

29. Report for Selected Countries and Subjects. Gross domestic product based on purchasing-power-parity (PPP) per capita. // – Режим доступу: <http://imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/02/weodata/weorept.aspx?sy=2008&ey=2008&ssd=1&sort=country&ds.>
30. CIA World Factbook. – Field Listing: Population // – Режим доступу: <http://www.odci.gov/cia/publication/factbook/geos/rank order-population.>
31. Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов / [под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо и Л.М. Энтина]. – 2-е изд., перераб. – М., 2005. – 1056 с.
32. Сморгунюв Л.В. Современная сравнительная политология / Л.В. Сморгунюв. – М., 2002. – 472 с.
33. The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2008 // – Режим доступу: <http://a330.g.akamai.net/7/330/25828/20081021185552/graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf>.
34. Андреева Г.Н. Конституционное право зарубежных стран: учебник / Г.Н. Андреева. – М., 2005. – 656 с.
35. Федерализм: энциклопедический словарь. – М., 1997. – 288 с.

УДК 342.537.7

ФОРМИ ТА МЕХАНІЗМ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ

Журавльова Г.С., к.ю.н., доцент

Запорізький національний університет

У статті аналізуються питання стосовно форми та механізму парламентського контролю за діяльністю уряду.

Ключові слова: парламентський контроль, інтерпеляція, уряд, парламент, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України.

Журавлева А.С. ФОРМЫ И МЕХАНИЗМ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье анализируются вопросы, касающиеся формы и механизма парламентского контроля над деятельностью правительства.

Ключевые слова: парламентский контроль, интерпелляция, правительство, Кабинет Министров Украины, Верховная Рада Украины.

Guravlova A.S. FORMS AND MECHANISM OF PARLIAMENTARY CONTROL / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The paper analyzes issues concerning the form and mechanism of parliamentary control over the activities of government.

Key words: parliamentary control, interpellation, government, Cabinet of ministers of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine.

Питання парламентського контролю за діяльністю уряду зовні прямо не співвіднесені з проблемами організації Верховної Ради України і нібито більш засвідчують проблеми її діяльності. Однак ці питання об'єктивно пов'язані як з діяльністю парламенту, так і з його організацією. Наявність у Верховної Ради України функції контролю, здійснюваного відносно Кабінету Міністрів України, вимагає певних організаційних форм реалізації цієї функції. Як доречно висловив думку О.І. Сушинський „саме форми контролю є засобами реалізації контрольної функції” [1]. Такі форми зафіксовані в

Конституції України і потребують коментаря. Адже саме здійснюючи контроль за урядом, парламент може реалізовувати себе через виконавчу владу [2].

До форм парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відносять ті дії Верховної Ради України, вчинення яких передбачене ст.87 Конституції. Проте, з позицій конституційної теорії, в даному випадку йдеться не про контроль, а про порядок колективної (солідарної) політичної відповідальності уряду перед парламентом. У теорії і практиці такі порядки є звичайними, вони притаманні практично всім країнам з парламентарними і змішаною республіканською формами правління. Їх називають процедурами вираження недовіри уряду (вотуму недовіри).

Однак за усталеною конституційною теорією і практикою притягненню уряду до політичної відповідальності перед парламентом має передувати здійснення *власне парламентського контролю за його діяльністю*. Найчастіше формою такого контролю є так звана інтерпеляція. Зміст інтерпеляції як форми відповідного контролю в різних країнах дещо різниться, але головний її смисл є загальним. Він полягає в тому, щоб надати певній частині депутатського корпусу (тобто опозиції) можливість звернутися з колективним письмовим запитом до уряду або до його окремого члена і зобов'язати їх надати розгорнуту письмову відповідь на цей запит, яка обов'язково обговорюється в парламенті. За наслідками такого обговорення може бути і поставлене питання про недовіру уряду, що звичайно і відбувається. Конституції розвинутих країн визначають процесуальні строки, котрі супроводжують увесь процес інтерпеляції [3]. Однак головним є те, що інтерпеляція слугує оприлюдненню наслідків урядової діяльності, гласності в роботі органів законодавчої і виконавчої влади і, врешті-решт, підконтрольності уряду парламентові. Саме така підконтрольність передбачена частиною другою ст. 113 Конституції України.

