**СХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ІМЕНІ ВОЛОДИМИРА ДАЛЯ**

**Юридичний факультет**

Кафедра правознавства

**ДИПЛОМНА РОБОТА**

**за освітнім ступенем магістр**

напряму підготовки \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

спеціальності 081 Право

на тему **“Конституційно-правове забезпечення парламентського контролю в Україні.”**

Виконав: студент групи ПР-161-дм

\_\_\_Муренець В.С.. \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ ……………………….

 (прізвище, та ініціали) (підпис)

Керівник Антоненко М.І. ……………………….

 (підпис)

Завідувач кафедри Розовський Б.Г. ……………………….

 (прізвище та ініціали) (підпис)

Рецензент Коваленко В.В.

 (прізвище та ініціали)

Сєвєродонецьк - 2017

**СХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ІМЕНІ ВОЛОДИМИРА ДАЛЯ**

**Юридичний факультет**

**Кафедра Правознавства**

**Освітній ступінь магістр**

**Напрям підготовки**

**Спеціальність 081 Право**

|  |
| --- |
| ЗАТВЕРДЖУЮ**Завідувач кафедри**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_“\_\_\_\_” \_\_\_\_\_\_20\_\_\_року |

З А В Д А Н Н Я

**НА ДИПЛОМНУ РОБОТУ СТУДЕНТУ**

**Муренець Віталію Сергійовичу**

1. Тема роботи **“ Конституційно-правове забезпечення парламентського контролю в Україні .”**

Керівник роботи Антоненко М.І., канд. іст. наук, доцент, затверджено наказом вищого навчального закладу від 24.10.2017 року № 211/24

2. Строк подання студентом проекту (роботи)\_\_\_18.12.2017 р.\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

3.Вихідні дані до проекту (роботи)

Нормативну та теоретичну основу дослідження складають: 1) положення Конституції України, законодавчих актів України, Постанов Верховної Ради України, Указів і Розпоряджень Президента України, Постанов і Розпоряджень Кабінету Міністрів України, рішень Конституційного Суду України в частині, що стосується діяльності Верховної Ради України; 2) конституційні та нормативно-правові акти зарубіжних держав, що регулюють діяльність парламентів (Канада, Сполучені Штати Америки, Німеччина, Великобританія, Франція,); 3) роботи українських і російських спеціалістів у галузі конституційного та адміністративного права радянського періоду – О. Андрійко, В. Гаращука, А. Ґеорґіци, В. Горшеньова, В. Журавського, І. Залюбовської, С. Ківалова, А. Колодія, Л. Кривенко, О. Кузьменко, О. Майданника, В. Опришка, М. Орзіха, В. Погорілка, Л. Савченко, М. Селівона, В. Серьогіна, С. Серьогіної, Ю. Тодики, В. Шаповала, І. Шахова, Ю. Шемшученка, В. Шестака, С. Авак’яна, В. Бойцової, І. Гранкіна, М. Ісаєва, А. Керімова, А. Корнілаєвої, О. Коврякової, А. Мишина, М. Могунової, І. Ракітської, Т. Хабрієвої, Н. Хаманьової, В. Чиркіна.

4.Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) - Поняття парламентського контролю: правова природа та інституціональний механізм. Парламентський контроль в системі функцій Верховної Ради України на сучасному етапі державотворення. Функції парламентського контролю в умовах становлення правової державності. Принципи парламентського контролю. Види, форми та стадії парламентського контролю. Правовідносини в сфері парламентського контролю: їх сутність та складові елементи. Парламентські слухання як одна з провідних форм контрольної діяльності Верховної Ради України та її комітетів. Тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України: порядок формування і практика діяльності. Контрольна діяльність народного депутата України та шляхи її вдосконалення. Внутрішній парламентський контроль: його юридична природа, специфіка, напрямки реалізації і вдосконалення. Імпічмент Президента України та оголошення недовіри Кабінету Міністрів України в системі форм парламентського контролю.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов’язкових креслеників)

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**6. Консультанти розділів роботи**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Розділ | Прізвище, ініціали та посада консультанта | Підпис, дата |
| завдання видав | завданняприйняв |
| 1 | Доц. Антоненко М.І. |  |  |
| 2 | Доц. Антоненко М.І. |  |  |
| 3 | Доц. Антоненко М.І. |  |  |

7. Дата видачі завдання\_\_31.10.2017 р.**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**Календарний план виконання дипломної роботи на здобуття освітнього**

 **ступеня «магістр» спеціальності 081 «Право»**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Етапи виконання робіт** | **Дата** | **Виконання** |
| 1. | Визначення теми дипломної роботи | 24.10.2017 | 24.10.2017 |
| 2. | Затвердження дипломного завдання і календарного плану | 31.10.2017 | 31.10.2017 |
| 3. | Робота над I частиною диплома | 01.11.17.-15.11.17 | 01.11.17.-15.11.17 |
| 4. | Робота над IІ частиною диплома | 16.11.17.-30.11.17 | 16.11.17.-30.11.17 |
| 5. | Робота над ІІІ частиною диплома | 01.12.17.-15.12.17 | 01.12.17.-15.12.17 |
| 6. | Подання дипломної роботи на відзив керівнику | 18.12.17  | 18.12.17  |
| 7. | Перевірка роботи на плагіат  | 22.12.17 | 22.12.17 |
| 8. | Подання дипломної роботи на зовнішній відзив | 26.12.17 | 26.12.17 |
| 9. | Затвердження дипломної роботи зав. кафедрою правознавства  | 10.01.18 | 10.01.18 |
| 10. | Захист дипломної роботи  | 22.01.18-28.01.18 | 22.01.18-28.01.18 |

**Студент \_\_\_\_\_\_\_\_\_ Муренець В.С.**

**Керівник роботи \_\_\_\_\_\_\_\_\_ Антоненко М.І.**

З М І С Т

ВСТУП .……………………………………………….....….……………....6

РОЗДІЛ 1. ПОНЯТТЯ ПАРЛАМЕНСЬКОГО КОНТРОЛЮ .......................10

1.1. Правова природа парламентського контролю….…....................................10

1.2. Принципи та функції парламентського контролю ………………............33

РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ…………………… ...........44

2.1. Парламентські слухання – основна форма парламентського контролю Верховної Ради України та її комітетів…………………………...............44

2.2. Контрольна діяльність тимчасових спеціальних комісій Верховної

 Ради України…………………………………………..................................56

2.3. Контрольна діяльність народних депутатів України……………... .........77

РОЗДІЛ 3. ОСНОВНІ ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ ..................................................................………....92

3.1. Внутрішній парламентський контроль: специфіка, напрямки реалізації та вдосконалення……………………………………………. ..........................92

3.2. Вдосконалення законодавства по реалізації процедур імпічменту Президенту України та оголошення недовіри Кабінету Міністрів України………………………….................................................................103

ВИСНОВК И……...…………………………………………………...………..112

ЛІТЕРАТУРА……………………... .................................….......……………...116

**ВСТУП**

**Актуальність теми*.*** Реформи, що проводяться останній час в Україні, свідчать про намагання впорядкувати взаємовідносини між гілками державної влади на основі принципу поділу влад. Конституція України 1996 р. проголосила Україну державою з республіканською формою правління[1]. У свою чергу механізм стримувань і противаг, що є однією з гарантій існування республіки, як слід не спрацьовує. Це стосується також і парламентського контролю. Унаслідок цього виникають численні конфлікти та непорозуміння між гілками державної влади. В умовах становлення демократичної, правової держави особливу актуальність набуває питання створення ефективної системи контролю за діяльністю усього державного механізму, і, в першу чергу, за діяльністю органів державного управління, інших суб’єктів права. Практика країн з усталеними демократичними традиціями свідчить про те, що важливе місце при здійсненні контролю належить саме контрольній діяльності вищого представницького органу держави – парламенту. Такий напрямок діяльності отримав назву „парламентський контроль”.

Стрижень системи парламентського контролю закладається Конституцією, в якій, зокрема, визначаються функції та повноваження законодавчого органу[1], Законами “Про статус народного депутата України”[2], “Про Регламент Верховної Ради України”[3], “Про комітети Верховної Ради України”[4], про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України та іншими підзаконними актами.

Останнім часом в науці конституційного права велика увага приділяється діяльності Верховної Ради України, питанню розвитку конституціоналізму та парламентаризму, активно досліджується законодавча робота парламенту, статус народних депутатів України, взаємодія гілок державної влади.

Разом з тим, ціла низка питань, що стосуються контрольних повноважень Верховної Ради України, залишається дискусійною. Проблеми парламентського контролю частково висвітлюються у роботах, присвячених механізму стримувань і противаг, конституційно – правовій відповідальності вищих органів держави, взаємовідносинам виконавчої і законодавчої гілок влади тощо.

Теоретичну основу дослідження складають роботи насамперед вітчизняних вчених, які досліджують процеси становлення парламентаризму та різних елементів державного механізму незалежної України, організаційно або функціонально пов’язаних з явищем парламентського контролю:

О. Андрійко, В. Гаращука, А. Ґеорґіци, В. Горшеньова, В. Журавського, І. Залюбовської, С. Ківалова, А. Колодія, Л. Кривенко, О. Кузьменко, О. Майданника, В. Опришка, М. Орзіха, В. Погорілка, Л. Савченко, М. Селівона, В. Серьогіна, С. Серьогіної, Ю. Тодики, В. Шаповала, І. Шахова, Ю. Шемшученка, В. Шестака; російських дослідників: С. Авак’яна, В. Бойцової, І. Гранкіна, М. Ісаєва, А. Керімова, А. Корнілаєвої, О. Коврякової, А. Мишина, М. Могунової, І. Ракітської, Т. Хабрієвої, Н. Хаманьової, В. Чиркіна, К. Шоріної; західних учених – М. Амеллера, У. Брауна, К. Зонтхаймера, Р. Пйортовські, Т. Сінклера, К. Хессе; дореволюційних дослідників – О. Градовського, М. Лазаревського, Дж.Ст. Мілля та ін.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дипломного дослідження є системний аналіз парламентського контролю в Україні; обґрунтування необхідності вдосконалення форм конституційно-правової регламентації парламентського контролю, що мають місце в конституційно-правовій теорії та практиці з цієї проблематики.

Для досягнення визначеної мети поставлено такі завдання:

* визначити сутність і зміст парламентського контролю та його інституціонального механізму;
* дослідити сутність і місце контрольної функції в системі основних напрямків діяльності Верховної Ради України;
* здійснити аналіз функцій і принципів парламентського контролю на сучасному етапі державотворення в Україні;
* висвітлити види та форми парламентського контролю, сутність та специфіку правовідносин у цій сфері;
* з’ясувати стан використання парламентських слухань і парламентського розслідування як провідних форм контрольної функції Верховної Ради України;
* обґрунтувати існування внутрішнього парламентського контролю та проаналізувати його основні напрямки;
* показати місце і значення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в реалізації парламентського контролю;
* дослідити роль і можливості Рахункової палати у здійсненні парламентського контролю.

***Об’єкт дослідження*** є суспільні відносини, що складаються в сфері парламентського контролю в Україні.

***Предметом дослідження*** є законодавство в сфері парламентського контролю, питання його реалізації та вдосконалення.

***Методи дослідження.*** Методологічну основу роботи складає загальнонауковий діалектичний метод, який дає можливість проаналізувати інститут парламентського контролю у динаміці його становлення і розвитку. Використання системного методу дозволило визначити роль і місце контрольної функції парламенту в системі державного та громадського контролю; системно-структурного і формально-логічного - виділити та дослідити чинники, які впливають на становлення і розвиток законодавства у сфері парламентського контролю та його реалізацію; порівняльно-правового - порівняти нормативно-правове регулювання парламентського контролю в зарубіжних країнах; історичного - проаналізувати етапи розвитку законодавства у сфері контрольного напрямку діяльності Верховної Ради України та подати його загальну характеристику; соціологічного – визначити тенденції використання органами, посадовими особами парламенту та народними депутатами України можливостей парламентського контролю як засобу забезпечення законності в державному управлінні; статистичного – рівень активності суб’єктів парламентського контролю у використанні наданих ним повноважень; методу тлумачення норм парламентського права – з’ясувати та роз’яснити зміст правових норм, що регулюють парламентський контроль в Україні.

Обсяг і структура роботи обумовлені метою і завданнями дослідження, а також логікою викладу проблеми.

**РОЗДІЛ 1**

**ПОНЯТТЯ ПАРЛАМЕНСЬКОГО КОНТРОЛЮ**

**1.1. Правова природа парламентського контролю.**

Єдиним джерелом державної влади за Конституцією України є народ України. Незаперечним визнається положення про відсутність реальної можливості здійснювати щоденне управління суспільними справами безпосередньо народом, тому носій державної влади делегує повноваженню по регулюванню суспільних відносин представницьким установам. Вище місце серед них посідає парламент як орган, який консолідує інтереси різних верств населення, і на підставі виробленого консенсусу встановлює загальнообов’язкові правила поведінки. Поряд з парламентом, що уособлює законодавчу гілку державної влади, існують органи, які покликані забезпечувати втілення норм законів у життя, - виконавча влада, та органи, що є правомочними вирішувати спори про право, - судова влада. Особливе місце у владному трикутнику посідає глава держави, яким в Україні є Президент. Діяльність всього державного апарата в кінцеву рахунку спрямована на вирішення суспільних проблем, тобто на забезпечення нормального існування народу України. Стосунки між різними гілками влади являють собою досить складне явище. Гарантом же нормального функціонування державного механізму виступає система стримувань і противаг між гілками влади.

По суті дана система становить собою механізм взаємоконтролю. Особливий представницький характер Верховної Ради України дозволяє говорити не тільки про визначну роль її провідної функції – законотворчої, а й про особливу правову природу здійснюваного парламентом України контролю в системі стримувань і противаг.

Конституційна модель державного будівництва, запроваджена 28 червня 1996 року, змусила по-новому подивитись на проблему парламентського контролю. До того, система державного управління будувалась на принципах, закладених в Основному Законі, прийнятому ще за радянських часів ( хоча і модифікованому відповідно до умов незалежної держави ).

Відповідно до ст. 2 Конституції УРСР 1978 року вся влада в Українській РСР належала народу. Народ здійснював державну владу через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу Української РСР. Всі інші державні органи були підконтрольні і підзвітні Радам народних депутатів. Як бачимо, система владних взаємовідносин будувалась на чіткій вертикалі державних інституцій – рад, які здійснювали функцію контролю по відношенню до усіх інших суб’єктів державної влади. При чому цей контроль не мав певних законодавчих меж.

В напрямку абсолютизації контролю рад, в першу чергу Верховних рад, розвивалась і державно-правова думка. Тому, поряд з визначенням "конституційний контроль"[5] та "контрольно-наглядова діяльність"[6] в науковій літературі можна зустріти і таке визначення контрольного напрямку у діяльності вищого представницького органу як "вищій контроль"[7] та "верховний контроль"[8,60]. Але разом з тим, спрацьовувала система подвійних стандартів, що існувала за умов партійно-номенклатурної диктатури, коли, не зважаючи на формальне закріплення положень про верховенство контролю рад, на перше місце ставився партійний контроль.

В центрі уваги науковців була проблема контролю, в першу чергу, з боку місцевих рад, бо діяльність цих рад, порівняно з Верховними радами, мала більш постійний характер, і вони займалися не тільки нормотворчістю, а були включені і в інші етапи управлінського циклу. Тому контроль і розглядався саме як кінцева стадія управлінської діяльності. Найбільш повно

та ґрунтовно це вдалося зробити М.Ф. Селівону[9,147].

Еволюція державних інститутів, що відбувається з часу проголошення незалежності України, ставить перед юридичною громадськістю низку невирішених питань. Серед них – питання про нове розуміння контрольної функції вищого представницького органу з урахуванням демократичних традицій у трактуванні правової природи парламенту та відсутності старої системи повновладдя рад народних депутатів.

