

І. Т. Зварич, О. І. Зварич, Ж. І. Дутчак

ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У КОНТЕКСТІ ВІТЧИЗНЯНОГО ТА ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Досліджується система парламентського контролю у тісному взаємозв'язку з класифікаціями його форм та їхнім змістовним наповненням у контексті вітчизняного і зарубіжного досвіду.

Ключові слова: парламент, парламентський контроль, уряд, опозиція, депутатське звернення, депутатський запит.

Україна пройшла тернистий шлях до сучасного парламентаризму, проте і його попередній стан все ж уможлиблював здійснення, нехай і обмеженого, але формально детермінованого парламентського контролю. Він декларувався і в колишньому СРСР, частиною третьою статті 120 Конституції якого (1977 р.) проголошувалось, що Верховна Рада СРСР, кожна з її палат, створюють, коли визнають за необхідне, слідчі, ревізійні та інші комісії з будь-якого питання. Однак, вона і сама збиралась на сесії усього декілька разів на рік, тому самотійної ролі у системі контролю державних органів по суті не відігравала.

Інституційна розбудова України як незалежної держави призвела до суттєвих змін як у системі вищих органів державної влади, так і, зокрема, у взаємовідносинах кожної з її гілок, беручи до уваги, що відповідно до статті 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [1, с. 5]. Проте, дієвого механізму парламентського контролю досі не створено і передусім саме через це новоутворена модель державного устрою потерпає від численних корупційних зловживань і правопорушень багатьох чільних представників не лише виконавчої, а й представницької та судової гілок влади. При цьому за кордоном важливість ефективного парламентського контролю визнана здавна. Більш того, історично контрольна функція парламенту і стала по суті першопричиною його утворення, коли під час політичної боротьби ще

у 1215 році барони і вище духовенство змусили англійського короля Іоанна Безземельного підписати Велику хартію вольностей, відповідно до якої, зокрема, жоден податок не міг справлятися без згоди Ради королівства (прототип Палати лордів), встановивши тим самим контроль над королівськими витратами. Пізніше цей контрольний механізм було закріплено в Англії на законодавчому рівні.

Сьогодні вже немає потреби доводити, що контроль над виконавчою владою, зокрема над її вищим органом – урядом, є однією із найважливіших функцій парламенту. Власне, у тих країнах, де президент обирається всенародно, а не у парламенті, вона визнається другою за важливістю, поступаючись першістю лише законотворчій діяльності. Призначення парламентського контролю полягає передусім у тому, що він здійснюється з метою досягнення більшої ефективності виконавчої влади, а також злагоженості усього державного механізму, запобігання порушенням прав і свобод людини та громадянина з боку органів держави, для аналізу практики реалізації чинного законодавства. Належний парламентський контроль здатний не лише своєчасно виявляти зловживання у тих чи інших інституціях державної влади, а й відслідковувати недосконалість чи відставання законодавчих актів від потреб часу.

Проблематику парламентського контролю досить докладно (однак здебільшого у контексті конституційного та адміністративного права і державного управління) розглядають такі вітчизняні та російські науковці, як Ю. Барабаш, А. Заєць, С. Ківалов, О. Майданник, М. Малишко, Р. Павленко, В. Шаповал (Україна), а також А. Антономов, М. Баглай, Д. Ковачев, О. Коврякова, А. Корнілаєва, А. Пилипенко, В. Чиркін (Росія). Чималу увагу до неї виявляють і західні дослідники (Г. Еллінек, В. Орландо, Р. Саква, Г.-П. Снайдер, В. Стефані, А. Стівенс, В. Цее та ін.). Водночас, більшість із них, як правило, не наводять визначення парламентського контролю, а лише перераховують його форми, розкриваючи їхній зміст. Отже, метою цієї по суті міждисциплінарної розвідки є означення поняття парламентського контролю у тісному взаємозв'язку з класифікаціями його форм та їхнім змістовним наповненням у контексті вітчизняного та зарубіжного досвіду.