Інтерпеляція є необхідним інструментом, який має бути застосований у здійсненні контролю Верховною Радою України за Кабінетом Міністрів України. Для цього необхідно закріпити його зміст і можливості використання в Основному Законі. За змістом поняття інтерпеляції, як зазначалось, вона може бути адресована як окремому члену, так і уряду в цілому. Тому важливо, щоб Конституція України передбачала можливість вираження недовіри парламентом не тільки Кабінету Міністрів України, а й його окремим членам, а також керівникам інших центральних органів виконавчої влади, не включених до складу Кабінету Міністрів України. Можливі й інші зміни до Конституції, пов'язані з уточненням змісту контрольної функції парламенту.

Як стверджує Д.С. Ковриженко, значення процедури інтерпеляції підвищується в умовах політичної нестабільності, коли за результатами інтерпеляцій парламент може висловлювати вотум недовіри як уряду в цілому, так і окремому його члену. Хоча, ефективність процедури інтерпеляції напряму залежить від рівня підтримки уряду парламентом і, більше того, може використовуватися урядом для формального схвалення власного курсу [4]. В.Ф. Погорілко висловив думку щодо інтерпеляції, яка може бути дійовим засобом контролю за діяльністю уряду з боку опозиції. Іноді в результаті інтерпеляції парламент висловлює вотум недовіри окремим міністрам чи всьому урядові [5].

Тільки за умов проведення всіх вказаних змін набуде реального значення конституційний припис, що містить згадувана ст.113: "Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених цією Конституцією". Відповідні зміни до Конституції України сприятимуть становленню парламентаризму на наших теренах. А саме реальний парламентаризм є запорукою демократичного розвитку суспільства і держави.

Ключовим положенням щодо діяльності комітетів Верховної Ради України або, точніше, їх участі в здійсненні парламентського контролю є те, що відповідний контроль може бути пов'язаний лише з діяльністю органів виконавчої влади.

На думку автора, комітети парламенту не слід уповноважувати на здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України в цілому, що має бути сферою діяльності Верховної Ради України. Інакше вони візьмуть на себе відповідну загальнопарламентську функцію, що призведе до ущемлення прав Верховної Ради України, до нехтування засадами парламентаризму.

Як свідчить світовий досвід, у країнах з парламентарними формами державного правління і в так званих змішаних республіках комітети здійснюють певні функції у сфері парламентського контролю за центральними органами виконавчої влади [6]. Здійсненню таких функцій сприяє те, що комітети звичайно упродовжені за змістом головних галузей державного управління. Цим же галузям більш-менш точно відповідає компетенція окремих міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (відомств). У такий спосіб забезпечується можливість оптимального контролю з боку комітетів за діяльністю "профільних" міністерств. Проте в зарубіжній практиці наслідки такого контролю, як правило, не є жорсткими. Виняток становлять президентські республіки, зокрема США, де проводяться так звані слухання. Результатами слухань у комітетах може бути притягнення посадових осіб органів виконавчої влади до юридичної (кримінальної або адміністративної) відповідальності самими ж комітетами.

Очевидно, що світовий досвід може бути врахований лише з позицій прийнятої в Україні форми державного правління і особливостей вітчизняної практики у відповідній сфері. З цих позицій комітети Верховної Ради України повинні здійснювати певні контрольні функції щодо діяльності окремих, "профільних" міністерств і відомств. Проте такий контроль має бути подібний нагляд: даючи оцінку діяльності конкретного міністерства чи відомства або їх посадових осіб, комітет не буде приймати рішення щодо відповідних кадрових змін в уряді. Такі рішення може приймати тільки Верховна Рада України, діючи спільно з Президентом України.

Тим самим комітет дає змістову, фахову оцінку діяльності посадової особи центрального органу виконавчої влади за наслідками здійснюваного ним контролю, а Верховна Рада України разом із Президентом України – політичну оцінку цієї діяльності.

За Конституцією України розрізняються поняття "здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України" (п.13 ст.85) і "здійснення парламентського контролю" (п.33 ст.85). Ці поняття наповнюють і водночас відображають одну з парламентських функцій - контрольну. Контрольна функція Верховної Ради не зводиться тільки до контролю за органами виконавчої влади, хоча саме такий контроль складає головний зміст відповідної парламентської функції.

