протягом 10 робочих днів.

1.2. Динаміка застосування вимог парламентарів щодо запрошення міністрів та інших посадових осіб до зали Верховної Ради України з 2019 по 2025 роки

На основі аналізу стенограм і бюлетенів пленарних засідань Верховної Ради України IX скликання протягом 2019–2025 років було визначено, що за весь час роботи Верховної Ради України зазначеного скликання було здійснено 44 запрошення членів уряду та інших посадових осіб до зали Верховної Ради України. До цього числа належать всі запрошення, зафіксовані в стенограмах і бюлетенях пленарних засідань Верховної Ради України, що включають: запрошення, передбачені статтею 6 Регламенту Верховної Ради України; запрошення за рішенням Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України; та запрошення посадових осіб з метою надання нерегулярного звіту.

При аналізі динаміки запрошень членів уряду та інших посадових осіб у межах роботи Верховної Ради України IX скликання протягом 2019–2025 років можна виділити три періоди: 1) 2019–2021 роки, із середнім показником ~3 запрошення на сесію; 2) 2022–2023 роки, коли було лише одне запрошення; 3) 2024–2025 роки, із середнім показником 6,5 запрошень на сесію. Різке падіння кількості запрошень в 2022–2023 роках, на наш погляд, обумовлене початком повномасштабного вторгнення Російської Федерації. У 2024 році Верховна Рада України повернулася до практики запрошень членів уряду та інших посадових осіб разом із поверненням «години запитань до Уряду», при цьому кількість запрошень збільшилася: найбільша кількість запрошень за сесію у 2019–2021 роках сягала 5, у 2024–2025 роках – 5 запрошень за сесію було найнижчим показником (Рис. 1).

³⁴ 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/>

³⁵ ECPDR 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>

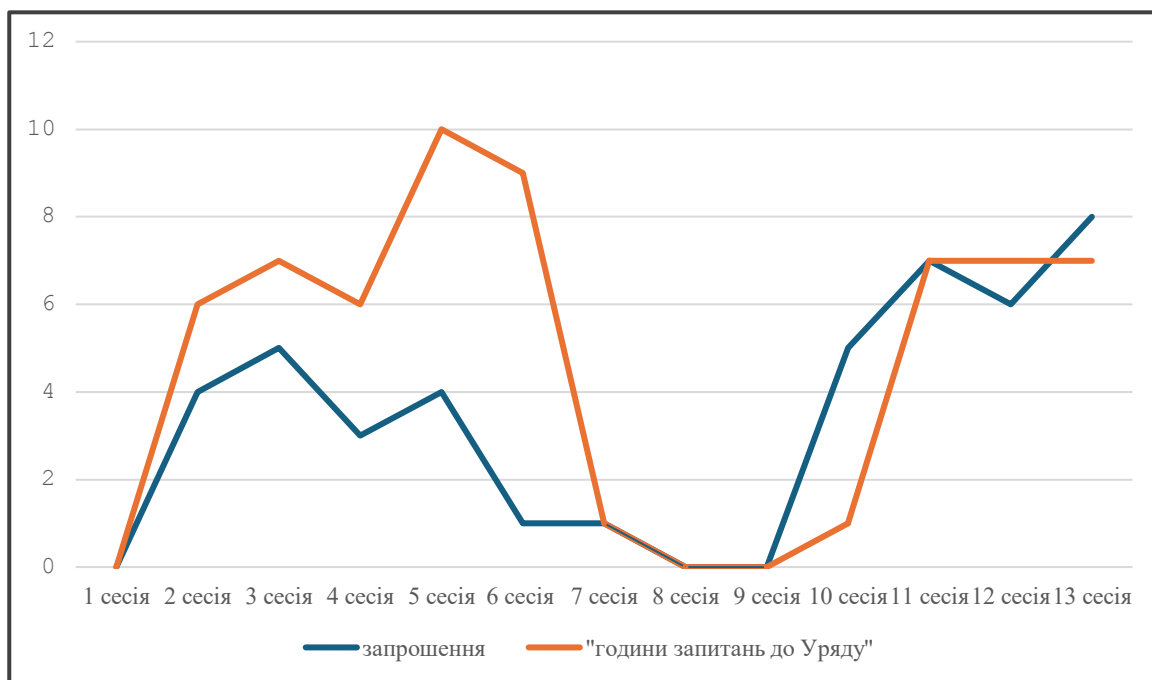


Рис. 1. Запрошення членів уряду та інших посадових осіб до Верховної Ради України та проведення «годин запитань до Уряду» у Верховній Раді України ІХ скликання

При цьому практика запрошень у 2024–2025 роках стала більш формалізованою, та її процедура стала відповідати вимогам статті 6 Регламенту Верховної Ради України, тоді як у період 2019–2021 років подекуди запрошення здійснювалися у формі рішення Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України або Постанови парламенту про надання звіту.