Серед найбільш поширених визначень даного явища можна відмітити такі. На думку В.М. Шаповала, парламентський контроль – це діяльність парламенту, його органів та посадових осіб, а також інших державних органів і посадових осіб, з відповідною метою функціонально поєднаних з парламентом у здійсненні повноважень контролю за виконавчою владою, насамперед урядом.[10, С.323] При цьому сам контроль розглядається як перевірка виконання законів, рішень тощо. В.С. Журавський, характеризуючи контрольну функцію вищого представницького органу України, розширив перелік дій, які входять до складу поняття контроль та коло підконтрольних суб’єктів: це передбачена Конституцією і законами України діяльність Верховної Ради України, утворених нею органів, обраних нею посадових осіб та народних депутатів України щодо отримання, вивчення, оприлюднення інформації про діяльність, рішення, правові акти інших органів і посадових осіб публічної влади, підприємств, установ та організацій і вжиття на основі цієї інформації передбачених Конституцією і законами України заходів реагування[11, С.24]. Інше визначення дається в рамках дослідження парламентського контролю як засобу забезпечення законності у сфері державного управління, і тому стосується перш за все тих сторін у діяльності підконтрольного суб’єкту, які і є безпосередніми об’єктами контролю: парламентський контроль – „це така правова форма діяльності Верховної Ради України, юридична природа якої визначається тим, що парламент в цілому, його органи та народні депутати знаходяться в умовах, коли вони мають безпосередньо використовувати норми права для реалізації конкретних юридичних завдань з аналізу діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб на предмет відповідності її законодавству України.”[12,171]. С. Ківалов та М. Орзіх характеризують парламентський контроль як функцію і напрям діяльності суб'єктів парламентського контролю по його здійсненню, виділяючи окремо саме поняття “контроль”. Під ним вони розуміють систему нагляду і перевірки процесу створення, функціонування, встановлення відповідальності за діяльність (бездіяльність), припинення повноважень об'єкту контролю[13,68].

М.М. Утяшев та А.О. Корнілаєва характеризують парламентський контроль як здійснюваний вищим законодавчим (представницьким) органом державної влади комплекс різних заходів постійного спостереження та перевірки діяльності системи, а також усунення виявлених у результаті такої перевірки порушень і попередження можливих невідповідностей[14,30]. Ґрунтуючись на аналізі зарубіжної практики парламентаризму, О.В. Коврякова робить висновок, що „парламентський контроль може бути визначений як система норм, що регулюють встановлений порядок проведення спостереження і перевірки в основному діяльності органів виконавчої влади, який здійснюється як парламентською більшістю і опозицією, так і допоміжними органами вищого законодавчого органу і спрямований на оцінку цієї діяльності з можливим застосуванням санкцій (вотуму недовіри, резолюції осуду, імпічменту і т.п.).”

Як видно із запропонованих варіантів визначень досить чітко простежується традиція, започаткована за часів розвитку радянської теорії державного управління, розгляду контролю вищого представницького органу як одного із різновидів державного контролю. (Слід зазначити, що сам термін “парламентський контроль” застосовувався лише при розгляді “буржуазних”

правових теорій.) До складу системи державного контролю входив також контроль з боку органів державного управління , судовий контроль та прокурорський нагляд. Поряд із системою державного контролю існував також громадський контроль, який включав в себе, в першу чергу, народний контроль. Ідея народного контролю була заснована на так званій ленінській доктрині "робітничо-селянських інспекцій" (або російською - "Рабкрін").

В першому варіанті робітничий(народний) контроль був втілений в життя в 1920 р. створенням Робітничо-селянської інспекції на правах наркомату. Пізніше, в 1923 р. ця інспекція почала діяти сумісно з ЦКК ВКП(б) як єдиний радянсько-партійний орган, і проіснувала до 1934 р. Головним завданням цього органу був по суті загальний нагляд за дотриманням законодавства[15,1090]. Наступним етап реалізації ідей В.І. Леніна щодо робітничого контролю стало створення комітетів народного контролю. Розгалужена мережа органів (комітетів) народного контролю, наділених суттєвими повноваженнями відносно підконтрольного суб’єкту, такими як, наприклад, право накладати на посадових осіб стягнення (постановка на вид, догана, сувора догана ), відсторонювати від займаних посад осіб, що допустили грубі порушення державної дисципліни і соціалістичної законності і т.д.[16,245], являла собою не інститути, за допомогою яких громадянське суспільство може контролювати державу, а систему державних органів контролю, що були максимально наближені до населення. Вже в радянські часи з′явилась думка про існування також контролю громадської думки[17,201].

Сучасна державно-правова думка, в більшості своїй, зберегла старий підхід до класифікації контролюючих суб’єктів. Разом з тим є у вирішенні подібних питань намагання враховувати демократичні традиції. Перш за все корективи були внесені в зв’язку з виникненням потреби у теоретичному підґрунті побудови на терені молодої української держави справжнього громадянського суспільства, і введення терміну “громадянське суспільство” до державно-правової термінології ( це поняття використовувалось вченими і за радянських часів, але знову ж як “буржуазна” термінологія ). Це в свою чергу змінило погляди на правову природу вищого представницького органу, і, зокрема, акцентувало увагу на проблемах взаємозв’язку цієї інституції з громадянським суспільством. І тут ми підходимо до центрального питання у з’ясуванні сутності такого явища як парламентський контроль. Справа в тому, що враховуючи вищезазначений екскурс в історію питання системи контролюючих суб’єктів та останні зміни в праворозумінні, на постарадянському просторі, в середовищі науковців – юристів склались дві протилежні думки стосовно належності парламентського контролю, а, отже, і його правової природи.

До першої групи можна віднести дослідників, переважно це вчені-адміністративісти та фахівці у галузі теорії держави та права, які відносять парламентський контроль до системи державного контролю. Так О.Ф. Андрійко, розглядаючи проблему державного контролю у сфері виконавчої влади, виділила президентський, парламентський, судовий контроль та прокурорський нагляд як складові елементи даної системи[18,15]. Інший дослідник державного контролю В.С. Шестак дав свою класифікацію, при цьому, вочевидь, поклавши в основу поділу також і сфери контролю, а також урахувавши появу нових інституцій: парламентський контроль; президентський контроль; адміністративний контроль; судовий контроль; конституційний контроль; контроль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за дотриманням прав людини; фінансовий контроль; прокурорський нагляд; контроль Центральної виборчої комісії за дотриманням виборчих прав громадян; кадровий контроль Вищої ради юстиції; інформаційний контроль Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення [19,10-11].

Друга група дослідників включає парламентський контроль у сферу громадського контролю. В.В. Речицький, пропонуючи встановити нормативну базу для існування дієвого громадського контролю в нашій державі, включає до його складу парламентський та позапарламентський контроль : контроль об′єднань громадян, громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства, що проживають в Україні [20,110]. Більш розширене тлумачення громадського(політичного) контролю дає О.Б. Зеленцов. До нього входять контроль з боку парламенту і місцевих виборних органів, контроль народу, контроль з боку політичних партій (правлячих та опозиційних ) і об'єднань громадян, контроль з боку засобів масової інформації та контроль громадської думки. Разом з цим, діяльність омбудсмана, на думку дослідника, становить окремий різновид несудових форм контролю за діяльністю виконавчої влади, до яких крім політичного та контролю омбудсмана входить ще й адміністративний контроль[21,8].

Останній час з’явився і третій, альтернативний підхід до вирішення даного питання. Він викликаний появою такого поняття як " демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави". Цей контроль носить зовнішній характер стосовно Збройних Сил і викликаний нагальною потребою у спостереженні за процесами, що відбуваються у діяльності найбільш „затаємничених” для суспільства інституцій держави, з метою збереження їх у цивілізованих, демократичних межах. Пропонується відносити до демократичного цивільного контролю за військовими формуваннями та правоохоронними органами поряд з парламентським такі "традиційні" види державного контролю як президентський, контроль з боку органів виконавчої влади та контроль органів місцевого самоврядування, а також такі види громадського контролю як контроль з боку громадських організацій та засобів масової інформації[22].

Парламентський контроль носить комплексний характер, і відноситься як до державного, так і до громадського контролю. Це пов’язано з тим, що суб’єкти парламентського контролю, маючи всі ознаки державних контролюючих інституцій, здійснюють вплив на порушників закону також за допомогою таких інструментів громадського контролю, як громадська думка та широке висвітлення фактів порушення прав та свобод людини і громадянина в засобах масової інформації. Особливим чином ця специфіка парламентського контролю проявляється в діяльності такого його суб’єкта як омбудсман. Про це свідчить і той факт, що останній час у державно-правовій думці починає домінувати погляд, відповідно до якого правовий інститут омбудсмана визнається „субсидованим інститутом громадянського суспільства і держави”.

Іншим важливим питанням є співвідношення Верховної Ради України з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та Рахунковою палатою.

Згідно ст. 101 Конституції України Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина. Рахункова палата наділена повноваженнями по здійсненню контролю за використанням коштів Державного бюджету від імені Верховної Ради України (ст. 98 ). До певної пори не виникало ніякого сумніву стосовно того, що дані органи є суб’єктами парламентського контролю, як однієї із функцій парламенту України. Але з часом, а саме при спробі викласти Закон України "Про Рахункову палату" в новій редакції, єдиний орган конституційної юрисдикції виклав свою позицію, яка стала наслідком тривалого обговорення в юридичному середовищі особливого характеру цих інституцій.

Верховна Рада України виклала вищеназваний Закон у новій редакції, зокрема, змінивши назву Рахункової палати на Рахункову палату Верховної Ради України. Це та інші зміни стали предметом розгляду Конституційного Суду України. Представники парламенту України пояснювали зміну назви тим, що оскільки Рахункова палата діє від імені Верховної Ради України (стаття 98 Конституції України), формується нею (пункт 16 статті 85 Конституції України), то вона фактично є органом парламентського контролю і тому її законодавче визначення як органу державного фінансово-економічного контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй, є правомірним. Разом з тим, Конституційний Суд України не погодився з такою тезою і в своєму рішенні від 23.12.1997р. вказав, що визначення Рахункової палати як органу самої Верховної Ради України створює можливість поширення на Рахункову палату безпосереднього здійснення парламентських функцій, що суперечить принципу єдиного законодавчого органу, яким є Верховна Рада України (стаття 75 Конституції України). В нормативно-правовому значенні Конституції України Рахункова палата є незалежним органом спеціальної конституційної компетенції, і Верховна Рада України як орган законодавчої влади не має права забрати чи обмежити конституційні повноваження Рахункової палати, передати їх будь-яким іншим органам або ж взяти на себе їх здійснення[23].

Призначення ж Рахункової палати в юридичній науці та практиці залишається неоднозначним. З боку Верховної Ради України була спроба означити контроль Рахункової палати як "вищий". Однак Конституційний Суд України в своєму рішенні стосовно нової редакції Закону України "Про Рахункову палату", яке нами вже згадувалось, зокрема зазначив, що постійний вищий контроль за дотриманням чинного фінансового законодавства здійснює Верховна Рада України в межах своїх парламентських повноважень. Разом з тим науковці продовжують наполягати на зміні статусу цієї інституції і визначення Рахункової палати як вищого органу зовнішнього державного фінансово-економічного контролю. Статус "вищого органу" пропонується розглядати "лише в системі органів державного фінансово-економічного контролю, а не серед абсолютно всіх державних органів"[24,10]. В цьому зв’язку слід погодитися з думкою Е.В. Супрунюка, що застосування терміну вищий як до парламенту так і до Рахункової палати призведе до протиставлення їх контролю з контрольною діяльністю інших органів, в тому числі і Президента України. Тим самим відбудеться порушення принципу "недопущення верховенства якої-небудь однієї гілки влади над іншою"[25,151], що витікає із ст. 6 Конституції України.

В теорії конституційного права інститут омбудсмана також отримав неоднозначне тлумачення. Існує позиція, згідно якої омбудсман не належить ні до законодавчої, ні до виконавчої, ні до судової гілки влади. При цьому він вважається одним із вищих органів державної влади в країні [26,84]. На думку Уповноваженого Верховної Ради України Н.І. Карпачової, український омбудсман є "незалежним, конституційним, контрольним, субсидіарним органом позасудового захисту" прав і свобод людини і громадянина[27,25].

Досить непросте питання про правову природу Рахункової палати та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини знаходить своє вирішення у спробі теоретичної побудови нової гілки влади – контрольної влади. Російський вчений В.Є. Чіркін зазначає, що "зачатки цієї влади вбачаються в інституті омбудсмана, що йде з глибини віків, в діяльності різних представників "государєва ока", у конституційному контролі, що виник вперше у США на початку ХІХ ст.”[28,11]. До неї відносять крім омбудсмана та органів незалежного фінансового контролю також прокуратуру і орган конституційної юрисдикції, яким в більшості випадків є Конституційний Суд. Головними аргументами на користь існування такої гілки влади є відсутність владних характеристик, які б дозволяли їх віднести до традиційної тріади гілок влади – законодавчої, виконавчої, судової, а також те, що контрольна – наглядова діяльність є основним напрямком в діяльності цих незалежних, підпорядкованих лише конституції та законам, державних інститутів. Разом з тим у науковій літературі існує спроба розділити вказаних суб’єктів, залишивши в контрольній гілці Конституційний Суд України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а Прокуратуру України та Рахункову палату віднести до органів так званої "квазіконтрольної влади" на підставі відсутності факту їх підпорядкованості лише закону[19,13-14].

При цьому слід відмітити необхідність постановки такого питання, зважаючи хоча б на те, що згідно ст. 6 Конституції України, де вказаний розподіл державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, не можна однозначно сказати, до якої гілки належать деякі державні інституції, зокрема Президент України та Прокуратура України, та навіть, дослідивши їх правову сутність та аргументи прихильників контрольної влади, не видається можливим однозначно сказати, чи належать вони до жодної з традиційних гілок, виділення яких вважається найбільш оптимальним ще з часів засновника теорії розподілу влад за таким принципом Ш.Л. Монтеск’є.

Для чіткішого уявлення ролі омбудсмана та Рахункової палати у здійсненні парламентського контролю слід детально дослідити конституювання цих суб’єктів у закордонній практиці, насамперед, звертаючи увагу на характер взаємовідносин між цими двома інституціями та парламентом.

Серед усіх закордонних аналогів вказаних контролюючих суб’єктів можна виділити два основних різновиди правового положення омбудсмана та органа фінансового контролю у системі владних стосунків.

*Перший можна охарактеризувати як “парламентський”.* Йому притаманна така риса як розгляд омбудсмана і рахункового органу як допоміжних інституцій при парламенті для здійснення парламентського контролю. Так австрійській колегіальний варіант омбудсмана – Колегія народного правозахисту, при здійсненні своїх повноважень є незалежним. Разом з тим на Колегію покладений обов’язок сприяння у розгляді петицій та громадянських ініціатив, що надходять до Національної ради (парламенту) [29,87-89]. В ст. 54 Конституції Іспанії закріплено положення, згідно з яким Захисник народу підзвітний Генеральним кортесам[29,382]. Норвезький омбудсман, як зазначає М.А. Ісаєв, здійснює побічний контроль парламенту, головне завдання омбудсмана – надавати парламенту інформацію необхідну для контролю за урядом [30,195]. Як допоміжний орган при здійсненні парламентського контролю розглядається Уповноважений Бундестагу з оборони ( ст. 45b Конституції ФРН 1949 року ) [29,195]. Навіть в країні, яка усіма дослідниками розглядається як батьківщина інституту омбудсмана, в Швеції, правові норми, що регулюють діяльність цієї інституції, містяться в главі про внутрішні парламентські органи Акту про Риксдаг. До того ж у омбудсманів (там їх декілька) відсутній власний апарат, їх діяльність фінансується із коштів, що виділяються на утримання парламенту [31,319]. Контрольно-рахункові органи, у більшості випадків, мають саме “парламентський” статус. Відповідно до ст. 122 Конституції Австрійської Республіки Рахункова палата підпорядковується безпосередньо Національним зборам [29]. Шведський Риксдаг обирає ревізорів із свого складу і дає їм відповідні інструкції (§ 7 Глави 12 Конституційного Акту Швеції “Форма правління”) [29,722]. Статус допоміжного органу має Рахункова палата Італійської Республіки. Про результати своєї діяльності вона доповідає безпосередньо парламенту ( ст.100 Конституції Італійської Республіки ) [29,439]. “Подвійну” допоміжну природу має Рахункова палата Франції: відповідно до ст. 47 Конституції Франції 1958 року “Рахункова палата допомагає Парламенту і Уряду контролювати виконання фінансових законів”. Головна контрольна служба Сполучених Штатів Америки є позапартійним урядовим агентством, створеним Конгресом. Її було засновано Законом від 1921 року про фінансове планування і ведення обліку з метою незалежних ревізій урядових агентств. Очолює її Головний контролер Сполучених Штатів, якого призначає Президент після консультацій та за погодженням із Сенатом. Одним із основних завдань Головної контрольної служби є надання безпосередньої допомоги Конгресові [32].