Саме слово «контроль» походить від старофранцузького *contre-roler* – протисувій. Як відомо, раніше для оформлення документів використовувались папірусні сувої, котрі розривались

навпіл і кожна її половина зберігалась у зацікавленої особи. Коли виникала потреба перевірити справжність документа, такі частини сувою з'єднувались, що підтверджувало його чинність. Тобто, «контроль» розуміли як встановлення правильності обставин справи [2, с. 107].

У конституційно-правовому аспекті термін «контроль» має, звичайно, суттєво інше значення, причому зміст цього поняття, зокрема, залежно від форми державного правління, є різним. Так, Г. Еллінек під таким контролем розумів перевірку важливих для держави дій її органів і членів у контексті їхньої відповідності певним нормам. Він також вважав, що контроль поділяється на політичний та правовий, виокремлюючи такі його форми, як адміністративний, фінансовий і парламентський. Останній здійснюється шляхом парламентської критики дій урядових органів за допомогою конституційних засобів: інтерпеляції, резолюції (осуду), призначення парламентського слідства. Водночас, за Г. Еллінеком, всі вони можуть слугувати як політичним цілям, так і меті правового контролю. При цьому у парламентських державах вотуми недовіри за загальним правилом застосовуються лише з політичних підстав. Інший відомий дослідник – В. Орландо вважав, що функція контролю полягає у здійсненні постійного та активного нагляду з боку парламенту над усіма галузями адміністрації, а також у праві його представника (депутата) виражати членам уряду будь-яке бажання, сумнів або незадоволення [3, с. 134].

Слід зазначити, що у сучасній зарубіжній літературі використовується декілька визначень поняття «парламентський контроль». На думку французьких науковців, це комплекс заходів, котрі дозволяють палатам скласти думку про діяльність уряду і відкликати його у разі глибокої незгоди з політикою, яку він проводить. Німецький науковець В. Стефані визначає це поняття як парламентський процес перевірки і визначення (або здійснення впливу) форми поведінки інших, зокрема уряду і органів управління, за безпосередньої (парламентська більшість) та/або опосередкованої (опозиція) можливості застосування санкцій чи обов'язкового у правовому відношенні прийняття рішення, а також вираження політичної позиції у результаті отримання інформації, її переробки й оцінки, яка включає схвалення і критику. Коротко: контроль парламенту над урядом («виконавчою владою») за безпосеред-

ньої або опосередкованої можливості застосування санкцій («перевірка з можливим застосуванням санкцій») [2, с. 109].

У Політологічному енциклопедичному словнику наводиться таке тлумачення цього поняття: парламентський контроль – одна з функцій парламенту; у широкому розумінні – діяльність парламенту, його органів і посадових осіб, а також інших державних органів та посадових осіб, з відповідною метою функціонально поєднаних з парламентом, у здійсненні повноважень контролю за виконавчою владою, насамперед урядом [4, с. 288].

Проаналізувавши ці та інші визначення, вважаємо, що парламентський контроль – це чітко визначена система конституційних дій парламенту (як парламентської більшості, так і парламентської меншості й опозиції зокрема) та утворених ним спеціальних органів, спрямованих на перевірку й оцінку діяльності передусім системи органів виконавчої влади на чолі з урядом, з можливим застосуванням до них відповідних санкцій.

З наведеного формулювання випливає, що суб'єктами парламентського контролю у державах з парламентською та парламентсько-президентською формами правління є насамперед парламент і уряд, а також парламентська більшість, парламентська меншість та парламентська опозиція. В Україні, як і у низці інших держав, суб'єктом парламентського контролю є ще і президент – у разі застосування імпічменту до нього.

Об'єктом парламентського контролю є насамперед діяльність органів виконавчої влади та їх посадових осіб, а якщо предметніше, то його основними субоб'єктами є державні фінанси і власність, стан виконання конституційних та інших установлених законом повноважень (головним чином у сфері нормативної та нормотворчої діяльності), державна кадрова політика і кадрові призначення на певні ключові державні посади, додержання прав та свобод людини і громадянина. Основною ж метою парламентського контролю є виявлення неправомірності або неефективності діяльності органів виконавчої влади та їхніх посадових осіб і відповідне реагування на такі факти.