Щодо проведення «години запитань до Уряду», то зазначена парламентська процедура здійснюється на регулярній основі за встановленим законодавством графіком, що, на наш погляд, робить її аналіз менш інформативним для розуміння динаміки застосування Верховною Радою України інструментів парламентського контролю, ніж аналогічний аналіз у випадку запрошень. При цьому варто зазначити, що так само, як і у випадку запрошень, «година запитань до Уряду» майже не проводилася в період 2022–2023 років у зв'язку з повномасштабним вторгненням Російської Федерації. Найбільше «годин запитань до Уряду» за час роботи Верховної Ради України ІХ скликання було проведено під час 5 сесії – 10, але це викликано, як вбачається, більшою кількістю засідань, що припадали на п'ятницю в цій сесії загалом.

Величиною, що, на нашу думку, варта уваги при розгляді «години запитань до Уряду» більшою мірою, ніж просто динаміка її проведення, є кількість членів уряду, що виступали в межах цієї процедури, оскільки вона показує як динаміку появи урядовців на пленарних засіданнях Верховної Ради України, так і потреби народних депутатів України отримати від членів уряду певні відповіді. Так (на основі аналізу стенограм та бюлетенів пленарних засідань Верховної Ради України ІХ скликання протягом 2019–2025 років), у період 2019–2021 років

всього зафіксовано 166 виступів членів уряду на 38 проведених «годинах запитань до Уряду»; у період 2022–2023 років була проведена лише одна «година запитань до Уряду» з 8 виступами на ній; у період 2024–2025 років у межах 21 «години запитань до Уряду» було здійснено 151 виступ членів уряду. Тобто у період 2024–2025 років, хоча кількість «годин запитань до Уряду» менша ніж у період 2019–2021 років, водночас кількість виступів відносно кількості проведених «годин запитань до Уряду» збільшилася (за 2019–2021 роки – 4 виступи на «годину запитань до Уряду» в середньому; в 2024–2025 роках – 7 виступів на «годину запитань до Уряду» в середньому) (Рис. 2).