*Другий різновид можна назвати як “самостійний”*. Він характеризується більшою незалежністю порівняно з “парламентським” різновидом контролюючих інституцій, хоча організаційні стосунки з парламентом все-таки мають місце. Так відповідно до ст. 2 Федерального конституційного закону “Про Уповноваженого з прав людини в Російській Федерації”, Уповноважений при здійсненні своїх повноважень є незалежним і непідзвітним будь-яким державним органам і посадовим особам[33,10-11]. Єдиний діючий інститут омбудсмана в країнах Центральної Азії – омбудсман Республіки Узбекистан, характеризується, відповідно ст.2 Закону Республіки Узбекистан “Про Уповноваженого Олій Мажлісу з прав людини (омбудсмана)”, практично так як і його російський колега, окрім того, що омбудсман в Узбекистані підзвітний Олій Мажлісу (парламенту). Уповноважений з захисту громадянських прав Республіки Польща може бути відповідальним лише перед Сеймом[34,123]. “Парламентський адвокат Республіки Молдова виконує свої обов’язки незалежно від парламентаріїв, Президента Республіки Молдова, центральних та місцевих державних органів та посадових осіб усіх рівнів”, - таку норму містить ст. 11 Закону Республіки Молдова від 17.11.1997 р. “Про парламентських адвокатів”[33]. Аналогічний статус, як орган, незалежний від будь-якої публічної влади, має омбудсман сусідньої Румунії – Адвокат народу. Щодо контрольно-рахункових органів, то найбільш показовим прикладом є приклад країн Балтії ( Латвійська Республіка, Литовська Республіка та Естонська Республіка). В їх новітніх Конституціях на рівні окремої глави закріплено правовий статус аналога нашої Рахункової палати – органів Державного контролю. Їх положення у системі державних органів визнається як самостійне та незалежне[35,542].

 На підставі викладеного можна зробити певні висновки. Як ми бачимо, до першої групи відносяться країни з усталеними демократичними традиціями, в яких парламент набув особливого значення і його авторитет визнається не тільки кожним громадянином, а в першу чергу - кожним посадовцем. Свого часу французький конституціоналіст Леон Дюгі охарактеризував парламент як “представницький мандатарій нації”[36,449]. До того, Джон Лільберн, висловлюючи свої пропозиції стосовно майбутнього державного устрою Англії, вважав за ідентичні поняття “народне представництво” і “парламент”[37,168]. Джон Стюарт Мілль, характеризуючи представницьке правління, зокрема зазначав : “Не важко довести, що в теорії найкращою формою правління є така, при якій вищою спостережною владою, що вирішує справи в останній інстанції стає уся сукупність членів суспільства.”[38,26-27]. По іншому охарактеризовував значення парламенту М.І. Лазаревський : “Дійсне значення народного представництва засновано не на тому, що воно точно відображує суспільну думку, а на тому, що воно так або інакше відображує на собі інтереси інших кіл населення, ніж бюрократія.”[39,133] Сучасні вчені визначають парламент як “загальнонаціональний представницький орган державної влади, правомочний виконувати на основі конституційних приписів законодавчу, установчу, контрольну та інші функції”[40,319]. (Цікавою є англійська теорія „верховенства парламенту”: Палата громад може прийняти або змінити будь-який закон, але вона не може зобов’язати наступний парламент діяти певним чином. Це, як зазначає В.М. Шаповал, є головною обставиною, з якою пов’язується неможливість прийняття Конституції у Великобританії[41,22]).

Тому утворення омбудсмана і контрольно-ревізійного органу саме при парламентах як допоміжних інституцій лише посилює як контроль з боку вищого представницького органу, так і значення актів реагування цих контролюючих суб’єктів, які підкріплені авторитетом самого парламенту, для органів державної виконавчої влади.

До другої групи країн належать держави, що здобули незалежність не так давно. До того вони були державами партократичного типу з тоталітарним режимом. Існуюча у більшості з них система рад не мала у собі біль-менш важливих рис парламентаризму. І тому на перший план виходив партійний контроль. Функцію загального нагляду, як правило, виконували формально незалежні органи прокуратури. Зі здобуттям незалежності постало питання про формування нових демократичних владних інституцій. Перш за все, реального вищого представницького органу, що буде виконувати законодавчу функцію, та правозахисних, контрольних інститутів. Разом з тим, парламент у цих країнах лише набирає свою державницьку вагу, його владний авторитет, в силу багатьох причин, ще не настільки великій як у країнах Старого світу. Враховуючи тоталітарне минуле, у більшості з них

прокуратура була позбавлена свого статусу – органу загального нагляду, перевівши її виключно у кримінально-процесуальну сферу. Ще, мабуть, також із-за намагання уникнути монополізації влади в одних руках та встановлення чіткої системи стримувань і противаг, омбудсман та контрольний орган у бюджетно-фінансовій сфері були визнані незалежними та самостійними інститутами. Так, на думку В.Б. Ісакова, в Російській Федерації омбудсман створений не при парламенті, як у інших країнах, а як самостійний інститут захисту прав і свобод громадян[42,514].

Насамперед ми виходимо з тих позицій, що найбільш демократичною формою контролю є парламентський контроль, оскільки він здійснюється вищим представницьким органом держави. Межі цього контролю є досить широкими, враховуючи масштабність діяльності органів державного управління. Головним завданням парламенту є законотворення, це вимагає багато сил та часу. Контрольна діяльність відходить на другий план. Тому з метою ефективного використання контрольних повноважень при парламенті утворюються допоміжні органи, яким доручається здійснювати контроль від його імені. Ці органи створюються у двох найбільш важливих сферах суспільного і державного життя – захист прав людини і громадянина та бюджетно-фінансова сфера. При цьому, як вірно зазначає польський дослідник І. Скала, „омбудсман є такою, що заслуговує на довіру, незалежна особа, уповноважена парламентом на охорону прав окремих громадян і така, що здійснює опосередкований парламентський контроль у формі широкого нагляду за усіма державними посадовцями, але без права змінювати прийнятих ними рішень”[26,84]. При впливі з метою зміни неправового становища в державному управління омбудсман, як і посадові особи рахункових органів, використовують як основні засоби впливу громадську думку та авторитет парламенту в середині державного механізму.

Раніш ми вказували на особливий характер взаємовідносин в системі "громадянське суспільство - омбудсман – держава". Ця теорія, мабуть, мала певний вплив при прийнятті Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини". Тому інституту омбудсмана і був наданий статус незалежного та самостійного органу. Разом з тим стаття про заснування посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини знаходиться в розділі Конституції України, присвяченому українському парламенту. Зв’язок омбудсмана з Верховною Радою України проявляється, в першу чергу, в таких випадках, як призначення та звільнення з посади, а також вступає у взаємовідносини з вищим представницьким органом з метою кардинального впливу на стан дотримання прав та свобод людини та громадянина в державі. Мова йде про його щорічні та спеціальні послання до парламенту ( ст. 18 Закону "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" ). При цьому слід відмітити, що омбудсман представляє саме доповідь, а не звітує перед Верховною Радою України як Кабінет Міністрів України ( ст.97 Конституції України ). Різницю між цими двома поняттями можна прослідкувати співставивши постанови, які парламент приймає після доповіді омбудсмана та після звіту Уряду. Якщо в першому випадку, як правило, інформація про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина береться до уваги і даються конкретні доручення з метою усунення негативних явищ, то в другому випадку, в першу чергу, перевіряється діяльність звітуючого органу, і одним з перших пунктів постанови є пункт, в якому оцінюється діяльність Кабінету Міністрів України і визнається задовільною чи незадовільною (порівняйте хоча б Постанову Верховної Ради України № 2127-III від 7 грудня 2000 року “Про першу щорічну доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні” та Постанову Верховної Ради України № 114/95-ВР від 4 квітня 1995 року “Про звіт Кабінету Міністрів України про роботу в 1994 році”). Але саме термін “підзвітність” використовується вітчизняними науковцями при характеристиці взаємовідносин омбудсмана та парламенту України[43,229].

Підсумковим річним актом Рахункової палати є, відповідно до ст. 35 Закону України “Про Рахункову палату”, загальний письмовий звіт парламенту про результати виконання доручень Верховної Ради України, проведених перевірок, ревізій та обслідувань, а також про витрати на цю діяльність. Звіт підлягає затвердженню Верховною Радою України. Прикладом може слугувати Постанова Верховної Ради України № 116/08-ВР від 12 лютого 2008 року "Про звіт Рахункової палати за 2007 рік". На відміну від омбудсмана, на рівні Закону детально врегульовані відносини підзвітності та підконтрольності Рахункової палати перед парламентом ( Глава VI Закону України “Про Рахункову палату”). Поряд з визначенням як підконтрольного та підзвітного органу, Рахункова палата характеризується як незалежна інституція (ст. 36 Закону України “Про Рахункову палату”).

Слід відмітити, що для більшої точності можна було вжити в ст. 98 Конституції України словосполучення “парламентський контроль” замість “контроль від імені Верховної Ради України” (як це пропонувалось зробити за проектом Конституції України, винесеного на всенародне обговорення стосовно Державного контрольного комітету, аналога Рахункової палати (ст.173).

В аналогічний спосіб будуються взаємовідносини між парламентом та Рахунковою палатою в Російській Федерації. Відповідно до ст.1 Федерального конституційного закону від 11.01.1995 р. “Про Рахункову палату Російської Федерації” Рахункова палата підзвітна Федеральним Зборам Російської Федерації. Вона наділяється організаційною та функціональною незалежністю[44]. На підконтрольності Рахункової палати наголошує І.В. Гранкін, наводячи приклад звіту Рахункової палати за 2007 рік. Крім позитивних сторін у її діяльності були відзначені і негативні моменти, одним з яких був визнаний факт затягування Рахунковою палатою контрольних перевірок законності використання коштів федерального бюджету для фінансування видатків на проведення виборчої кампанії Президента Російської Федерації[45,328]. Своєрідну позицію в цьому питанні займає В.К. Андрєєв: він вважає, що Рахункова палата входить до структури Федеральних Зборів РФ[46,93-94].

Разом з тим на користь самостійного статусу як омбудсмана, так і Рахункової палати у відносинах з парламентом України може свідчити той факт, що відповідно до ст. 75 Конституції України Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні, а також те, що повноваження омбудсмана України розповсюджуються і на рішення самої Верховної Ради України. З метою захисту прав та свобод людини і громадянина Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, відповідно до ст. 150 Конституції України та ст.40 Закону України “Про Конституційний Суд України”, має право звертатися до єдиного органу конституційної юрисдикції України з поданням про відповідність Конституції України законів та інших правових актів Верховної Ради України, яке ним, до речі, вже неодноразово використовувалось.

Щодо визначення парламенту як єдиного органу законодавчої влади, то

тут мова йде про надання Верховній Раді України виключного права на законотворчість, враховуючи особливий порядок її утворення. Разом з тим це не виключає можливості утворювати в рамках законодавчої гілки влади органи, що будуть сприяти у здійсненні парламентом його інших функцій, і перш за все, контрольної.

Крім того, слід усвідомлювати, що парламент є колегіальним органом,

діяльність якого носить політичний характер[47,16]. Мета парламентського контролю – здійснення об’єктивної перевірки діяльності підконтрольних суб’єктів. Тому створювані з метою запобігти політизованого впливу з боку окремих парламентаріїв органи контролю при парламенті і наділяються певною самостійністю та незалежністю. В зв’язку з цим більш доцільним є розгляд омбудсмана і Рахункової палати як органів, незалежних від депутатів, а не від парламенту, як це було зроблено у випадку з румунським Адвокатом народу. Поряд з цим, в зарубіжній практиці зустрічаються випадки певної підпорядкованості омбудсмана відповідному комітету парламенту. Наприклад, Уповноважений Бундестагу ФРН з оборони зобов’язаний виконувати вказівки парламентського Комітету з оборони[48,38].

Тому, хоча наявність права на конституційне подання означає певну самостійність у відносинах з парламентом, але це право більше свідчить не про намагання побудувати інститут омбудсмана поза межами впливу будь-якого вищого державного органу, а, в першу чергу, його надання пов’язується з пріоритетним значенням захисту прав і свобод людини і громадянина як основного завдання у діяльності омбудсмана, навіть якщо неправомірні дії у вигляді нормативного акту, що порушує права громадян, походять від самого парламенту.

Разом з тим, повертаючись до аргументації стосовно незалежності інституту омбудсмана і формування його таким чином в тих країнах, де омбудсман розглядається не як орган, що здійснює опосередкований парламентський контроль, а як інституція, що, в першу чергу, має правозахисний характер, можна зазначити таке. В даному випадку відбувається, на нашу думку, одночасний розгляд та порівняння різних сторін у функціонуванні цього інституту. З одного боку, говорячи про опосередкований парламентський контроль, ми маємо на увазі організаційні зв’язки суб’єкта з вищим представницьким органом країни, парламентом, та характер здійснюваних ним дій - контроль. З іншого – мова йде про його завдання та сферу діяльності.

“Прив’язка” до парламенту України Уповноваженого Верховної Ради України та Рахункової палати робить парламентський контроль більш ефективним, системним та постійним. Разом з тим, ці дві інституції є такими суб’єктами парламентського контролю, які мають значну функціональну та організаційну незалежність і самостійність у порівнянні з іншими суб’єктами. Це пов’язано з намаганням усунути фактор “політичного замовлення”, наблизивши контроль до максимальної об’єктивності, сформувати професійний корпус парламентських контролерів, що будуть здійснювати свою спеціалізовано-контрольну діяльність на постійній основі.

Слід відзначити, що серед цих двох інституцій омбудсману є притаманним самостійний характер своєї діяльності, що викликано надзвичайною важливістю сфери його контролю та безпосереднім повсякденним зв’язком з громадянами, права яких він захищає.

Запропонована аргументація дозволяє сформулювати концепцію дволанкової системи механізму парламентського контролю.

На першому місці, вищій ланці, знаходиться парламент як вищий колегіальний представницький орган. Саме цьому суб’єкту належить право застосувати найбільш радикальні заходи в результаті проведення контрольних дій, в тому числі, і право притягувати до конституційно-правової відповідальності.

Друга ланка об’єднує суб’єктів, що сприяють парламенту у здійсненні парламентського контролю. До цієї ланки належать дві групи суб’єктів. Перша група – це робочі органи парламенту (комітети та тимчасові слідчі та спеціальні комісії, Погоджувальна рада депутатських груп (фракцій), посадові особи (Голова Верховної Ради України, його заступники, керівництво комітетів та комісій), депутатські групи та фракції, окремі парламентарії. Слід відмітити, що вказані суб’єкти діють в межах парламенту. Ці суб’єкти мають досить широке коло контрольних повноважень, в основному тих, які дозволяють отримувати інформацію від підконтрольних органів та посадових осіб. Разом з тим, їх діяльність спрямована, в першу чергу, на підготовку рішень, в тому числі і контрольних, що виносяться на розгляд парламенту. Найбільш радикальним заходом реагування, що можуть використати ці суб’єкти, це направлення рекомендацій з метою усунення виявлених порушень, які повинні бути розглянутими підконтрольними органами та посадовими особами ( п.6 ст.8 Закону України "Про комітети Верховної Ради України" ).