Враховуючи, що у парламентських та парламентсько-президентських республіках уряд зазвичай спирається на підтримку своїх дій парламентською більшістю, то принцип відповідності контролю і безпосередньої можливості подальших санкцій, зрозуміло, спрацьовує не завжди. Саме тому чимала роль

відводиться і опосередкованим (побічним) можливостям їхнього застосування, тобто такому інституту, як опозиція, та її правам і можливостям у системі парламентського контролю.

Відповідно до цього контроль над виконавчою владою, зокрема над її вищим органом – урядом, поряд із визначенням однією з найважливіших функцій парламенту об'єктивно зараховують до визначальних елементів системи стримувань і противаг у взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади. Сенс цієї системи значною мірою визначає засадничі принципи теорії та практики її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Водночас, у конституціях функція парламентського контролю, як правило, окремо не артикулюється. Зазвичай її зміст детермінується конкретними повноваженнями самого парламенту. Таким є, зокрема, загальне положення пункту 13 статті 85 Конституції України, яким до повноважень Верховної Ради України віднесено «здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України» [1, с. 21]. Досить загальний характер має і пункт 4 цієї ж статті, за яким парламент здійснює «контроль за виконанням Державного бюджету України». Засадничі ж положення щодо парламентського контролю містять статті 98 і 101 Конституції України. При цьому обсяг і зміст повноважень парламенту стосовно контролю за виконавчою владою завжди залежать від прийнятої в країні форми державного правління. Відповідно відмінними є й форми такого контролю.

У президентських країнах, де державний механізм побудовано на засадах так званого жорсткого поділу влади (зокрема, максимального організаційного і функціонального «роз'єднання» законодавчої та виконавчої її гілок), чи не єдиним змістовним наповненням такої форми парламентського контролю, що зводиться загалом до відповідного реагування на дії уряду, є слухання у парламенті та його комітетах щодо діяльності носіїв виконавчої влади. Комітети, як і сам парламент у цілому, не мають повноважень застосовувати до запрошених на такі слухання конституційно-правові санкції – наприклад, висловлювати їм недовіру чи приймати рішення про усунення їх з посад. Проте, запрошені можуть бути звинувачені у неповазі до парламенту за неправдиві свідчення або свідому дезінформацію, що може тягнути за собою навіть кримінальну відповідальність [2, с. 108].

Здійснення парламентом контрольних заходів, пов'язаних з діяльністю виконавчої влади, припускає виконання ним таких взаємозумовлених завдань, які є одночасно і стадіями парламентського контролю (беручи за основу класифікацію, запропоновану В. Стефані, застосовуючи її до Бундестагу ФРН):

1) отримання або збір інформації, яка є необхідною для прийняття відповідних рішень і формування позиції з того чи іншого питання (отримання інформації). Для цього парламент може використовувати найрізноманітніші джерела, починаючи з повідомлень у засобах масової інформації та закінчуючи розлідуваннями, які проводять слідчі комітети (комісії);

2) попередня обробка наявних даних (обробка інформації). Здійснюється у парламентських комітетах і комісіях, а також у допоміжних органах і службах парламенту;

3) аналіз та оцінка усього інформаційного масиву (аналіз інформації). Для отримання обґрунтованих висновків, а також забезпечення їхньої адекватності, мають бути використані, окрім зазначених стадій, ще й такі:

- проведення нарад, відкритих чи закритих засідань комітетів і комісій;

- обговорення наявної інформації на засіданнях парламенту (палати);

4) вироблення парламентом певної позиції з того чи іншого питання або прийняття на основі опрацьованої інформації рішення, включно можливість безпосереднього застосування відповідних санкцій [5, с. 10].

Загалом, форми парламентського контролю класифікують по-різному. Так, А. Корнілаєва вирізняє такий, що здійснюється самим парламентом; парламентський контроль як функцію органів і посадових осіб, які належать і не належать до його структури; попередній, супроводжувачий та наступний парламентський контроль, який здійснюється у певних сферах (за дотриманням прав та свобод людини і громадянина, фінансовий контроль, контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища та ін.) [6, с. 185].