Поняття парламентського контролю, здійснюваного Верховною Радою України, потребує уточнення і наукового тлумачення. По-перше, це поняття слід вважати таким, що охоплює всі види і форми відповідного контролю. По-друге, парламентський контроль може здійснюватися як Верховною Радою України безпосередньо, так і через її органи (комітети) та посадові особи (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини). Парламентський контроль може також здійснюватись від імені Верховної Ради України утворюваним нею органом (Рахункова палата). По-третє, найважливішим об'єктом парламентського контролю є діяльність органів виконавчої влади, насамперед Кабінету Міністрів України, а також окремих міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Інакше кажучи, здійснення парламентського контролю в усіх його видах і формах направлене в першу чергу на виконавчу владу в процесі її реалізації.

По-четверте, передбачений Конституцією контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України є основним видом парламентського контролю. Тобто вищенаведені поняття "здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України" і поняття "здійснення парламентського контролю" співвідносяться між собою як спеціальне і загальне. Поп'яте, юридичні наслідки застосування різних видів і форм парламентського контролю є різними. Різною може бути і юридична відповідальність, яка наставатиме за цими наслідками. Викладене в цьому абзаці спонукає до висновку про необхідність змін у законодавстві. Зокрема, потребує уточнення статус Рахункової палати і Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Конституційний статус Рахункової палати визначено в ст.98 Основного Закону, де записано: "Контроль *від імені Верховної Ради України* (підкреслено мною – Г.Ж.) за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням здійснює Рахункова палата". Наведене положення є надміру загальним для того, щоб чітко визначити місце Рахункової палати в державному механізмі, зокрема її співвіднесеність з Верховною Радою України.

Ці питання були розв'язані законом України "Про Рахункову палату Верховної Ради України" від 11 липня 1996 р. [7]. Проте Конституційний Суд України в Рішенні від 23 грудня 1997 р. у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про Рахункову палату Верховної Ради України" (справа про Рахункову палату) визнав неконституційними цілий ряд положень цього Закону, зокрема положення щодо найменування "Рахункова палата Верховної Ради України", а також щодо визначення її як органу вищого державного фінансово-економічного контролю [8].

У літературі питання статусу Рахункової палати не знайшли широкого висвітлення. В одних випадках стверджують, що вона віднесена до "організаційних структур Верховної Ради не з числа народних депутатів". При цьому до таких структур також відносять Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і апарат Верховної Ради [9]. Погоджуючись у цілому з подібними підходами до визначення місця Рахункової палати в державному механізмі, треба вказати на абстрактність наведеної вище формули. Є автори, котрі вважають, що Рахункова палата безпосередньо здійснює парламентський контроль у відповідній сфері, і з ними також у цілому можна погодитися [10]. При цьому практично жоден автор не заперечує існування тісних організаційних зв'язків, що існують між парламентом і Рахунковою палатою, адже в п.16 ст.85 Конституції визначено, що саме Верховна Рада України здійснює призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати. До того ж, як зазначалося, Рахункова палата здійснює контроль від імені Верховної Ради України.

На думку автора, те, що Рахункова палата здійснює контроль за використанням коштів бюджету саме від імені парламенту, по суті означає *парламентську природу* такого контролю. Згадуваний контроль є парламентським прямо за змістом і знову ж таки парламентським, але опосередковано, за формою. Така опосередкованість зумовлена тим, що його безпосередньо здійснює не парламент, а спеціальний орган – Рахункова палата. Про парламентську природу контролю, здійснюваного Рахунковою палатою, свідчить і те, що стаття 98 Конституції, у якій у відповідний (загальний) спосіб визначено компетенцію Рахункової палати, розміщена в Розділі IV "Верховна Рада України". Проте останній аргумент має відносне значення, адже в цьому ж розділі йдеться про загальний зміст компетенції Ради Національного банку України, яку аж ніяк не можна пов'язувати функціонально з Верховною Радою України.