До другої групи суб’єктів входять Уповноважений Верховної Ради України та Рахункова палата. На відміну від першої, вони наділені досить широкою незалежністю і самостійністю. Заради повноцінного здійснення парламентом контролю і виникає потреба в спеціалізованих інституціях. Їх діяльність розглядається як допоміжна по відношенню до виконання Верховною Радою України парламентського контролю. Але допоміжний характер і "прив’язка" до парламенту не позбавляють можливості діяти як Рахунковій палаті, так і Уповноваженому Верховної Ради України поза межами парламенту. Це проявляється у можливості самостійно відкривати контрольні провадження, проводити контрольні дії та за наслідками перевірки виносити акти реагування. Слід відзначити, що в літературі висловлюється і інша думка, зокрема щодо Рахункової палати: вона є органом пов’язаним з парламентом, служить йому, має допоміжний характер, але є при цьому повністю незалежним органом і не входить до складу законодавчої гілки влади[49,144].

Таким чином, інституціональний механізм парламентського контролю становить собою дволанкову систему органів та посадових осіб, в якій першою і головною ланкою є безпосередньо парламент, а другою ланкою - сукупність органів, що складається із двох груп допоміжних у здійсненні парламентського контролю суб’єктів: діючих в межах парламенту (робочі органи, посадові особи, депутатські групи(фракції) та парламентарії), а також самостійних спеціалізованих суб’єктів, що діють поза межами парламенту, але мають характер підзвітних йому структур (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Рахункова палата).

В теоретичному плані більш доцільним є розгляд парламентського контролю в широкому та вузькому значенні*.* В першому випадку мова йде про парламентський контроль як діяльність, яку здійснює Верховна Рада України, її внутрішні органи, посадові особи, народні депутати України, і допоміжні інституції - Уповноважений Верховної Ради України та Рахункова палата; в другому – як один з напрямків діяльності вищого представницького органу держави, його структурних підрозділів, посадових осіб та парламентаріїв. До речі, підхід щодо поділу на парламентський контроль в широкому та вузькому значенні висловлювався як вітчизняними, так і зарубіжними вченими. Співзвучною з нашою пропозицією є думка В.М. Шаповала щодо цього питання ( його визначення парламентського контролю вже наводилося вище). Різниця полягає в тому, що вчений пропонує відносити до парламентського контролю у вузькому значенні лише діяльність парламенту, не включаючи у цьому визначенні контролю до складу його суб’єктів органи та посадових осіб парламенту. Попри це, як було показано раніше, досить суттєвою є різниця як у "допоміжному" характері спеціалізованих інституцій парламентського контролю - омбудсмана і Рахункової палати, з одного боку, і органів, посадових осіб парламенту та депутатів, з іншого, так і можливість перших (омбудсмана та Рахункову палату) в певних випадках діяти самостійно. Це дозволяє включати структурні підрозділи, посадових осіб парламенту та парламентаріїв в сферу поняття парламентського контролю у його вузькому значенні, бо їх діяльність спрямована на підготовку рішень, які приймаються Верховною Радою України за наслідками парламентського контролю.

Своєрідну позицію щодо питання поділу парламентського контролю висловив польській дослідник Р. Пйортовскі. Він, зокрема, вказує на наявність у Сейму контрольної функції у вузькому та широкому значенні. Перше стосується контролю парламенту Республіки Польща над діяльністю Ради Міністрів. Щодо широкого розуміння парламентського контролю, то воно означає здійснення Сеймом, безпосередньо або опосередковано, контрольних повноважень у питаннях, що виходять за межі здійснення контролю над діяльністю виконавчої влади, а саме - контроль над правильністю притягнення депутата до судової відповідальності, за діяльністю органів державного контролю і правоохорони та інше[50,10].

Крім того, залишається досить дискусійним у вітчизняній юридичній літературі застосування терміну „парламентського контролю”. Так, наприклад, Л.В. Коваль, досліджуючи різницю між контролем та наглядом, вказує на наявність парламентського нагляду, а не контролю[51,182]. Вирішення даної проблеми повинно полягати в дослідженні природи парламентського контролю. Всі ознаки, що лежать в основі диференціації понять “контроль” та “нагляд” і використовуються переважно в галузі адміністративного права, не повинні бути перепоною для застосування терміну контроль в сфері парламентського права. Термін парламентський контроль має свою суттєву специфіку, яка полягає в тому, що він може здійснюватись як постійно ( Рахункова палата, омбудсман ), так і час-від-часу (наприклад, депутатський запит); результатом його може бути як притягнення винних осіб до конституційно-правової відповідальності (парламентське розслідування, внаслідок якого було прийнято рішення про відставку Уряду), так і пред'явлення вимоги про усунення виявлених порушень без втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу (Уповноважений в разі виявлення порушень прав людини вносить подання до органа, діяльність якого перевірялася ним).

Отож ми бачимо, що парламентський контроль має свою специфіку як по відношенню до інших питань функціонування парламенту (бо здійснюється не тільки Верховною Радою України), так і по відношенню до доктринальних положень адміністративного права, оскільки включає в себе одночасно найсуттєвіші ознаки як контролю, так і нагляду.

Наведений теоретичний аналіз парламентського контролю дозволяє дати йому таке визначення: *парламентський контроль в Україні* **–** це важлива функція Верховної Ради України, яка здійснюється парламентом як безпосередньо, так і його органами, посадовими особами, народними депутатами України, та спеціалізованими допоміжними інституціями – Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та Рахунковою палатою, - і спрямована на перевірку діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, та підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, з точки зору відповідності цієї діяльності вимогам законності, ефективності та доцільності.

Враховуючи вищенаведене можна зробити такі висновки:

Парламентський контроль має складну правову природу: його можна віднести як до державного, так і до громадського контролю.

Важливе значення для усвідомлення сутності парламентського контролю має інституціональний механізм його здійснення. Він складається з двох ланок. Перша - це Верховна Рада України. Друга – органи, посадові особи парламенту, народні депутати України та спеціалізовані парламентські інституції, що наділені більшою незалежністю та самостійністю –Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Рахункова палата.

У теорії є доцільним вживання терміну „парламентський контроль” у двох значеннях – вузькому та широкому.

Загальноприйняті в адміністративному праві критерії розмежування таких понять як „нагляд” та „ контроль” не можуть, враховуючи специфіку парламентського контролю, бути застосовані при характеристиці контрольної функції Верховної Ради України. Тому недоречним є вживання замість терміну „парламентський контроль” терміну „парламентський нагляд”.

**1.2. Принципи та функції парламентського контролю**

Принципам контрольної діяльності, як і парламентського контролю, вчені приділяли значну увагу як за радянських часів, так і на сучасному етапі.

Так, на думку Є.В. Шоріної, під принципами контролю слід розуміти „науково розроблені та апробовані практикою політичні, організаційні і правові засади організації контролю, які забезпечують його ефективність”[52,61]. В.М. Горшеньов та І.Б. Шахов, розглядаючи контроль як одну із правових форм діяльності, виділяли три групи принципів контролю: конституційні, загальнопроцесуальні та спеціалізовані Безпосередньо до конституційних вони відносили – директивність вказівок КПРС, демократичний централізм, соціалістичний централізм, гласність, правова рівність та всезагальну законослухняність. До загальнопроцесуальних принципів відносяться принцип істинності результата розгляду контрольної справи, професіоналізму, науковості, контрольно-процесуальної економії. Невідворотність юридичної відповідальності, зворотня сила закону, заборона повороту до гіршого та "тягар" доказування є відповідно спеціалізованими принципами контрольно-процесуальної діяльності[53,188].

О.Ф. Андрійко до принципів контролю відносить системність, систематичність, законність, дієвість, гласність і прозорість[18,13]. На думку

В.С. Шестака, такими є верховенство права, презумпція добропорядності, законність, науковість, компетентність, повнота, своєчасність, гласність. Основними принципами контрольної діяльності парламенту І.К Залюбовська вважає законність, відповідальність контролюючого органу перед державою та підконтрольними об'єктами за об'єктивність контролю, професійність, неупередженість, об'єктивність, дієвість, гласність, систематичність, регулярність, допомога підконтрольному об'єкту.

А.О. Корнілаєва вважає, що парламентський контроль повинен здійснюватися на принципах законності, об′єктивності, незалежності, всебічності і повноти, компетентності, співробітництва, гласності. Інший російський дослідник А.П. Гуляєв виділяє такі загальні принципи контрольної діяльності: законність, об’єктивність і справедливість контрольної діяльності на засадах рівності усіх перед законом; здійснення контрольної діяльності виключно в межах і порядку, встановленому законом або іншим нормативно-правовим актом; дотримання прав і свобод фізичних і юридичних осіб; гласність; презумпція невинуватості підконтрольного суб’єкта; верховенство судової влади при здійсненні контролю[54,13-15]. Погоджуючись з таким переліком принципів, В.І. Рохлін пропонує доповнити його принципами незалежності органів контролю, правомочності втручання суб’єктами контролю в ефективність та доцільність дій підконтрольних органів та прийняття відповідних обов’язкових рішень[55,94-95].

На законодавчому рівні принципи парламентського контролю закріплені стосовно комітетів Верховної Ради України та Рахункової палати. Щодо комітетів, то встановлюються загальні принципи їх діяльності, які стосуються і парламентського контролю зокрема. Парламентські комітети будують свою роботу на основі законності, гласності, рівноправності, вільного колективного обговорення і вирішення питань (ст. 4 Закону України "Про комітети Верховної Ради України" ). Відповідно до ст. 3 Закону України "Про Рахункову палату" ця інституція здійснює контроль на засадах законності, плановості, об'єктивності, незалежності та гласності. При закріпленні принципів контрольної діяльності Рахункової палати була взята

за основу Лім­ська декларація керівних принципів контролю 1977 року, що прийнята на ІХ Конгресі Міжнародної організації вищих конт­рольних органів (INTOSAI), в якій до прин­ципів діяльності державних органів фінансового контролю віднесено: незалежність, об’єктивність, ком­пе­тентність та гласність.

Пропонуючи власний підхід до вирішення питання принципів контрольної діяльності, вважаємо за необхідне зазначити, що в системі суб’єктів парламентського контролю досить чітко прослідковується суттєва різниця між парламентом та його органами і посадовими особами, з одного боку, і Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та Рахунковою палатою, з іншого. Різна правова природа та спосіб організації діяльності вказаних інституцій призводить і до відмінностей в принципах здійснюваного ними парламентського контролю. Тому в системі запропонованих принципів деякі з них відносяться лише до певної групи суб’єктів, інші ж, маючи універсальне значення, несуть неоднакове смислове навантаження відносно різних суб’єктів парламентського контролю.

Першим з запропонованих принципів є **принцип законності.** Слід відмітити, що саме поняття законності є досить різноплановим, і розглядається як принцип, метод, режим, стан суспільних відносин.

Принцип законності щодо аналізуємої нами проблеми – це є виконання суб’єктами конституційно-правових відносин нормативних приписів. При цьому, законність включає в себе вимогу дотримання як Конституції, так і інших законів, та чинних міжнародних договорів, ратифікованих Верховною Радою України.

В літературі, враховуючи норму ст. 19 Конституції України, слушно відмічається, що законність є необхідною умовою забезпечення свободи та реалізації прав громадян, здійснення демократії, утворення і функціонування громадянського суспільства, науково обґрунтованої побудови та раціональної діяльності державного апарату. Вимога здійснювати свою діяльність на основі принципу законності окремими суб’єктами парламентського контролю закріплена, зокрема, в ст. 1 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини", а також в вищезгаданих нормах законів України "Про Рахункову палату", "Про комітети Верховної Ради України".

Слід відмітити, що принцип законності для контролюючих інституцій має "подвійну" значущість, оскільки органи, що покликані забезпечувати дотримання нормативних приписів іншими суб’єктами права, самі повинні бути взірцем законності і діяти в межах Конституції та законів України, як це визначено в ст.19 Конституції.

До системи принципів контролю входить також **принцип демократизму.** Він означає побудову контрольної діяльності з урахуванням демократичних засад, зокрема таких, як політична свобода, повага до основних прав і свобод людини і громадянина, рівноправ’я, гласність і т.д. [56,37-38]

Найбільшу актуальність для парламентського контролю має така ознака демократії як прийняття рішення більшістю з урахуванням прав і інтересів меншості. В країнах західної демократії парламентський контроль стає гарантією існування і активного функціонування опозиційних сил у парламенті і використовується ними заради впливу на рішення, що приймаються більшістю. Тобто парламентський контроль виступає своєрідним способом відстоювання опозицією власних поглядів.

**Принцип гуманізму** є досить важливою засадою діяльності усіх державних органів. Так, на думку А.М. Колодія, гуманізм становить один із головних принципів правоохоронної діяльності держави[57,78]. Основними складовими гуманізму вважаються свобода, рівність, справедливість[58,77]. Закріплені в ст. 3 Конституції України найвищі соціальні цінності, такі, як людина, її життя і здоров′я, честь і гідність, права та свободи, недоторканість і безпека, стають своєрідним орієнтиром в діяльності суб′єктів парламентського контролю. Зокрема, це проявляється в створенні спеціалізованої інституції із захисту прав людини – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Гуманістична спрямованість дається взнаки і при застосуванні інших форм парламентського контролю. Так, в досить багатьох випадках предметом парламентських слухань та парламентського розслідування стають численні випадки порушення прав громадян, стан соціальної захищеності населення, особливо жінок, дітей, людей похилого віку

Важливим принципом парламентського контролю є **принцип гласності.** Широке висвітлення діяльності державних інституцій у засобах масової інформації, з урахуванням різних думок та точок зору щодо подій, які відбуваються у політичному житті, та можливість громадськості безпосередньо слідкувати за повсякденним діями державних органів та посадових осіб, є одними з найсуттєвіших ознак демократичності конституційного ладу країни. Як відмічає В.О. Серьогін, один із фундаментальних політико-правових принципів є конституційний принцип гласності, який, на жаль, не отримав закріплення у чинній Конституції у вигляді спеціальної норми-принципу. Разом з цим, як в самій Конституції так і в конституційному законодавстві в цілому, існують положення, в яких розкриваються деякі прояви гласності діяльності державних органів[59,10-11].

Вважаємо, що гласність для парламентського контролю носить фундаментальне значення. По-перше, без доступу до населення, який у більшості випадків здійснюється за допомогою засобів масової інформації, неможливо виконання інформаційної функції парламентського контролю. По-друге, висвітлення контрольних заходів парламенту не є самоціллю. Враховуючи важливість засобів масової інформації як механізму, "що зв’язує владу і народ"[60,5], а також значення громадської думки для ефективності парламентського контролю, особливо для дій такого спеціалізованого суб’єкта, як омбудсман, співпраця парламенту і засобів масової інформації є закономірним явищем.

Щодо друкованих засобів масової інформації, то, не зважаючи на значну кількість проблем, досить позитивним для висвітлення парламентського контролю є наявність у парламенті одразу трьох друкованих засобів: "Голос України", "Віче", "Відомості Верховної Ради України України". При цьому перші два містять в собі переважно аналітичні матеріали. Крім того, свій друкований засіб має і український омбудсман – "Вісник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини".

Слід відмітити, що, наприклад, для висвітлення дев'ятої сесії парламенту Ук­раїни третього скликання були акредитовані представники 356 засобів масової інформації. Серед них 159 газет, 10 Інтернет-видань, 53 жур­нали, 32 агентства, 16 прес-служб, 52 телерадіокомпанії, 34 зарубіж­них видань, 13 незалежних журналістів[61,143].