В Інформаційному довіднику Верховної Ради України серед основних видів парламентського контролю виділено його здійснення за діяльністю Кабінету Міністрів України теж у різних формах, зокрема:

- безпосередньо Верховною Радою України;

- спеціальними постійно діючими органами і посадовими особами;

- постійними чи тимчасовими робочими органами парламенту;
- через контрольну діяльність народних депутатів України, що також належить до елементів парламентського контролю [7, с. 178].

Навіть враховуючи лише зазначене, парламентський контроль можна типологізувати за такими критеріями:

I. Залежно від органів, які здійснюють парламентський контроль:

1. Контрольні заходи парламенту, що здійснюються ним безпосередньо.

2. Парламентський контроль як функція органів і посадових осіб, котрі належать структурі парламенту (комітети, комісії, окремі депутати і т. ін.).

3. Парламентський контроль через органи та посадових осіб, які не належать структурі парламенту (наприклад, рахункові палати в Італії чи в Україні, інститут омбудсмена, інші спеціальні особи, які не є депутатами, але на котрих покладається здійснення контролю за діяльністю цивільної та військової адміністрації, наприклад, Фолькетингом Данії, тощо).

II. За часом здійснення парламентського контролю:

1. Попередній, метою якого є недопущення незаконної або неефективної діяльності органів виконавчої влади (як безпосередня функція парламенту, так і предмет діяльності його органів, зокрема, рахункової палати, уповноваженого з прав людини тощо).

2. Супроводжувачий, що здійснюється парламентом за виконанням того чи іншого закону впродовж його реалізації.

3. Наступний, метою якого є перевірка правильності не тільки виконання органами виконавчої влади законів, а також дій чи бездіяльності її представників, тобто упередження неправильних рішень в тій чи іншій ситуації (може здійснюватись як безпосередньо парламентом, так і сформованими ним органами).

III. За змістом:

1. Контроль у сфері дотримання прав та свобод людини і громадянина.

2. Парламентський фінансовий контроль.

3. Парламентський контроль у сфері оборони і безпеки держави.

4. Контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища.

5. Контроль за делегованим законодавством (наприклад, такий його вид визначено статтею 59 Конституції Князівства Андорри 1993 р.).

6. Парламентський контроль засобів масової інформації (пе-

редбачений, наприклад, статтею 20 Конституції Іспанії, відповідно до якої згідно із законом ним охоплюються ті ЗМІ, що залежать від будь-яких державних органів).

IV. Залежно від можливості парламенту здійснювати контроль за органами виконавчої влади на практиці: безпосередній і опосередкований. У цьому ж контексті – за суб'єктами контрольних заходів: парламентська більшість чи парламентська меншість або опозиція. Як правило, парламентський контроль санкціонуючого (резолютивного або вирішального) характеру, а також затвердження бюджету у державах з парламентською та парламентсько-президентською формами правління, так само і в державах з іншими його формами, здійснюється парламентською більшістю. Так, у ФРН опозиція не має змоги притягнути уряд до відповідальності. Вона може тільки вимагати від вищого органу у системі органів виконавчої влади – уряду публічного подання звітів, а також висловлювати власну позицію, мобілізуючи тим самим суспільну точку зору.

V. Спеціальний і загальний у вузькому та широкому сенсі. Парламентський контроль досить часто розуміють широко, здебільшого включаючи до його форм, наприклад, право парламенту брати участь у призначенні вищих посадових осіб (за такого підходу, на думку авторів, було б цілком доречно зараховувати до нього і право на звернення депутатів до Конституційного Суду чи інших, коли йдеться про світову практику, судових інстанцій конституційної юрисдикції).

VI. За процедурою: гласний і негласний (наприклад, коли слідчі дії здійснюються парламентською комісією або комітетом за «зачиненими дверима»).