Світова практика організації і функціонування державних органів, за змістом компетенції близьких чи подібних Рахунковій палаті, засвідчує, що їх співвіднесеність

з парламентами і місце в державному механізмі в першу чергу залежать від прийнятої форми державного правління і порядку формування цих органів. Порядком формування Рахункової палати визначено ст.85 (п.16) Конституції, і він має суто *парламентський характер*. Звичайно в такий спосіб формуються органи близької чи подібної компетенції в країнах з парламентарними формами правління або в так званих парламентсько-президентських республіках. У таких республіках головну роль у здійсненні виконавчої влади відіграє не президент, а політично відповідальний і підзвітний парламентові уряд.

Завершуючи аналіз форм і механізму парламентського контролю, необхідно вказати на особливості конституційно-правового статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений). Основи цього статусу визначено в ст.101 Конституції, де записано: "*Парламентський контроль* (підкреслено мною – Г.Ж.) за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини". Тим самим вперше було передбачене утворення державного інституту, родовою назвою якого є "омбудсман" (зі старошведської – "посередник"). Вперше цей інститут виник у Швеції. Шведський риксдаг (парламент) у 1809 році прийняв закон про правління, за яким законодавчий орган мав право обирати спеціального парламентського комісара (омбудсмана) для здійснення незалежного контролю за судами та адміністрацією, а також з метою урівноважити повноваження короля і риксдагу. При всій різноманітності організаційних форм інституту омбудсмана властиві певні загальні риси. Це насамперед призначення омбудсмана здійснювати контроль за діяльністю виконавчих та інших органів державної влади шляхом розгляду скарг громадян на дії цих органів чи їх посадових осіб про порушення відповідних прав [11].

Характерно, що першою роботою в радянській юриспруденції, присвяченою цьому інституту, була стаття саме українських авторів – Ю.С. Шемшученка і Г.О. Мурашина [12]. Вони акцентували увагу на тому, що діяльність омбудсманів за загальним правилом має не контрольний, а наглядовий характер.

Сьогодні інститут омбудсмана під різними назвами функціонує не тільки в країнах Західної Європи, а і практично в усіх так званих постсоціалістичних і пострадянських країнах. Однак новизна відповідної практики на теренах останніх зумовлює недостатність спеціальної літератури, присвяченої національним омбудсманам. Хоча, останнім часом суттєво активізувалися наукові дослідження щодо правового регулювання інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [13; 14; 15; 16]. Так, наприклад, у Росії автори вказують, зокрема, на те, що він є "додатковим інститутом відносно інших правозахисних механізмів", а метою його створення визначають запровадження "довгострокової інституційної гарантії захисту прав людини" [17; 18]. При цьому жоден з них не визначає місце омбудсмана в державному механізмі, не аналізує ступінь його структурних і організаційних зв'язків з парламентом.

Поза увагою науковців, насамперед вітчизняних, залишається питання щодо юридичної природи інституту омбудсмана, його місця в державному механізмі. Не дає вичерпної відповіді на це питання і Закон України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" від 23 грудня 1997 р. [19]. У ст.4 Закону Уповноважений визначений як посадова особа, незалежна від інших державних органів та посадових осіб. Однак залишається неясним, як він структурно і організаційно співвіднесений з Верховною Радою України.

На думку автора, Уповноважений є посадовою особою Верховної Ради України, яка здійснює конституційно і законодавчо визначені власні повноваження в межах загальнопарламентської контрольної функції. Це прямо впливає не тільки зі ст.101

Конституції, а й зі змісту ст.1, 4, 5 і 6 вказаного Закону. При цьому, будучи призначуваною парламентом його ж посадовою особою, Уповноважений забезпечує наступництво в реалізації парламентської контрольної функції, адже конкретна особа може почати здійснювати відповідні повноваження під час одного скликання Верховної Ради України, а продовжити – при наступному скликанні. До того ж Закон передбачає, що Уповноважений реалізує свою компетенцію навіть за умов дострокового розпуску (припинення повноважень) парламенту Президентом України, а також в усіх інших випадках, коли Верховна Рада України не працює в режимі сесій.

Юридична природа омбудсмана як посадової особи парламенту визнана в зарубіжній літературі. При цьому нерідко пишуть про "омбудсмана законодавчої влади", протиставляючи його так званому "омбудсману виконавчої влади". Поняття "омбудсмана виконавчої влади" має недавнє походження і застосовується для позначення певних структур виконавчої влади, котрі здійснюють різного роду контроль. Це поняття є досить поширеним у США. Водночас воно дозволяє акцентувати саме на тому, що традиційний інститут омбудсмана має пряме відношення до парламенту як органу законодавчої влади, як органу, однією з головних функцій якого є контрольна.