Допомагає у реалізації принципу гласності і власний web-сайт Верховної Ради України у всесвітній мережі Інтернет, де висвітлюється як повсякденна діяльність парламенту у формі стенографічних звітів і прес-релізів, так і робота парламентських комітетів.

Практика свідчить, що актуальним залишається питання висвітлення по телебаченню реалізації функції парламентського контролю. В зарубіжних країнах увага з боку телебачення, в першу чергу приділяється таким формам парламентського контролю як, так звана, "година запитань" та слухання у парламенті і його комітетах. В Україні предметом висвітлення по телебаченню стають, у більшості випадків, тільки "Дні Уряду" у парламенті, послання Президента України та звіти Уряду.

Є всі підстави зробити висновок, що потенціал "публічності" вищого представницького органу країни залишається до кінця не використаним. Вихід з цієї ситуації вбачається у створенні парламентського телебачення.

Разом з тим, це питання є досить складним і потребує детального дослідження з урахуванням зарубіжного досвіду. Так, започаткована у 1977 році традиція висвітлення діяльності Палати Громад Парламенту Канади по радіо та телебаченню мала декілька етапів розвитку. Принциповими питаннями, які розглядалися при запровадженні теле- і радіотрансляцій, були журналістська етика при висвітленні подій у парламенті та можливість виникнення негативного відношення у населення до парламенту в зв’язку з наявними фактами "неадекватної" поведінки парламентаріїв у деяких випадках, зокрема, під час жвавих дискусій щодо найважливіших питань державного та суспільного життя. Все таки парламентське телебачення було створено і проіснувало до 1992 року. Приводом для його припинення як окремого каналу стали фінансові проблеми. Справа в тому, що для того, щоб розповсюджувати парламентський канал через супутник, щороку необхідно 2 мільйона доларів США. Виходом з цієї ситуації стало створення консорціуму з 25 канадських кабельних телекомпаній. Завдяки цьому, а також розширенню предмету висвітлення (окрім внутріпарламентських подій до найважливіших подій у державному та суспільному житті країни), Парламент Канади зберіг можливість здійснювати свою діяльність з широким використанням телебачення.

В системі принципів контролю важливе місце посідає **принцип об’єктивності.** Саме через різну правову природу суб’єктів парламентського контролю і виникає потреба у виділенні цього принципу, який стосується одного питання – врахування суб’єктами парламентського контролю всіх реальних обставин при дослідженні дій підконтрольного об’єкту та винесенні рішення за наслідками перевірки. Тобто мова йде про об’єктивність контрольної діяльності. Якщо говорити про такі спеціалізовані інституції парламентського контролю, як Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Рахункова палата, то їх діяльність повинна характеризуватися, насамперед, об’єктивністю. Це пов’язано зі специфікою їх діяльності, враховуючи те, що вони є допоміжними органами у здійсненні контролю саме парламенту, а не окремих депутатів чи політичних груп у парламенті. Запорукою цього стає те, що призначення і омбудсмана і членів Рахункової палати не підпадає під механізм міжфракційних домовленостей, як у випадку з посадовими особами парламенту. Зокрема, їх кандидатури на розгляд парламенту подає профільний комітет.

Щодо інших суб’єктів парламентського контролю, то тут основоположним принципом виступає **принцип політичної коректності.** Звичайно, в ідеалі, як і в попередньому випадку найбільш доцільним було б об’єктивне застосування контрольних повноважень. Разом з тим, не слід забувати, що парламент виступає "ареною" боротьби різних політичних сил, і тому, безперечно, на перший план виходять політичні цілі і політична доцільність. Як вже зазначалося, в країнах з усталеною парламентською системою "більшість-опозиція" управляти призвана більшість, тоді як контроль є прерогативою опозиції. І, в основному, контрольні повноваження використовуються опозицією заради висвітлення правлячої більшості у негативному світлі, з метою отримання перемоги у наступних виборах.

Тому, враховуючи ці фактори, парламентські повноваження повинні реалізовуватись таким чином, щоб їх застосування, переслідуючи навіть політичні цілі, не перетворювались на засоби політичного тиску. Крім того, їх використання повинно носити конструктивний характер. Необхідно, щоб враховувались думки і залучались до роботи представники різних політичних сил у парламенті. Отже, парламентський контроль, здійснюваний цими суб’єктами, повинен будуватися на принципі політичної коректності.

В противагу цьому, в літературі ставиться питання про нормативне закріплення принципу політичного нейтралітету в діяльності посадових осіб, які належать до категорії державних службовців[62,62-64].

**Принцип професійності** парламентського контролю. Найбільш повно він може бути застосований щодо спеціалізованих інституцій парламентського контролю. Важливе значення має те, що на рівні законів закріплені відповідні професійні вимоги до осіб, які претендують обійняти ці посади: на посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини може бути призначений громадянин України, що має досвід правозахисної діяльності (ч.2 ст. 5 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини"); головою Рахункової палати може бути громадянин України, який має вищу економічну або юридичну освіту, досвід професійної діяльності в галузі державного управління, державного контролю, економіки, фінансів, права, а також підтвердив свої професійні знання під час обговорення його кандидатури за спеціальною процедурою, встановленою відповідним комітетом Верховної Ради України згідно з чинним законодавством України. ( ч.2 ст.10 Закону України "Про Рахункову палату").

Попри це, не можна сказати про побудову контрольної діяльності на засадах професійності відносно інших суб’єктів: парламенту та внутрішніх парламентських органів і посадових осіб Це пов’язано з тим, що до складу як парламенту, так і його органів входять, а на внутрішньопарламентські посади обираються народні депутати України, при обранні яких, згідно ст. 76 Конституції України, професійні вимоги не пред’являються. Контрольна діяльність у більшості випадків вимагає фахових знань, і, у першу чергу, юридичних. Глибокі парламентські традиції та висока політико-правова культура виборців у західних країнах забезпечують можливість, навіть без нормативного закріплення професійних вимог до кандидатів, формувати депутатський корпус із юристів, економістів, політологів. Тобто людей, обізнаних на професійному рівні з правовими та економічними законами, правилами проведення державної політики.

Аналіз ситуації в нашій країні показує, що кількість юристів у стінах парламенту має тенденцію до збільшення. Так, серед народних депутатів, обраних в 2002 році до Верховної Ради 4-го скликання, 69 юристів або 15,33 % від конституційного складу, тоді як в складі парламенту, обраного 1998 року, вони складали лише 10,64 %.

Однією із найбільш радикальних форм парламентського контролю вважається створення тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України. До парламенту України 3-го скликання (1998-2002 р.р.) було обрано 47 юристів[63,173]. За цей період було створено 30 слідчих комісій. Нами за об’єкт дослідження взяті лише 29 комісій, оскільки склад однієї з них так і не став відомий широкому загалу. До складу комісій, загалом, ввійшло 404 народних депутата України, із них 77 юристів. Такі цифри отримуються шляхом сумування кількості членів комітету, враховуючи те, що до їх складу не один раз включались одні і ті ж депутати. Середня кількість членів комісії

– 14. У відсотковому відношенні кількість юристів у комісіях становила 19 % (відповідно в середньому по 3 члена-юриста в комісії). При цьому в 5 комісіях не було жодного депутата-юриста.

Як бачимо, на перший погляд досить високі показники, порівнюючи з тим, що юристи у складі самого парламенту становили 10,64 %. Попри це, до складу комісій найчастіше включались народні депутати України - юристи : Бандурка О.М.- 9 разів; Васильєв Г.А., Король В.М., Развадовський В.Й. та Шишкін В.І.– 5 разів. Таким чином, досвід парламентаріїв в правоохоронній сфері був головним критерієм для їх відбору до складу контролюючих органів парламенту. Практика поставила усе на свої місця, показавши значення фахових юридичних знань для здійснення парламентського контролю.

Разом з цим, з 47 парламентаріїв-юристів 17 не прийняло участь у роботі жодної слідчої комісії. Це, а також те, що деякі депутати були залучені до роботи одразу у декількох комісіях, могло, на нашу думку, стати одним із факторів неефективної роботи комісій.

Суттєве значення в системі принципів парламентського контролю має **принцип системності, плановості.** В теорії управління планування розглядається як "встановлення мети, що визначає перспективи розвитку і майбутній стан об′єктів і процесів управління, а також способи досягнення встановленої мети"[64,402]. Окрім здійснення вказаних заходів, кожен із суб′єктів парламентського контролю, плануючи свою діяльність, повинен враховувати момент неможливості виходу за сферу власного контролю, яка в більшості випадків носить галузевий чи функціональний характер; неможливість заміни собою відповідних контролюючих інстанцій виконавчої влади шляхом постійного проведення перевірок; а також важливість узгодження дій з іншими суб′єктами парламентського контролю.

Так, в плані роботи Комітету Верховної Ради України з питань бюджету на вересень 2015 - січень 2016 року було заплановано проведення 30 контрольних заходів, серед яких розгляд питань про результати аналізу та перевірки Рахунковою палатою використання коштів резервного фонду Кабінету Міністрів України у 2014 році; участь у роботі сесій Київської обласної державної адміністрації, на яких розглядатимуться питання місцевих бюджетів на 2015 рік і т.д.

Специфічний прояв має цей принцип в діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, основним завданням якого є розгляд скарг громадян. Ця робота українського омбудсмана ведеться не хаотично, а системно, планово, оскільки Уповноважений проводить перевірки за певними напрямками правозахисної діяльності або в окремих регіонах, особливо у випадку масового порушення прав та свобод громадян. Разом з цим, практика свідчить про необхідність вдосконалення механізму взаємодії Уповноваженого зі спеціалізованими контролюючими інституціями, з робочими органами парламенту.

На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що в умовах становлення правової, демократичної держави парламентський контроль повинен здійснюватись на принципах законності, демократизму, гуманізму, гласності, об’єктивності, політичної коректності, професіоналізму, системності та плановості. При чому, з часом, принцип політичної коректності повинен набути максимально близького змісту із принципом об’єктивності.

**РОЗДІЛ 2**

 **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ**

**2.1. Парламентські слухання – основна форма парламентського контролю Верховної Ради України та її комітетів.**

Однією з найбільш дієвих форм парламентського контролю в теорії парламентаризму вважаються парламентські слухання. Як і інші форми контролю, парламентські слухання спрямовані на „поліпшення зв’язку парламенту з громадськістю”[65,229], отримання інформації про стан справ в державі і суспільстві[66,18], їх вивчення і обговорення (ч.1 ст.18 Закону України "Про комітети Верховної Ради України"), „вироблення радикальних засобів, здатних реально підсилити дію закону”[67,1].

Попри це, правова природа слухань має свою суттєву специфіку. Справа в тому, що ця форма роботи вищого представницького органу держави використовується не тільки для контрольних цілей, а й, в першу чергу, для законотворчої діяльності, здійснення кадрових повноважень і виконання інших напрямків діяльності парламенту. Разом з тим, навіть використовуючи парламентські слухання задля підвищення якості законопроектної роботи, дії парламентаріїв під час слухань носять контрольний характер, бо в усіх випадках, проміжною чи кінцевою метою слухань є перевірка тих чи інших обставин.

Окрім того, саме така форма парламентського контролю як слухання є досить показовим фактом багатогранності контрольної функції парламенту. Як вже зазначалося в попередніх розділах, ця функція за наявності інтегруючих характеристик „проникає” в усі напрямки діяльності парламенту і в багатьох випадках це стає причиною можливості віднесення одних і тих же повноважень вищого представницького органу країни до різних його функцій.

Поряд з цим однією з найбільш суттєвих рис парламентських слухань є широке залучення громадськості до обговорення питань, що стають предметом слухань, а також засобів масової інформації для висвітлення цього контрольного заходу. Це сприяє виконанню інформаційної функції парламентського контролю.

Таким чином, *парламентські слухання* можна означити як одну із форм парламентського контролю, яка полягає в отриманні інформації шляхом обговорення проблемних питань в сфері законотворчості, кадрових повноважень парламенту та інших сферах діяльності Верховної Ради України, за участю зацікавлених сторін з широким залученням громадськості та засобів масової інформації.

Предметом парламентських слухань можуть стати будь-які питання, віднесені до компетенції Верховної Ради України. Подібне формулювання міститься в ст.101 Конституції Російської Федерації: "Рада Федерації і Державна Дума з питань свого відання проводять парламентські слухання". На думку російських науковців до таких питань відносяться: законопроекти, що потребують публічного обговорення; міжнародні договори РФ, надані на ратифікацію; проект федерального бюджету і звіт про його виконання; направлені до Державної Думи рекомендаційні законодавчі і інші правові акти Міжпарламентської Асамблеї держав –учасниць СНД; інші важливі питання внутрішньої та зовнішньої політики[68,302].

За умов відсутності нормативної бази з питань парламентських слухань, які проводяться Верховною Радою України, про розуміння предмету слухань в нашій державі можна судити, виходячи з практики застосування цього інституту. Так, за останній період були проведені слухання з питань чотирнадцятої річниці Чорнобильської катастрофи; виконання Постанови Верховної Ради України "Про порядок ратифікації Угоди між Україною та Російською Федерацією про врегулювання питань правонаступництва щодо зовнішнього державного боргу та активів колишнього СРСР" від 19 лютого 1997 року; виконання законів України по боротьбі з корупцією; взаємовідносин та співробітництва України з Європейським Союзом і т.д. (всього з 1993 р. по 2002р. – 28 слухань). Щодо комітетів, то відповідно до ч.1 ст.18 Закону України "Про комітети Верховної Ради України", слухання в комітетах можуть проводитися з питань, що належать до їх компетенції[65].

 Отож предметом парламентських слухань є важливі питання внутрішньої та зовнішньої політики, віднесені до компетенції Верховної Ради України та її органів.

До суб’єктів проведення парламентських слухань можна віднести Верховну Раду України, її комітети, а також тимчасові слідчі та спеціальні комісії вищого представницького органу України. Нормативно врегульовано лише право проводити парламентські слухання комітетами Верховної Ради України. Натомість парламент використовує цю форму роботи протягом тривалого часу, не маючи при цьому відповідних правових підстав. Тому, на нашу думку, окрім закріплення в тексті Конституції, слід детально врегулювати в Регламенті Верховної Ради України процедуру проведення парламентських слухань. Слід також надати подібні повноваження тимчасовим комісіям, що сприяло б підвищенню ефективності їх діяльності.

Верховна Рада України на даний момент є провідним суб’єктом проведення парламентських слухань. Серед юридичної громадськості виникають пропозиції про повну передачу цього права парламентським комітетам[69]. Навряд чи можна погодитися з такою позицією. Дійсно, в силу низки причин, про які мова буде йти далі, центр проведення парламентських слухань повинен переміститися в комітети Верховної Ради України. За самим парламентом слід залишити право проводити подібні заходи, однак при цьому значно звузивши перелік питань, з приводу яких потрібно проводити парламентські слухання. Такими питаннями повинні стати найбільш значущі проблеми державного та суспільного життя. Це може бути реформування державного механізму, наприклад, конституційна реформа; проблеми, вирішення яких потребує встановлення позицій політичних сил у суспільстві і вироблення консенсусу. Так, 14-16 березня 1994 року в Державній Думі Російської Федерації були проведені слухання з проблем реформи місцевого самоврядування в Російської Федерації. Іншим предметом парламентських слухань Верховної Ради України можуть бути знаменні історичні події, чи події міжнародного життя. Доцільність проведення таких слухань пов’язана зі статусом парламенту в державному житті: обговорення таких питань в органі, що має виключне право виступати від імені українського народу, підкреслює важливість цих подій для нашої держави і суспільства. Прикладом можуть стати парламентські слухання "Щодо вшанування пам’яті жертв Голодомору 1932-1933 років", що проходили у Верховній Раді України 12 лютого 2003 року[70,205].