VII. За підставами: юридичний (при правопорушенні посадової особи) і політичний (підстава – політика виконавчої влади).

Варто звернути увагу й на класифікації форм парламентського контролю, широко використовувані західними науковцями. Передусім, зважаючи на завдання, які виконуються парламентом, їх поділяють на ті, що мають інформативний (консультативний), санкціонуючий (резолютивний або вирішальний) і бюджетно-фінансовий характер. Відтак, вважаємо, що з цього випливають й усі інші його форми, оскільки такі класифікаційні ознаки дають найповніше уявлення про інститут парламентського контролю і його можливі наслідки.

До інформативного (консультативного) контролю належать:

- отримання петицій (ФРН, Італія, Японія) та іншої інформації від громадян і організацій;

- проголошення загальних (великих) та приватних (малих) запитів, різних запитань депутатами («час запитань» і «час актуальних запитань»), а також, наприклад, інформування парламенту Федеральним урядом ФРН про участь у справах ЄС – Німеччина;

- проведення відкритих і закритих засідань постійних комітетів;

- розслідування, які проводяться слідчими комітетами (ФРН) і слідчими комісіями (Іспанія, Греція, Італія);

- діяльність парламентських допоміжних органів і служб (наприклад, Національної ради економіки та праці або Державної ради в Італії);

- обговорення проголошеної на засіданнях парламенту (палати) інформації, доповідей (зокрема, у ФРН) постійного комітету з приводу актів органів виконавчої влади, що видані за дорученням парламенту і мають силу закону (парламентський контроль за делегованим законодавством).

Санкціонуючий (резолютивний) або вирішальний контроль:

- ратифікація міжнародних договорів (більшість країн), прийняття рішення про оголошення стану оборони, а також надання Бундестагом ФРН висновку щодо участі Федерального уряду у прийнятті нормативних актів ЄС;

- можливість безпосереднього застосування санкцій аж до висловлення вотуму недовіри уряду (Греція, Данія, ФРН, Італія та ін.).

Стверджуючи, що парламентський контроль у країнах з президентською формою правління має суттєві відмінності у порівнянні з парламентською та парламентсько-президентською його формами, чимало дослідників звертають увагу на те, що у таких державах він базується на верховенстві парламенту у державному житті, яке передбачає інститут парламентської відповідальності уряду (право парламенту формувати уряд, його обов'язок звітувати перед парламентом про свою діяльність, причому визнання її незадовільною (неефективною) спричиняє відставку вищого органу в системі органів виконавчої влади). Водночас слід зазначити, що парламент може вимагати такого звіту, користуючись правом виклику на свої засідання будь-якого члена уряду (як це передбачено, наприклад, частиною першою статті 43 Основного

закону ФРН, статтею 63 Конституції Японії), правом робити загальні та приватні запити, включно з поданнями інтерпеляції (Фінляндія, ФРН, Швеція), а також утворювати слідчі комісії або слідчі комітети (наприклад, згідно з частиною першою статті 44 Основного закону ФРН) тощо [8].

При цьому найпоширенішою формою парламентського контролю у країнах з парламентською та змішаною республіканськими формами правління є запитання депутатів, звернені саме до глави або членів уряду. Вони можуть бути як усними, так і письмовими. Процедура їхнього розгляду визначається у парламентських регламентах та передбачає час таких запитань, черговість тих, хто запитує і хто відповідає тощо. Проте реальне їхнє значення зводиться до критики урядової політики в цілому або її окремих напрямів чи певних заходів, і відповідна процедура прямо не впливає на долю уряду або окремих його членів. По суті, такі депутатські запитання здебільшого є засобом отримання необхідної інформації. Натомість Законом України «Про статус народного депутата України» встановлено інститут депутатського звернення (стаття 19), що за своєю природою принципово відмінний від традиційного депутатського запитання. До того ж коло адресатів відповідних звернень не обмежується членами уряду і є набагато ширшим [9, с. 256].