Природа омбудсмана як посадової особи парламенту непрямо зумовлена й тим, що відповідний інституту найбільш притаманний країнам з парламентарними формами правління. Про це свідчить його генеза і розвиток. Сприйняття цього інституту в країнах із змішаною республіканською формою правління, яка домінує на так званому пострадянському просторі, засвідчує наміри демократизувати державне владарювання, забезпечити додаткові можливості у сфері захисту прав людини. При цьому можна припустити, що найбільш ефективно інститут омбудсмана може функціонувати лише за умов реального парламентаризму, урівноваженого співвідношення між органами законодавчої і виконавчої влади. Тим самим дієвість Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини багато в чому залежатиме від запровадження в суспільно-політичне і державне життя зваженого поділу влади, який має ґрунтуватись на ідеї рівнозначності законодавчої, виконавчої і судової влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти / Сушинський О.І. – Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с. – С. 31.
2. Тихонова Є.А. Проблеми розвитку парламентаризму в Україні // Державно-правова реформа в Україні. Матеріали науково теоретичної конференції. Листопад 1997 р. – К., 1997. – 345с. – С. 180.
3. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: [підручник] / Шаповал В.М. – К., 1997. – 264 с. – С. 206-208.
4. Контрольні функції парламенту: український та зарубіжний досвід. – Інформаційно-аналітичне дослідження [Електронний ресурс] / За ред. Ковриженко Д.С. – К.: Програма сприяння Парламенту України, 2006. – С. 84. – Режим доступу: http://parlament.org.ua/index.php?action=draft&draft_id=1258.
5. Юридична енциклопедія: В 6 т. / [уклад.: Ю.С.Шемшученко та ін.]. – К.: Укр. енцикл., 1998. – Т. 2: Д-Н. – 1999. – 380, [2] с. – С. 710.
6. Шаповал В.М. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз / Шаповал В.М. – К., 1995. – 136 с. – С. 99.
7. Про Рахункову палату Верховної Ради України: Закон України від 11 липня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 43. – ст.212.

8. Рішення Конституційного Суду України від 23 грудня 1997 р.: У справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про Рахункову палату Верховної Ради України" (справа про Рахункову палату) // Вісник Конституційного Суду України. – 1998. – № 1. – С. 26.
9. Горьовий Л., Ющик О. Парламент України: проблеми управління // Віче. – 1997. – № 4. – С. 34.
10. Бойко Р.І. Питання вдосконалення парламентського контролю щодо надходження податків до державного бюджету України // Проблеми державно-правової реформи в Україні: [Збірник наукових праць] / Бойко Р.І. – К., 1997. – Вип. 3. – С. 34-40.
11. Юридична енциклопедія: В 6 т./ [уклад.: Ю.С.Шемшученко та ін.]. – К.: Укр. енцикл., 1998. – Т. 2: Д-Н. – 1999. – 380 с., [2] – С. 265.
12. Шемшученко Ю.С., Мурашин Г.А. Институт омбудсмана в современном буржуазном государстве // Советское государство и право. – 1971. – № 1. – С. 139-144.
13. Хаманева Н.Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав человека / Хаманева Н.Ю. – М.: ИГПАН, 1998. – 80 с.
14. Башилов М.С. Институт омбудсмана (уполномоченного по правам человека и гражданина в Российской Федерации и за рубежом) / Башилов М.С. – М.: МГАДИ, 1997. – 142 с.
15. Закоморна К.О. Институт Омбудсмана як засіб забезпечення прав і свобод людини і громадянина: порівняльно-правовий аналіз: автореф. дис...канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Закоморна К.О. – Х., 2000. – 16 с.
16. Барчук В.Б. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини як суб'єкт забезпечення національної безпеки України: автореф. дис...канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Барчук В.Б. – К., 2006. – 19 с.
17. Хаманева Н.Ю. Специфика правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и проблемы законодательного регулирования его деятельности // Государство и право. – 1997. – № 9. – С. 21.
18. Бойцова В.В. Формирование института омбудсмана в России // Правоведение. Известие вузов. – 1994. – № 5-6. – С. 80.
19. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – ст. 99.