Як вже зазначалося, основним *суб’єктом проведення парламентських слухань повинні стати комітети* Верховної Ради України. Це не повинно вплинути на вагомість даного контрольного заходу. Практика показує, що парламент при прийнятті рішень в абсолютній більшості випадків орієнтується на висновки комітетів: приблизно у 2/3 випадків законодавчий орган голосує за редакцію документу, підготовлену профільним комітетом[71]. Крім того, як показало опитування серед народних депутатів України третього скликання, більшість з них, майже 60 %, притримується думки, що робота комітетів є ефективним контрольним механізмом за діями виконавчих структур[72,21]. До інших позитивних рис переведення центру проведення слухань до парламентських комітетів можна віднести такі.

По-перше, здійснення слухань профільним комітетом дозволяє підвищити професійність проведення цієї форми парламентського контролю, оскільки один із принципів формування комітетів є фахова та професійна належність того чи іншого парламентарія. По-друге, це дозволить розвантажити роботу самого парламенту, зосередитися на вирішенні законодавчих питань. По-третє, це дає можливість підвищити оперативність як при підготовці, так і проведенні слухань. Бо за умов великої аудиторії не кожного разу вдається повноцінно проводити вказані заходи а також цивілізовано розв’язувати конфліктні ситуації при обговоренні спірних питань[72].

Актуальності набуває питання необхідності проведення парламентських слухань в комітетах при вирішенні кадрових питань[73]. В нагоді може стати зарубіжна практика. Так, в США особиста інформація, подана кандидатом на урядову посаду, спочатку перевіряється ФБР, а потім з цього питання проводяться слухання в комітетах Сенату. Слід відмітити, що подібні парламентські слухання не носять формального характеру і можуть тривати кілька діб[74]. До того ж, обговорення кандидатури як в стінах парламенту, так і серед громадськості здійснюється, як правило, протягом тривалого часу. Показовим є приклад призначення на посаду голови Банка Англії М. Кінга: його кандидатура була оголошена широкому загалу за сім місяців до офіційного призначення.

Очевидно, що подібна модель призначення на посади вищих посадових осіб лише сприяє залученню до управління державними справами найкращих фахівців. В умовах українських реалій, коли призначення на високі посади в виконавчих структурах доволі часто здійснюється спонтанно, без детального вивчення особи кандидата та врахування громадської думки, слід закріпити в Регламенті Верховної Ради України положення, відповідно до якого питання про призначення чи надання згоди на призначення може розглядатись парламентом лише за умови проведення відкритих парламентських слухань у профільних комітетах, на яких би обговорювалась особа кандидата.

Важливим є і належна процедура проведення парламентських слухань. Аналіз вітчизняної та зарубіжної практики дозволяє виділити два підходи до вказаного питання[72]. Перший можна охарактеризувати як слухання - "допит", а другий – як слухання - „обговорення”. Перший був сформований під впливом американської теорії парламентаризму. Як вірно відмічає В.М. Шаповал, слухання в комітетах Конгресу США мають форму розслідування[75,94]. Цей різновид слухань застосовується, в першу чергу, в комітетах (комісіях) парламенту, і головний акцент робиться на отриманні інформації шляхом допиту свідків. Так, відповідно до регламенту Палати Представників Конгресу США, кворум при проведенні слухань в комітетах становить два парламентарія, які наділені досить широкими повноваженнями під час отримання свідчень. По своїй суті парламентські слухання стають або окремим контрольним заходом, або центральним складовим елементом процесу розслідування, і суттєвої різниці між цими двома формами парламентського контролю практично немає[76].

Щодо українського досвіду, то чинне законодавство закріплює за комітетами саме "слідчі" права під час проведення парламентських слухань[77]. Відповідно до ст.18 Закону України "Про комітети Верховної Ради України" для проведення слухання комітет визначає кворум, який не може бути меншим ніж три члени. Під час слухань кожен член комітету має право ставити запитання промовцям та одержувати відповіді на них. На вимогу не менш як трьох членів комітету, шляхом подачі письмового запиту на ім'я Голови відповідного комітету, на засідання комітету від його імені повинні бути викликані додатково особи з питання, що заслуховується.

Інший тип проведення парламентських слухань можна охарактеризувати як "обговорювання". За умов такого типу проведення цього контрольного заходу відбувається всебічне обговорення проблеми, що стала предметом парламентських слухань, шляхом дискусії, коли кожен з учасників слухань може висловити свої міркування. В результаті формується об’єктивне бачення вирішення тієї чи іншої проблеми. Тип "обговорювання" характерний для слухань, які проводить безпосередньо сам парламент.

Такий варіант проведення слухань, як і попередній, був також сприйнятий практикою українського парламентаризму. На даний момент він є більш вживаним.

Наша позиція полягає в тому, що більш доцільним є застосування саме типу "обговорювання" для парламентських слухань як при проведенні слухань у Верховній Раді України, так і в її органах. Основним аргументом може стати призначення парламентських слухань – висвітлення існуючої проблеми в державному та суспільному житті, та встановлення шляхів її вирішення, або ж всебічна підготовка питань (законодавчих, кадрових), що мають бути прийняті парламентом. Водночас, перед парламентськими слуханнями не повинні стояти "слідчі" завдання, оскільки з метою проведення парламентського розслідування створюються спеціальні органи, які наділяються відповідними повноваженнями і навіть частково включаються в сферу кримінального процесу. Крім того, проблеми, які стають предметом парламентських слуханнях, не можна вирішити шляхом проведення одного-двох допитів. Це є питання, на розв’язання яких різні політичні сили в суспільстві мають свій погляд, і знаходження консенсусного рішення може бути забезпечене лише шляхом всебічного обговорення.

До речі, в практиці роботи комітетів парламенту вже починають з′являтися випадки проведення слухань саме вказаного типу[78].

Насамперед визначальними засадами проведення парламентських слухань є такі. Оскільки однією із функцій парламентського контролю є виявлення об’єктивної інформації щодо стану справ у державі і суспільстві, причому ця інформація призначається не тільки для парламентаріїв, а і для громадськості, то при використанні такої форми парламентського контролю як слухання залучення громадськості повинно бути якомога ширшим.

Це означає, що інформація про проведення парламентських слухань повинна бути завчасно розміщена в засобах масової інформації (слід відзначити, що така практика вже присутня при проведенні слухань у Верховній Раді України). При цьому кожна заінтересована особа повинна мати можливість заявити про своє бажання взяти участь у слуханнях. Враховуючи те, що закордонна і вітчизняна практика іде по шляху покладення підготовчих функцій на допоміжний апарат, то будь-яка заінтересована особа зможе надіслати до секретаріату парламенту (комітету) заявку про участь в слуханнях, де повинна викласти свої мотиви такого бажання, а також інформацію, яку планується оприлюднити. Секретаріат повинен в найкоротші строки розглянути заявку, і, враховуючи висловлені в ній мотиви та можливості при організації такого масового заходу, задовольнити чи відхилити прохання про участь. Окрім того, секретаріат при підготовці доповідей повинен використати надану в заявках інформацію, якщо вона стосуватиметься обговорюваного питання.

Іншим кроком може стати використання комітетами "виїзних" слухань. До цього часу мова йшла лише про "перевірки на місцях". В першу чергу, проведення слухань на місцях дозволить розширити коло питань, які можуть бути предметом цього контрольного заходу. Крім того, проведення парламентських слухань виключно в м. Києві обмежує, із-за фінансових питань, можливості організаторів по запрошенню заінтересованих осіб, особливо в тих випадках, коли мова йде про переважно регіональну тематику слухань ( наприклад, реформування вугільної галузі).

Важливим є висвітлення слухань в засобах масової інформації. В даний час це питання позитивно вирішено відносно парламентських слухань. які проводяться безпосередньо парламентом. Такі слухання транслюються в прямому ефірі Національною теле- та радіокомпаніями України. Стосовно слухань, які проводяться комітетами, то їх належне висвітлення стане суттєвим поштовхом до активізації у використанні парламентських слухань саме цими структурними підрозділами парламенту. Попри це можуть виникнути досить суттєві ускладнення. Достатньо згадати, що комітети Конгресу США лише за одну сесію роботи парламенту проводять близько 500 слухань[79,18]. Тому потрібно знайти виважене рішення, яке б враховувало інтереси комітетів, і при цьому не відбувалось завантажування ефіру медіакампаній. Можливим варіантом може стати запровадження плану-графіку висвітлення парламентських слухань, що проводяться комітетами. Саме такий вихід із ситуації був запропонований свого часу канадським парламентаріям. Схема прийняття рішення з питання висвітлення може полягати у наступному. Комітети формулюють свої пропозиції, виходячи з квоти часу теле- та радіо- ефіру, встановленої для них парламентом, і подають свої пропозиції до Погоджувальної ради депутатських груп (фракцій). Погоджувальна рада на своєму засіданні формує остаточний варіант рішення, який подається на затвердження парламенту.

Серед гарантій, які б могли забезпечувати нормальне проведення парламентських слухань, провідне місце посідає обов’язок посадових осіб виконавчої влади співпрацювати з суб’єктами проведення цієї форми контролю[80,49]. Позитивним кроком на цьому шляху стало включення статті 351 до нового Кримінального кодексу України, відповідно до ч.2 якої встановлена кримінальна відповідальність за невиконання службовою особою законних вимог комітетів Верховної Ради України. Попри це, на практиці видається досить складним притягнення на цій підставі посадових осіб до кримінально-правової відповідальності. Тому підвищення посадової дисципліни службових осіб виконавчої влади шляхом відстеження цих процесів Прокуратурою України, і періодичне звітування Генерального прокурора України перед парламентом з приводу стану співпраці посадових осіб з самою Верховною Радою України та її органами, могло б стати дієвим заходом підвищення ефективності парламентських слухань.

Крім того, можна сподіватись на покращення ситуації після введення посади міністра у зв’язках з Верховною Радою України, а також посади першого заступни­ка міністра у зв'язках з Верховною Радою Укра­їни — у міністерствах, першого заступника керівника у зв'яз­ках з Верховною Радою України — в інших центральних ор­ганах виконавчої влади за переліком, визначеним Кабінетом Міністрів України. Одним з основних завдань їх діяльності є забезпечення співробітництва та постійних зв'язків Кабі­нету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади з Верховною Радою України, коміте­тами та іншими її органами, посадовими особами, депутат­ськими фракціями (групами) Верховної Ради України, а та­кож координація заходів із цих питань, здійснюваних цен­тральними органами виконавчої влади[81].

Результатом парламентських слухань, як показує практика, стають відповідні рекомендації, до яких включаються вказівки як підконтрольним парламенту інституціям (Кабінету Міністрів України, Генеральній прокуратурі України і т.д.), так і самій Верховній Раді України в особі її органів та посадовців, і стосуються вони, як правило, законопроектної роботи. Підвищити ефективність результатів парламентських слухань можна, надавши право комітетам ініціювати перед Верховною Радою України (у випадку виявлення під час слухань серйозних для того підстав) проведення парламентського розслідування. В будь-якому випадку інформація про результати парламентських слухань повинна підлягати обов’язковій публікації в центральних засобах масової інформації. А самі матеріали слухань – виходити окремим виданням, з обов’язковим надсиланням до державних бібліотек, де б з ними зміг вільно ознайомитись кожен бажаючий.

Слід відмітити, що до цього часу в науці конституційного права не існує єдиної позиції щодо юридичної сили актів комітетів Верховної Ради України, які приймаються ними після дослідження того чи іншого питання, в тому числі і під час проведення парламентських слухань. Висловлюються точки зору як стосовно необхідності надання обов’язкової сили актам, так і щодо рекомендаційного характеру актів комітетів[82; 141]. Вирішити це питання можна лише з урахуванням усіх факторів, які впливають на правову природу актів цих парламентських інституцій.

По-перше, виходячи з основ теорії управління, обов’язковий характер рішень має два підвиди: обов’язковий для розгляду і обов’язковий для виконання. При чому, як правило, такого роду акти приймаються органами державної влади, а не їх структурними підрозділами[40,305-311]. В даному випадку ми маємо справу саме із структурним підрозділом вищого представницького органу країни.

По-друге, слід враховувати правову природу парламентського контролю. Це означає, що, на відміну від інших функцій Верховної Ради України, парламентський контроль здійснюється не лише самим парламентом, а його органами та посадовими особами, серед яких провідне місце посідають парламентські комітети. Отож їм для виконання завдань, які стоять перед контрольною функцією парламенту, необхідно мати відповідні владні повноваження.

По-третє, персональний склад комітетів формується безпосередньо парламентом. При включенні до складу комітету враховується професійна належність депутата, його досвід роботи в тій чи іншій сфері, особисті побажання і т.д. Тому можна зробити висновок, що комітети виступають уповноваженими органами парламенту в певній сфері державного управління, тобто мають усі необхідні правові підстави для надання їм відповідних владних повноважень.

Можна констатувати, що комітетам парламенту для виконання їх повноважень можна і необхідно надати повноваження в певних випадках приймати рішення, які будуть мати обов’язковий характер. При цьому необхідно здійснити відповідну класифікацію актів комітетів.

Серед них можна виділити акти з процедурних питань (виклик на слухання, запит про надання необхідних матеріалів і т.д.). Такі акти повинні носити *обов’язковий для виконання* характер[83,86].

Інша група стосується підсумкових актів. Вони повинні носити *обов’язковий для розгляду* характер, в тому числі і для самого парламенту.

Слід також погодитися з думкою В.Д. Горобця про те, що заради підвищення правового статусу рішень комітетів парламенту слід передбачити в законодавстві строки відповіді на ці рішення, а також перелік осіб, відповідальних за виконання рішень[84].

Стосовно парламентських слухань, які проводяться у Верховній Раді України, то, як вже зазначалось, за їх результатами приймаються рекомендації, в яких не тільки констатується ситуація в тій чи іншій сфері державного управління, а й вказуються конкретні кроки з виправлення ситуації. Як правило, контроль за виконанням рішення покладається на профільний комітет[85]. Практика свідчить, що лише в незначній кількості випадків урядові структури дотримуються рекомендацій парламенту. Тому необхідно активізувати контроль комітетів за виконанням рекомендацій, започаткувавши, наприклад, процедуру обов’язкових звітів представників Уряду з приводу виконання рекомендацій Верховної Ради України, а також зобов’язати комітети та апарат парламенту періодично аналізувати стан виконання постанов, прийнятих за наслідками слухань, і результати аналізу оприлюднювати як серед народних депутатів України, так і в засобах масової інформації.

Актуальним залишається питання про подальше існування такої форми парламентського контролю як "День Уряду України" у Верховній Раді України. Це своєрідний різновид парламентських слухань. Нормативною базою для проведення цього контрольного заходу є відповідне Положення, затверджене Постановою Верховної Ради України № 23/96-ВР від 01.02.1996р.[86].

В літературі вірно відмічається, що подібна форма контролю невідома парламентським системам інших країн. Сутність "Дня Уряду" полягає в заслуховуванні, завчасно розданих парламентаріям, звітів членів Кабінету Міністрів. На практиці "День Уряду" перетворюється в досить тривале обговорення тієї чи іншої проблеми, яке лише відволікає як парламентаріїв, так і урядовців від виконання головних завдань своєї діяльності[87,71]. До того ж, інколи, проведення „Дня Уряду” робить неможливим застосування парламентських слухань за схожою тематикою, що, безперечно, впливає на якість обговорення важливих питань державного та суспільного життя[88]. Тому, вважаємо доцільно замінити вказану форму контролю на вже вивірену часом "годину запитань"- одну із основних форм парламентського контролю в західних країнах[89,13]. Це дозволить підвищити ефективність "спілкування" народних депутатів України з Кабінетом Міністрів і вивести на якісно новий рівень таку конституційну форму контролю як звіт Уряду, що за останнім часом перетворилась на черговий "День Уряду".

В результаті можна зробити такий висновок.