Значно ефективнішим засобом впливу (контролю) парламенту на уряд у країнах з відповідними формами правління є інтерпеляція, яка, на відміну від депутатських запитань, призводить до обговорення проблеми, що є її предметом, тобто фактично спричиняє звіт уряду чи одного з його членів. Наслідком цього буває і розгляд парламентом питання про довіру або недовіру урядові. Процедура інтерпеляції здебільшого досить докладно окреслюється як у конституціях, так і у парламентських регламентах. Позаяк синонімічним поняттю «інтерпеляції» нерідко вважається депутатський запит у його визначенні за вітчизняним законодавством, зазначимо, що хоч інституту інтерпеляції Конституція України і не встановлює, у її статті 86 визначено зміст самого запиту народного депутата України. Про нього йдеться і в Законі України «Про статус народного депутата України» (стаття 12). Згідно з положеннями цих законодавчих актів, депутатський запит народного депутата України – це, за своєю суттю, його вимога, яка висувається на сесії Верховної

Ради України до підконтрольних і підзвітних їй органів та посадових осіб дати офіційне роз'яснення з питань, віднесених до їхньої компетенції [4, с. 142]. Відповідно до цієї ж статті 86 Конституції народний депутат України має право на сесії Верховної Ради звернутись із запитом до її органів, до Кабінету Міністрів України, до інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ, організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування й форм власності [1, с. 23].

Отже, запит народного депутата України є формою парламентського контролю за виконавчою владою вже тому, що за змістом статті 86 Конституції України його може бути адресовано до Кабінету Міністрів України та керівників інших (центральных і місцевих) органів виконавчої влади. До того ж вона пов'язана з наступною статтею Основного Закону не тільки у системний спосіб. Запит народного депутата України та його обговорення у парламенті об'єктивно може спричинити збір голосів депутатів на підтримку пропозиції щодо розгляду питання про відповідальність Кабінету Міністрів і як наслідок – прийняття резолюції недовіри, що зумовлює його відставку [10, с. 58].

До традиційних форм парламентського контролю за виконавчою владою (передусім у країнах із парламентською та парламентсько-президентською формами державного правління) віднесена й діяльність постійних і тимчасових (спеціальних та слідчих) комітетів (комісій) парламенту. Наслідком такого контролю може бути постанова за ініціативою комітету або депутатів питання про колективну або індивідуальну політичну відповідальність уряду з метою його відставки в цілому або окремих урядовців. У Конституції України також визначено основи статусу комітетів Верховної Ради України (стаття 89). І хоча прямо про їхні повноваження щодо контролю за виконавчою владою тут не йдеться, саме до їхньої компетенції віднесено підготовку та попередній розгляд питань, які належать до повноважень Верховної Ради України. Водночас комітети парламенту наділені відповідними контрольними повноваженнями за змістом Закону України «Про комітети Верховної Ради України» (статті 5, 8). Конституція передбачає також можливість утворення Верховною Радою тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій. Їхнє призначення об'єктивно зумовлене здійсненням ними дій саме контрольного кшталту.

Ще однією формою парламентського контролю за виконавчою владою є діяльність омбудсмена – спеціальної посадової особи, до компетенції якої входить розгляд скарг громадян на порушення прав людини з боку певного кола державних органів і посадових осіб. У різних країнах це коло є різним, однак об'єктом контролю інституту омбудсмена є насамперед акти та дії адміністрації, тобто тих, кого віднесено до сфери державного управління. Статус омбудсмена прямо пов'язаний з парламентом – нерідко він визнається його посадовою особою. Загальною практикою є щорічний звіт омбудсмена у парламенті про свою роботу. Узвичаєною формою його реагування на виявлені порушення є різного роду подання та пропозиції.

В цілому аналогічними є правові засади діяльності омбудсмена і в нашій державі. У Конституції України зазначено, що парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради з прав людини (стаття 101). Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини» визначено, зокрема, повноваження цієї посадової особи та коло адресатів її подань – актів реагування на порушення положень Конституції та Законів України, ратифікованих нею міжнародних договорів щодо прав і свобод людини та громадянина. До нього віднесені практично усі органи державної влади, а також місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності та їхні посадові і службові особи (стаття 15 цього Закону).