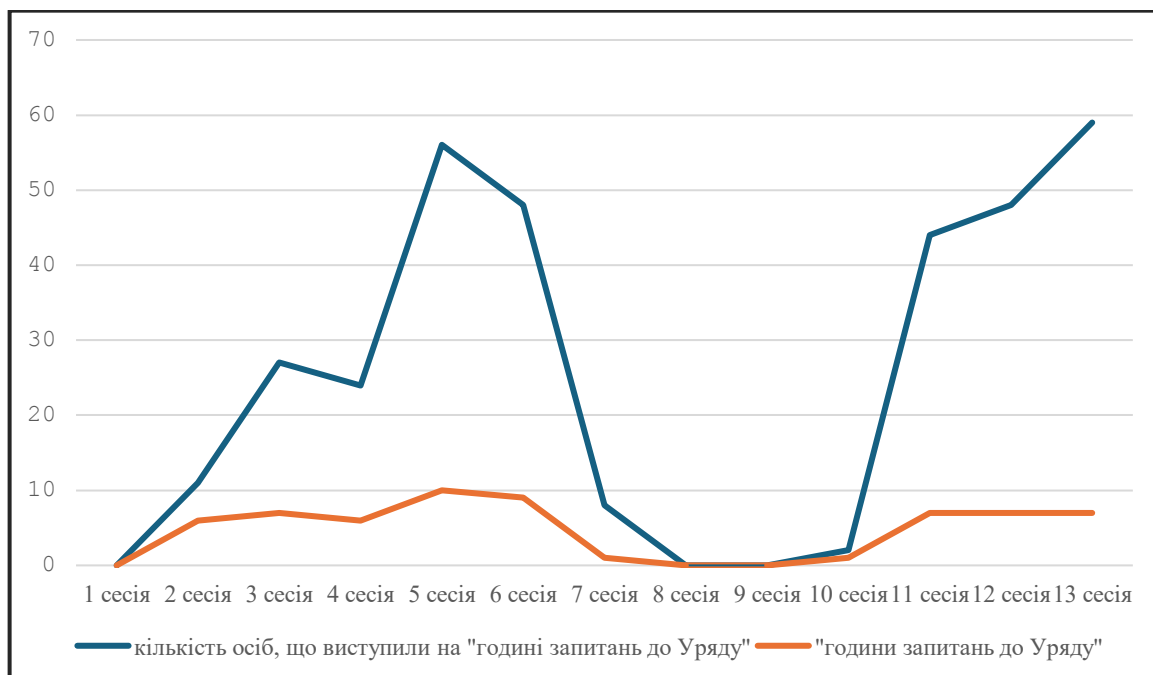


Рис. 2. Проведення «годин запитань до Уряду» та виступи урядовців на «годинах запитань до Уряду» у Верховній Раді України ІХ скликання

II. Узагальнення позицій

На основі проведеного аналізу застосування інтерпеляції в окремих державах ЄС, Австралії, Великій Британії та США можна зробити висновок, що в державах ЄС (таких, як Австрія, Німеччина, Франція, Фінляндія, Словаччина, Естонія, Польща) інтерпеляція формалізована в конституціях і регламентах парламентів, із чіткими процедурами подання (письмовими чи усними), термінами відповіді та можливістю дебатів, що підкреслює її роль у контролі парламенту за виконавчою владою.

У президентській системі США поняття інтерпеляції відсутнє, але замінюється аналогами, такими як слухання в комітетах та резолюції запиту, що базуються на конституційних повноваженнях Конгресу і судовій практиці, з акцентом на нагляд без прямого впливу на роботу та відставку уряду. У вестмінстерських моделях Австралії та Великої Британії термін інтерпеляція не використовується, але існує еквівалент у вигляді «Часу запитань» в парламенті, що забезпечує усні та письмові запити з негайними відповідями, а також у вигляді письмових запитів.

В Україні право Верховної Ради України здійснювати контрольні функції відносно діяльності Кабінету Міністрів України має конституційне закріплення у пункті 13 частини першої статті 85 Конституції України, згідно з яким до повноважень парламенту належить здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції України та закону.

Водночас у законодавстві України не передбачено процедури під назвою інтерпеляція, при цьому Регламент Верховної Ради України регулює відповідні процедури, спрямовані на здійснення парламентського контролю. Зокрема, Регламентом передбачено запрошення на пленарні засідання Верховної Ради України та «година запитань до Уряду». Динаміка застосування цих механізмів у 2019–2025 роках (44 запрошення загалом, 60 «годин запитань до Уряду» із 325 виступами урядовців) свідчить про: активність у 2019–2021 та 2024–2025 роках (з піком 6,5 запрошень на сесію в останній період) і спад у 2022–2023 роках через повномасштабне вторгнення РФ, із поверненням до практики в останні роки. Це підкреслює адаптивність парламентського контролю в умовах війни, і дає підстави очікувати підвищення його ефективності за умови вдосконалення національного законодавства з урахуванням кращих закордонних практик.

Аналіз законодавства іноземних держав стосовно застосування інтерпеляції свідчить, що головною її відмінністю від депутатських і парламентських запитів у Верховній Раді України є політична оцінка депутатами діяльності уряду, задоволеність або незадоволеність наданими відповідями, поясненнями та можливістю застосування необхідних заходів юридичної відповідальності до окремого члена уряду.

Загалом інтерпеляція та її аналоги сприяють балансу між законодавчою та виконавчою гілками влади, прозорості в діяльності уряду та його демократичній підзвітності перед суспільством, із варіаціями залежно від конституційних моделей держав.

Урахування закордонного досвіду застосування інтерпеляції як елементу парламентського контролю у національному законодавстві сприятиме реалізації конституційних положень щодо парламентського контролю за виконавчою владою і підвищенню ефективності взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади України.

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