Основними засадами при проведенні парламентських слухань слід вважати наступні: головним суб’єктом при проведенні цієї форми контролю повинні стати комітети Верховної Ради України; більш ефективним є проведення слухань за типом „допиту”; слід запровадити практику попереднього опублікування оголошень про проведення слухань; необхідно запрошувати заінтересованих осіб на слухання; широко висвітлювати хід та результати слухань в комітетах по телебаченню та радіо; обов’язково проводити парламентські слухання в комітетах при розгляді парламентом кандидатури на зайняття певної державної посади.

**2.2. Контрольна діяльність тимчасових спеціальних комісій Верховної**

**Ради України.**

Однією з найбільш радикальних форм парламентського контролю вважається так зване „парламентське розслідування”. Як вірно відмічається в літературі, „парламентські розслідування, що проводяться, як правило, відкрито, гласно, у присутності представників засобів масової інформації, становлять собою дійовий інструмент, за допомогою якого громадськість отримує можливість оцінити ефективність виконавчої влади, вимагати заміни або притягнення до відповідальності посадових осіб, які показали свою некомпетентність або порушили закон.[90,23] ” Для його здійснення можуть створюватись спеціальні комісії, або ж наділятися слідчими повноваженнями постійні комітети (комісії). Інститут парламентського розслідування має досить тривалу історію у практиці парламентів західних країн, особливо у діяльності Конгресу США.

Історія розслідувань Конгресу починається з перевірки парламентом невдалої експедиції Сен-Клера у 1792 році. Слід відмітити, що Конституція США не містить в собі положень, які закріплювали б слідчі повноваження парламенту. Основним кроком у вирішенні цього, як і інших подібних важливих питань державного устрою, стали рішення Верховного Суду США, які задекларували важливе право Конгресу - право на розслідування дій Уряду. Так, у справі Істленд проти Фонду військовослужбовців Сполучених Штатів Верховний Суд пояснив, що “предметне охоплення його права на розслідування є так само широким і всепроникним, як і потенційне право ухвалювати закони і здійснювати асигнування на підставі Конституції”. У справі Воткінс проти Сполучених Штатів Верховний Суд вказав на обсяг права на розслідування: “Право Конгресу провадити розслідування невід’ємне від законодавчого процесу. Це право є широким. Воно включає розслідування, пов’язані із застосуванням існуючих законів, а також пропонованих чи, ймовірно, необхідних законодавчих актів”[91,1-5].

Виникнення парламентського розслідування в Німеччині пов’язують з ініціативою відомого філософа М. Вебера посилити позиції „слабкої” опозиції у її протистоянні із урядовою більшістю. Право на його проведення залишається до цього часу однією з суттєвих гарантій існування опозиції в багатьох зарубіжних країнах.

Якщо у випадку з Конгресом США а також Парламентом Великобританії ми маємо справу зі слідчої діяльністю постійних комітетів чи їх структурних підрозділів –підкомітетів[80], то відносно більшості європейських країн можна зазначити, що вони пішли по шляху створення спеціальних слідчих комісій. Так, слідчі комітети можуть утворюватись Національними Зборами Австрії (ст. 53 Конституції Австрії) та Бундестагом ФРН (ст.44 Основного Закону ФРН). Парламент Греції (ч.2 ст.68 Конституції Греції) та Конгрес і Сенат Іспанії (ст.76 Конституції Іспанії) мають право створювати комісії з розслідування і т.д. Найбільш схожим до українського є варіант вирішення цього питання в Федеральних зборах Швейцарії[92,202].

Відповідно до ч.4 та 5 ст.89 Конституції України, Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, створює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України. Висновки і пропозиції цих комісій не є вирішальними для слідства і суду. Крім того, відповідно до ч.3 ст.111 передбачена можливість створення спеціальної тимчасової слідчої комісії у випадку ініціювання процедури імпічменту Президента України.

Запровадження інституту парламентського розслідування є позитивним надбанням в українському державотворенні. Доречно відмітити, що в зв’язку з відсутністю подібних положень в Конституції Російської Федерації, юридична громадськість цієї сусідньої країни лише ставить питання про конституювання права Державної Думи створювати слідчі комісії. (Хоча насправді такі комісії вже створювались. Наприклад, Комісія Державної Думи з розслідування причин та обставин виникнення кризової ситуації в Чеченській Республіці).

Позитив цього положення проявляється не тільки в можливості контролювати Уряд, використовуючи радикальні повноваження для збирання інформації, а й в тому, що право проводити парламентське розслідування є правом парламентської меншості, оскільки для прийняття такого рішення достатньо 150 голосів народних депутатів України. Це право є одним із визначальних у існуванні опозиційних сил у парламенті, за допомогою якого вони здатні ефективно контролювати дії виконавчих структур, що мають підтримку парламентської більшості. За умов українських реалій, коли структурування Верховної Ради України за системою "більшість-опозиція" не має свого відповідного закріплення на рівні Основного Закону і втілюється в життя завдяки ситуативним домовленостям, право парламентського розслідування може стати суттєвою запорукою формування в межах вищого представницького органу нашої держави конструктивної опозиції.

Нормативну базу парламентського розслідування в Україні становить Конституція України (ст.89, ст.111), Регламент Верховної Ради України (Глава 8.4."Контрольна діяльність інших органів та депутатів Верховної Ради"), Кримінальний Кодекс України (ч.2 ст.351, ст.384,385,386), інші закони і нормативно-правові акти.

Регламент парламенту набрав чинності ще до прийняття Конституції України 1996 р. Тому деякі його положення не відповідають нормам Основного Закону України. А саме те, що суб’єктом парламентського розслідування може бути не тільки тимчасова слідча, а й контрольна та ревізійна комісії (ч.1 ст. 8.4.4 Регламенту). Такі органи, на відміну від Конституції УРСР 1978 р., чинною Конституцією взагалі не передбачені. До законодавства, яке слід прийняти, необхідно віднести, насамперед, Закон України № 2100 "Про тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради України" (автор - народний депутат України М. Лавриненко). До цього законопроекту Президент України застосовував право вето вже три рази[93,115-117]. Про необхідність прийняття цього нормативного акту останнім часом досить багато пишеться в юридичній літературі[94,25].

В зв’язку з відсутністю сталої нормативної бази щодо інституту парламентського розслідування, питанню правового статусу тимчасових слідчих комісій в науковій літературі не приділяється належної уваги. Попри це, проблема парламентських слідчих комісій є дуже актуальною і потребує свого нагального вирішення, адже практика проведення розслідування Верховною Радою України є досить суперечливою і застосування слідчих повноважень народними депутатами України повинно базуватися на чіткій законодавчий основі.

Однією з ключових проблем є умови формування тимчасових слідчих комісій. Важливою умовою створення і діяльності тимчасових слідчих комісій є *предмет розслідування*. В ст. 89 Конституції України він визначений як "питання, що становлять суспільний інтерес". В першу чергу, слід зазначити, що подібні питання носять оціночний характер. Тобто повинні кваліфікуватись як такі, що становлять суспільний інтерес, з урахуванням конкретної ситуації. До того ж поняття „суспільний інтерес” характеризується як таке, що „трансформується у зв’язку зі змінами політичних уявлень”. Як вірно зазначає Л.А. Міцкевич „поняття „суспільний інтерес” не є абсолютно точно встановленим і раз та назавжди заданим, але залежить від вимог часу і часто містить в собі протилежності.”[95,86]

По-друге, парламентське розслідування становить таку форму контролю вищого представницького органу країни, яку можна віднести одразу до двох різновидів – внутрішнього та зовнішнього парламентського контролю. Як відмічається в літературі, „депутатське розслідування є пріоритетним (а інколи і абсолютним) відносно фактів, що мають місце у Раді, стосуються її членів та керівників.”[96,96]

Теза про можливість та доцільність проведення розслідування з приводу внутрішніх парламентських подій була підтверджена практикою українського парламенту. Так, 10 липня 1998 року була утворена Тимчасова слідча комісія по перевірці заяв стосовно хабарництва під час голосування по кандидатах на посаду Голови Верховної Ради України.

В законодавстві та практиці діяльності парламентів зарубіжних країн можна зустріти таке вирішення питання предмету розслідувань. Слідчі комісії Бундестагу ФРН утворюються для перевірки „сигналів про проблеми в діяльності уряду чи органів управління, або про порушення правил поведінки політиками”[97]. Так, німецьким парламентаріям доводилося розслідувати порушення службових обов’язків генералом армії Г. Кіплінгом, діяльність колишнього Федерального канцлера і голови „Християнського демократичного союзу” Г. Коля і т.д. Італійська практика парламентаризму містить такі приклади предмету розслідування: кровопролиття на віа Фані, викрадення і вбивство Альдо Моро і тероризм в Італії; справа Синдони (стосовно політичної і адміністративної відповідальності осіб, з ним пов'язаних); незаконні замовлення зброї і коштів, що використовувалась у військових цілях; діяльність масонської ложі П-2. Скандал, пов’язаний із закупкою винищувачів „Міраж” для швейцарської армії, також став свого часу предметом розслідування, що проводили тамтешні парламентарії[92].

За час існування парламенту України предметом діяльності тимчасових слідчих комісій ставали такі обставини: законність виділення і використання коштів на капітальний ремонт Палацу культури "Україна" (12.12.96); зловживання, допущені при виконанні Міжурядової угоди щодо виплати компенсації громадянам України за примусові роботи в Німеччині (04.02.97); факти несанкціонованої торгівлі зброєю (18.02.97); діяльність державної контрольно-ревізійної служби та законність проведення перевірок недержавних засобів масової інформації (25.04.97); обставини створення, діяльності та банкрутства українсько-американського спільного підприємства "Борщагівський хіміко-фармацевтичний завод" (10.10.97); ситуація щодо стану інформування населення України державним телебаченням та радіомовленням про діяльність органів державної влади України (11.12.97); ситуація щодо стану грошово-кредитного та фондового ринків України, виконання державного бюджету, погашення заборгованості по оплаті праці та прирівняних до неї виплат і доплат, стипендій, пенсій та інших соціальних виплат (11.12.97); причини кризового стану в авіації України (26.09.2002); ситуація, що склалась на ринку зерна і хліба в Україні (03.04.2003) та інші.

Ми дотримуємось думки про цілковиту прийнятність визначення предмету розслідування, що міститься як в чинному законодавстві, так і в проектах законів. Так, в ст. 8.4.2. Регламенту Верховної Ради України передбачені такі підстави для призначення та проведення депутатського розслідування: повідомлення про порушення Конституції України або інших нормативних актів народними депутатами України, державними органами та посадовими особами, які обираються, призначаються чи затверджуються Верховною Радою України; повідомлення про обставини, які загрожують суверенітету, територіальній цілісності України або її екологічним, політичним, економічним та культурним інтересам; повідомлення про порушення законних прав громадян та їх об'єднань. Подібний перелік підстав містить в собі і ч.2 ст.8 Проекту Закону України „Про тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради України”.

На нашу думку, не видається обґрунтованою позиція Президента України щодо нечіткості визначення терміну "суспільний інтерес" в проекті Закону. Зокрема, в своїх пропозиціях до проекту він зазначає : "Усупереч цим вимогам у Законі, що розглядається, не визначено критеріїв, за якими питання можуть бути визнані такими, що становлять суспільний інтерес, і тому можуть бути предметом розслідування саме тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України, а не спеціально уповноваженого слідчого органу прокуратури, Служби безпеки України чи органу внутрішніх справ"[98]. Встановивши чіткий перелік критеріїв, як, наприклад, у випадку з досудовим слідством, коли предметом розслідування стають події, що підпадають під ознаки діянь, передбачених Кримінальним Кодексом України, ми робимо межі парламентського розслідування досить вузькими, тим самим зменшуємо можливість ефективного використання інституту слідчих комісій в сфері парламентського контролю.

Натомість в літературі чомусь не ставиться питання щодо обґрунтованості рішень про проведення парламентського розслідування, оскільки практика роботи Верховної Ради України має численні приклади прийняття рішення про створення тимчасових слідчих комісій без належної аргументації[99]. Заради уникнення подібних ситуацій у майбутньому, слід було б передбачити на рівні закону вимогупрообов’язкову попередню перевірку регламентним комітетом обґрунтованості пропозиції про створення тимчасової слідчої комісії. Практика зарубіжних парламентів свідчить, що парламентське розслідування є такою формою контролю вищого представницького органу, яка може призвести до доволі суттєвих наслідків в політичному житті країни, тому до її застосування підходять дуже виважено. Достатньо відмітити, що за всю 14-у легіслатуру ( 1998-2002 р.р.) Бундестагом ФРН була утворена лише 1 слідча комісія.

З іншого боку, є досить важливе питання, що стосується предмету парламентського розслідування, яке було відмічено в пропозиціях Президента України. Мова йде про можливість створення тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України з тих питань, які вже є предметом досудового слідства чи судового розгляду.

В зарубіжній практиці з цього питання не існує єдиного підходу. Доволі "жорсткі" правила встановлені стосовно "паралельного" розслідування для парламенту Франції. Відповідно до ст. 6 Ордонансу від 28 листопада 1959 року "не може бути створена комісія з розслідування, якщо факти, що розглядаються, призвели до судового слідства". Причому, якщо міністр юстиції повідомляє, що розпочато судове переслідування за фактами, які мотивували внесення пропозицій щодо створення комісії, то воно не може навіть обговорюватись, а якщо обговорення вже почалося , то його слід негайно припинити (ст. 141 Регламенту Національних зборів Франції). Як відмічає М.А. Крутоголов, не зважаючи на вказані обмеження, парламенту іноді все-таки вдається створювати комісії з розслідування в спірних ситуаціях. Наприклад, в 1971 році судове переслідування деяких компаній з управління нерухомим майном не стало перепоною для створення в парламенті комісії з розслідування. При цьому, комісія змушена була звужувати свої дії, коли мова йшла про ті обставини справи, які вже стали предметом судового розслідування[100,118-119]. В деяких країнах встановлені ще більш жорсткі обмеження: відповідно до ч.4 ст.34 Регламенту Парламенту Молдови, слідча комісія парламенту не може проводити розслідування, що є, згідно із законом, компетенцією слідчих органів і судових інстанцій.

Щодо української практики, то в ній наявні випадки не тільки створення тимчасової слідчої комісії з питань, що вже стали предметом досудового слідства, а й співпраця слідчих підрозділів з відповідною парламентською комісією[101]. В інших випадках, в ході парламентського розслідування було виявлена необґрунтованість слідчих рішень, а саме - пред’явлення звинувачення Генеральною прокуратурою України екс-віце-прем’єр-міністру Л. Козаченку[102].

Одним із важливих принципів кримінального процесу є принцип заборони втручання в діяльність суду (ст.18 Кримінально-процесуального кодексу України). Він стосується і контрольних органів парламенту. Також слід зазначити, що парламентське розслідування має з досудовим слідством різні завдання [103,19]: якщо для досудового слідства головне - виявити винних осіб та розкрити злочин (ст. 2 КПК), то для парламентського розслідування, як і для усього парламентського контролю, головне – виявити недоліки у державному управлінні та вжити заходів щодо їх усунення. Враховуючи цілковиту можливість та, в деяких випадках, навіть доцільність „співіснування” парламентського розслідування та розслідування спеціальних слідчих підрозділів правоохоронних органів виконавчої влади та прокуратури (що вже неодноразово підтверджувалось на практиці), можна стверджувати про доцільність введення обмежень щодо "паралельного" розслідування лише у випадку, коли справа з даного питання находиться на розгляді в суді.

З іншого боку, слід також передбачити відповідальність членів тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України за умисне розголошення даних попереднього слідства, які стали їм відомі, якщо органи попереднього розслідування своїм мотивованим рішенням завчасно заборонять їм робити це з причин необхідності нерозголошення для подальшого успішного розслідування справи. Зазначимо, що питання про умови розголошення даних кримінальної справи парламентаріями вже піднімалось в юридичній літературі[104,133].