Застосовуються й інші форми парламентського контролю за виконавчою владою, які нерідко відображають особливості структури та організації роботи вищого представницького органу держави. Серед них невід'ємно – контроль за виконанням урядом державного бюджету. При цьому у багатьох країнах встановлено порядок, за яким уряд щороку або й частіше має звітувати перед парламентом про виконання державного бюджету чи про загальний фінансовий стан у державі. Відповідно, і в Конституції України визначено, що Кабінет Міністрів України щорічно у певний термін разом з проектом Закону про Державний бюджет на наступний рік подає доповідь про хід його виконання у поточному році. Контрольні функції здійснюються й постійними комітетами з

фінансово-бюджетних питань. Такі комітети (комісії) утворені практично в усіх парламентах.

Водночас у багатьох державах перевірку бюджетних видатків та низку інших дій у фінансово-бюджетній сфері здійснює також спеціальний орган, з відповідною метою функціонально (і навіть у той чи інший спосіб структурно) поєднаний з парламентом. Як правило, його називають рахунковою палатою. У низці країн він формується парламентом або за його участю, іноді є органом самого парламенту. Парламентський контроль засобами рахункової палати за відповідною діяльністю уряду, залежно від способу структурних зв'язків між нею та парламентом, є прямим або ж – що характерно і для України – непрямим (опосередкованим).

На окрему увагу, зважаючи на започаткування діяльності в Україні Конституційної асамблеї, заслуговує врахування у контексті досліджуваної проблематики контрольних можливостей парламенту за умов бікамералізму, ідея запровадження якого у вітчизняну практику особливо гостро, як відомо, дебатовалась у березні 2003 року, коли була оприлюднена ініціатива Президента України щодо проведення політичної реформи. Згідно з її концепцією, депутати другої палати – Палати регіонів парламенту представляли б у ньому регіональні економічні позиції, інтереси громадян усіх регіонів України, у тому числі національних меншин та етнографічних груп. При цьому дослідники ризиків і проблем імплементації бікамералізму в Україні сьогодні визнають, що сучасна конфігурація вітчизняної політичної системи не сприяє адекватному представництву регіональних інтересів та їхнього балансу у державі. До того ж вони зазначають, що саме двопалатність здатна чи не найефективніше забезпечити стабільність політичного розвитку та прозорість відносин між центром і регіонами з огляду на можливість сталого їхнього представництва у центральних органах державної влади, а також довести сутнісне наповнення системи місцевого самоврядування до оптимального рівня. Водночас особливістю української ситуації, пов'язаної з бікамералізмом, є, на їхню думку, бажання певних політичних сил скористатися із запровадження верхньої палати (з позицій її можливостей) стати ключовим елементом у перерозподілі повноважень та ресурсів саме політичної влади [11 с. 116–117].

На наше ж переконання, бікамералізм скоріше сприяв би, ніж стримував піднесення ролі регіонів у суспільстві та державі, пев-

ним чином впливаючи через другу палату на дії уряду щодо подолання депресивності окремих територій, активізацію міжрегіонального співробітництва за схемою «регіон-донор – регіон-реципієнт». Побожування частини політиків і вчених, що впровадження двопалатного парламенту прискорить процеси федералізації, також не мають під собою належного ґрунту. Адже за збереження сьогоденного змісту статті 132 Конституції України вона залишається унітарною державою з достатньо сильною центральною владою. З іншого боку, яким ще чином захистити економічні та культурні інтереси таких, доволі різних регіонів, як, наприклад, Галичина, Донбас чи Крим? У європейських країнах, які мають настільки ж строкаті в економічному, культурному, соціальному та етнополітичному відношенні території, саме так і вирішують цю проблему. Формують верхню палату з метою парламентського контролю за врахуванням регіональних інтересів як у парламенті, так і, передусім, у діяльності уряду. Це – об'єктивна закономірність. При цьому, якщо будуть реалізовані ідеї виборності очільників областей чи формування виконавчих органів обласних рад, саме верхня палата парламенту стане своєрідною протиположністю виконавчій та представницькій гілкам влади на місцях, унормовуючи споконвічний конфлікт між обласними радами і адміністраціями.

Насамкінець висловимо сподівання, що робота над змінами до Конституції України привертатиме дедалі більшу увагу до окреслених проблем у подальших предметних політологічних, а також міждисциплінарних дослідженнях не тільки самого феномену парламентського контролю, а й тих його особливостей, що залежать насамперед від модернізаційного розвитку національної політичної системи. Водночас слід зазначити, що за будь-яких умов сенс парламентського контролю полягає передусім у належному реагуванні на дії підконтрольних парламенту органів та посадових осіб й у застосовуванні до них за необхідності відповідних конституційно-правових санкцій. За парламентської та змішаної республіканських форм державного правління такою санкцією є їхня відставка, зокрема, внаслідок застосування механізмів політичної відповідальності уряду перед парламентом, що загалом співпадає і з основною метою й парламентської опозиції. Тобто, серед функцій, які покликані виконувати сучасні парламенти світу, чільне місце відводиться контролю

за виконавчою владою як предметному полю й опозиції. Власне, здебільшого це і є другою за важливістю функцією вищого представницького органу держави, яка поступається першістю лише законотворчості. Адже належний, за участю опозиції, парламентський контроль здатний своєчасно виявляти зловживання і в інших інституціях держави та бути для них своєрідним запобіжним клапаном, що є не менш важливою складовою й конструктивною опозиційної діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ І ЛІТАРЕТУРИ:

1. Конституція України. – К.: Національний книжковий проект, 2011. – 48 с.
2. Дородний П. Г. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади у державах з парламентською формою державного правління: поняття, зміст, стадії, класифікація форм та значення / Дородний П. Г. // Держава і право. – 2008. – № 3. – С. 106–112.
3. Орландо В. Принципы конституционного права / В. Орландо, проф. Рим. ун-та. – М.: В. М. Саблин, 1907. – 309 с.
4. Політологічний енциклопедичний словник / За ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна. – 2-е вид., доп. і перероб. – К.: Генеза, 2004. – 736 с.
5. Кривенко Л. Парламентський контроль. Бар'єри і колізії / Л. Кривенко // Віче. – 2004. – № 6. – С. 9–13.
6. Зарицька І. В. Механізми контролю парламентської опозиції: зарубіжний досвід / І. В. Зарицька // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – 2009. – Вип. 17. – С. 184–193.
7. Верховна Рада України: Інформаційний довідник / Авт.-упор.: В. О. Зайчук, Ю. В. Ясенчук, А. В. Пивовар та ін. – Вип. 3. – К.: Парламентське видавництво. – 2006. – 264 с.
8. Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посібник / К 65 М. С. Горшеньова, К. О. Закоморна, В. О. Ріяка та ін.; За заг. ред. В. О. Ріяки. – 2-е вид., допов. і перероб. – К.: Юрінком Інтер. – 2006. – 544 с.
9. Берназюк І. М. Проблеми законодавчого закріплення конституційно-правового статусу парламентської опозиції в Україні / І. М. Берназюк // Держава і право. – 2008. – № 3. – С. 254–260.
10. Кислий П. С. Народний депутат України: представник влади народу / Кислий П. С., Рахімкулов Е. Р. – К.: КІС, 2002. – 145 с.

11. Двопалатний парламент: світовий досвід та українські реалії: Монографія / за заг. ред. О. А. Фісуна. – Х.: Золоті сторінки, 2008. – 200 с.

Зварич И. Т., Зварич О. И., Дутчак Ж. И. Парламентский контроль в контексте отечественного и зарубежного опыта.

Исследуется система парламентского контроля в тесной взаимосвязи с классификациями его форм и их содержательным наполнением в контексте отечественного и зарубежного опыта.

Ключевые слова: парламент, парламентский контроль, правительство, оппозиция, депутатское обращение, депутатский запрос.

I. Zvarych, O. Zvarych, Zh. Dutchak. Parliamentary control with regard to the national and international experience.

The system of parliamentary control in a close interrelation with its form and content classification with regard to the national and international experience is under investigation.

Key words: parliament, parliamentary control, government, opposition, deputy's appeal, deputy's request.