Одним з важливих питань, яке теж потребує свого належного висвітлення, є питання про суб’єктів ініціювання створення тимчасових слідчих комісій. Відповідно до ст. 8.4.1. Регламенту Верховної Ради України, депутатське розслідування з будь-якого питання, що належить до повноважень Верховної Ради, може призначатися за ініціативою органів Верховної Ради або групи народних депутатів України у кількості не менш як 30 депутатів. В проекті Закону України "Про тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради України" це питання не врегульовано.

Тут, на нашу думку, слід виходити з методологічного значення права опозиційних сил проводити парламентське розслідування. Суб’єктом парламентських процесів у більшості випадків виступають депутатські групи та фракції, що у країнах з існуючою системою "більшість-опозиція" становлять першочерговий елемент як більшості, так і меншості. Відповідно до ст.4.2.1. Регламенту Верховної Ради України необхідна кількість для створення депутатської групи (фракції) – 14 народних депутатів України. Тому чинне положення про мінімальну кількість у 30 осіб для ініціювання питання про створення тимчасової слідчої комісії слід замінити на „14 осіб”, додавши при цьому, що ініціатором створення таких комісій можуть виступати і самі депутатські групи (фракції).

Крім того, виглядає доцільним надавати право ініціювати проведення парламентського розслідування таким спеціалізованим суб’єктам парламентського контролю як Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Рахункова палата. Слід відмітити, повертаючись до конституційного закріплення права на створення слідчих комісій парламенту Росії, що положення про можливість ініціювання створення таких комісій вже присутнє в Федеральному конституційному законі “Про Уповноваженого з прав людини в Російській Федерації”.

Має свою актуальність і питання про членство в тимчасових слідчих комісіях народних депутатів України, що мають певне відношення до розслідуваних подій. Справа в тому, що багато з парламентаріїв при обранні їх до складу вищого представницького органу нашої держави зберігають певні зв’язки з відповідними урядовими чи бізнесовими структурами, в яких вони до того займали високі посади. Мова йде про ті випадки, коли в зв’язку з необхідністю дотримання принципу несумісності депутатського мандату з іншими видами діяльності, парламентарії обіймають у вказаних структурах посади, що здійснюються на громадських засадах, зокрема, такі, як „почесний президент”, „член чи голова спостережної ради”, або ж „консультант”. В силу того, що під час парламентського розслідування члени тимчасової слідчої комісії отримують досить важливу інформацію, а також можливість своїми діями впливати на процеси в державному житті, не можна гарантувати, що ці дії будуть виконуватись виключно в інтересах українського народу, а не в інтересах певних лобістських структур, зокрема тих, до яких народні депутати України мають відношення.

 Слід також враховувати причетність певних політичних сил, представлених в парламенті, до подій, які стають предметом розслідування. Так, вибори в червні 2003 р. міського голови Мукачевого Закарпатської області, на думку багатьох аналітиків, перетворились на відверте протистояння блоку партій „Наша Україна” та Соціал-демократичної партії України (об’єднаної) (СДПУ(о))[105]. Обидва політичні рухи мають свої фракції у Верховній Раді України, причому, якщо перші відносять себе до парламентської меншості, то СДПУ(о) є одним із членів парламентської більшості. Для перевірки фактів порушення виборчого законодавства під час виборів в м. Мукачево була утворена тимчасова слідча комісія[106]. Після оприлюднення результатів парламентського розслідування представники СДПУ(о) звинуватили комісію в упередженості, і для цього були реальні підстави. До складу комісії було включено 9 народних депутатів. З них - 3 представники „Нашої України”, один з яких –голова комісії. Із інших 6 членів - три були представниками фракцій, що, як і „Наша Україна”, відносились до парламентської опозиції.

Тому заради підвищення об’єктивності парламентського розслідування, а також недопущення перетворення цієї форми контролю на засіб політичної боротьби, слід на законодавчому рівні закріпити положення про неприпустимість включення до складу тимчасових слідчих комісій депутатів, які, в силу власних інтересів чи партійної приналежності, мають будь-яке відношення до питання, що є предметом парламентського розслідування. До речі, подібне положення містить в собі Закон Республіки Польща "Про слідчу комісію Сейму".[107,297-298]

Ми вже розглядали питання важливості професійного підходу при формуванні органів парламентського контролю. Ситуацію з потребою в кваліфікованих юридичних кадрах можна вирішити, використавши зарубіжний досвід. Так, заради підвищення професійного рівня розслідувань, що проводяться Конгресом США, при ньому створена Служба Головного юрисконсульта. До завдань Головного юрисконсульта та його заступника, в першу чергу, входить надання консультацій під час проведення розслідування, попередня перевірка законності рішень, які приймають комітети стосовно осіб, що включаються у сферу парламентського розслідування, виконання функцій парламентського слідчого. Значення цих посадових осіб досить велике. Наприклад, під час розслідування щодо нерухомості у Сполучених Штатах президента Філіппін Фердинанда Маркоса та його дружини, два брати, які допомагали Маркосам у їхніх операціях з нерухомістю, були викликані для свідчень. Вони відмовилися відповідати на численні запитання, посилаючись на право не розголошувати суть спілкування між адвокатом і клієнтом. Головного юрисконсульта запросили оцінити обґрунтованість претензій і дати висновок щодо того, чи слід порушити справу про неповагу. Встановлені ним факти послужили основою для ухвалення Палатою резолюції, яка визнала братів винними у неповазі, і застосування відповідних санкцій[108,19]. Цікавим є той факт, що навіть при наявності 1600 технічних помічників та експертів, брак людських ресурсів, на думку дослідників американського парламентаризму, є одним із факторів недостатньої ефективності розслідувань, що провадяться конгресменами[109,77].

До речі, спроби використання допоміжного апарату під час парламентського розслідування можна зустріти і в практиці українського парламенту. Як ми могли спостерігати, у вищезгаданому розслідуванні у справі "Бласко" брав також участь головний консультант Комітету з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією Верховної Ради України М. Мельник.

Тому пропонується передбачити створення в складі Апарату Верховної Ради України спеціального підрозділу для сприяння проведенню парламентських розслідувань, що складався б з професійних юристів. При цьому даним особам бажано мати досвід роботи в правоохоронних органах. Також можна запропонувати тимчасовим слідчим комісіям залучати при проведенні розслідування в певних випадках Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та членів Рахункової палати.

Одним з найбільш принципових питань парламентського розслідування є повноваження тимчасових слідчих комісій. Парламентарії пропонують надати тимчасовим слідчим комісіям права, рівні судовим повноваженням у здійсненні процесуальних дій[110]. Ця ідея підтримується і в літературі[111,130]. Свою незгоду з такою позицією висловив Президент України, зазначаючи при цьому, що "в одному органі передбачається сконцентрувати функції, які тепер здійснюють відповідні правоохоронні органи, що призведе до неправомірного розширення кола повноважень парламентських слідчих комісій, створення умов для зловживань та порушень, насамперед порушень прав людини і громадянина".

Що стосується зарубіжної практики, то слід зазначити, що саме таку „судову” компетенцію мають слідчі комісії Бундестагу ФРН та слідчі комітети Національних зборів Австрії. Натомість надання таких широких повноважень на практиці означало б виникнення чималої кількості юридичних питань. Так, наприклад, в німецькому праві досі не вирішеним залишається питання про співвідношення статусу свідка в кримінальному процесі та під час парламентського розслідування[112,34-37]. До речі, свого часу такі ж повноваження пропонували надати слідчим та ревізійним комісіям Фолькетингу датські юристи. Однак ця пропозиція так і не було втілена в норму відповідного закону[113,54].

Як показала практика, одними з найбільш ефективних засобів отримання інформації є допит свідків по справі та витребування необхідних для розслідування документів та матеріалів. Тимчасовим слідчим комісіям слід також надати повноваження по призначенню експертиз, а також перевірки обставин події на місцях.

 Саме такі дії ми вважаємо необхідним передбачити на рівні Закону, підкріпивши їх певними гарантіями.

Перші кроки в цьому зв’язку вже були зроблені з прийняттям нового Кримінального Кодексу України. Кримінально караними діяннями відтепер визнаються: завідомо неправдиве показання свідка чи потерпілого або завідомо неправдивий висновок експерта під час проведення розслідування тимчасовою слідчою чи тимчасовою спеціальною комісією Верховної Ради України (ст. 384); відмова свідка від давання показань або відмова експерта чи перекладача без поважних причин від виконання покладених на них обов'язків під час розслідування тимчасовою слідчою чи тимчасовою спеціальною комісією Верховної Ради України (ст. 385); перешкоджання з'явленню свідка, потерпілого, експерта тимчасових слідчих та тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України, примушування їх до відмови від давання показань чи висновку, а також до давання завідомо неправдивих показань чи висновку шляхом погрози вбивством, насильством, знищенням майна цих осіб чи їх близьких родичів або розголошення відомостей, що їх ганьблять, або підкуп свідка, потерпілого чи експерта з тією самою метою, а також погроза вчинити зазначені дії з помсти за раніше дані показання чи висновок (ст. 386). Як загальна гарантія ефективної діяльності виступає норма ч.2 ст. 351 КК : службова особа підлягає кримінальній відповідальності за невиконання законних вимог тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, створення штучних перешкод у їх роботі, надання недостовірної інформації.

Поки що, не зважаючи на наявність кримінальної заборони, практика застосування цих норм є обмеженою. При цьому однією із важливих проблем в діяльності тимчасових слідчих комісій залишається відмова вищих посадовців нашої держави від співпраці з органами парламентського розслідування. Тому доцільно було б надати слідчим комісіям право примусового виклику свідка. При цьому, заради убезпечення учасників парламентського розслідування від можливого зловживання цим правом з боку членів тимчасової слідчої комісії, слід закріпити правило, згідно з яким, примусовий привід свідка може бути здійснено лише за рішенням суду. Тобто в разі повторної відмови свідка з’явитись на засідання слідчої комісії, її голова матиме право звернутися до суду. Суд, розглянувши подання парламентської комісії, приймає рішення про примусовий привід свідка.

Подібну процедуру можна зустріти в законодавстві про парламентські розслідування в Польщі. Відповідно до ст. 12 Закону „Про слідчу комісію Сейму”, для примусового виклику свідка слідча комісія має право звернутися до окружного суду Варшави. Розгляд такого подання здійснюється згідно кримінально-процесуального законодавства.

Одночасно слід врахувати ту обставину, що згідно чинного законодавства примусовий привід свідка здійснюється органами внутрішніх справ ( ч.2 ст. 70 Кримінально-процесуального кодексу України). При цьому сам міністр внутрішніх справ досить часто є учасником парламентського розслідування. Тому, щоб уникнути ситуації з можливим невиконанням рішення суду про примусовий привід свідка, слід запровадити спеціальну посаду аналогічну парламентському приставу Палати громад Великобританії. Ця посадова особа підпорядковується Спікеру Палати громад. В його обов’язки, окрім підтримки порядку в приміщенні парламенту, входить і доставка особи, що викликається як свідок палатою чи комітетом.

Підвищити ефективність діяльності органів парламентського розслідування зможе також надання їм права входити з пропозицією до Президента України, Уряду, керівництва органів виконавчої влади про притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності; запровадити обов’язковий пункт у звіті Генерального прокурора України про стан дотримання посадовими особами вимог законодавства про співпрацю з контрольними органами парламенту. Допоміжний апарат парламенту повинен періодично проводити аналіз подібних питань і надавати відповідну інформацію профільним комітетам, які, в свою чергу, зможуть запропонувати Верховній Раді України застосувати до посадових осіб, що не бажають без поважних причин співпрацювати з комісіями, заходи конституційно-правової відповідальності. При цьому слід вирішити питання, яке тривалий час обговорюється в науковому середовищі, тобто, надати Верховній Раді України право персональної відставки членів Кабінету Міністрів України.

Особи ж, які будуть включені в сферу парламентського розслідування, повинні користуватися тими ж правами та мати ті ж гарантії, що і відповідні учасники кримінального процесу, виходячи із вимог кримінально-процесуального законодавства ( мова йде, в першу чергу, про свідка, експерта та перекладача).

Іншою проблемою в діяльності тимчасових слідчих комісій є неможливість отримання необхідної для розслідування документації. Певні кроки для усунення перешкод в цьому напрямку вже роблять: зокрема, був розроблений та поданий на розгляд парламенту проект Закону України „Про внесення доповнень до статей 62, 96 Закону України „Про банки і банківську діяльність”, яким передбачалося надання тимчасовим слідчим комісіям право отримувати інформацію, що становить банківську таємницю[114].

Відповідно до діючого законодавства (ч.2 ст. 8.4.4. Регламенту), а також вищезгадуваного проекту закону, слідчі комісії завершують свою роботу після прийняття Верховною Радою остаточного рішення щодо результатів роботи цієї комісії, а також у разі припинення повноважень Верховної Ради, яка створила цю комісію. Практика показала, що у більшості випадків звіти комісій і відповідні рекомендації та вказівки парламенту, засновані на цих звітах, ігноруються суб’єктами виконання контрольних рішень, тим самим зводиться до мінімуму ефективність функціонування самого інституту парламентського розслідування. Виходом з цієї ситуації може стати надання права слідчим комісіям проводити в межах комісії парламентські слухання за наслідками розслідування, з максимальним залученням засобів масової інформації, а також громадськості (на даний момент результати діяльності більшості комісій залишаються невідомими для широкого загалу), а також ініціювання парламентських слухань в межах самого парламенту. Іншим варіантом може стати надання права комісіям на передачу висновків безпосередньо до суду[115,11] чи правоохоронним органам.

Серед інших актуальних питань парламентського розслідування важливим є питання про тривалість діяльності тимчасових слідчих комісій*.* Зарубіжній практиці відомі випадки обмеження діяльності слідчих органів парламенту певним строком. Так, максимальний строк діяльності слідчих комісій польського Сейму становить шість місяців. Тривалість же (тривалість рахується як до моменту оприлюднення звіту чи припинення діяльності комісії парламентом, так і до моменту заслуховування попередньої інформації комісії, що свідчить про виконання значного обсягу завдань, які ставились перед комісією) діяльності слідчих комісій Верховної Ради України становила, залежно від важливості та актуальності предмету розслідування, складності об’єкту перевірки, від 8 днів (у випадку з Тимчасовою слідчою комісією Верховної Ради України для з'ясування обставин, пов'язаних із закриттям газети "Правда України" та інших газет) до 13 місяців (у випадку з Тимчасовою слідчою комісією Верховної Ради України для перевірки законності виділення і використання коштів на капітальний ремонт Палацу культури "Україна"). Середня тривалість роботи тимчасової слідчої комісії парламенту становить 6 місяців.

На нашу думку, необхідно законодавчо передбачити граничний термін діяльності слідчих комісій. По-перше, це пов’язано з наданням цим органам особливих повноважень. По-друге, це сприятиме більшій інтенсивності в роботі слідчої комісії, яка в силу обмеженості терміну буде намагатися встигнути зробити максимальний обсяг контрольної роботи за цей час. Такий термін можна встановити на рівні 6 місяців. Також слід надати парламенту право продовжувати строк діяльності комісії на ще один 6-місячний термін, якщо обставини розслідування будуть цього вимагати. До речі цей аспект впорядкування діяльності тимчасових слідчих комісій вже стоїть на порядку денному у парламенті[116].

Взаємопов’язаними питаннями з проблематикою парламентського розслідування в Україні є питання законності існування Спеціальної контрольної комісії Верховної Ради України з питань приватизації та надання статусу слідчої комісії комітетам парламенту.

Стосовно першого питання. Ця комісія стала наступником Контрольної комісії Верховної Ради України з питань приватизації, що була заснована Постановою Верховної Ради України № 3317-XII від 24 червня 1993 року. Правовою підставою для створення Контрольної комісії Верховної Ради України з питань приватизації стала ст. 10 Закону України № 2163-XII від 4 березня 1992 року "Про приватизацію державного майна", відповідно до якої, з метою забезпечення контролю за здійсненням Державної програми приватизації та додержанням законодавства України про приватизацію, з числа депутатів створюється Контрольна комісія Верховної Ради України з питань приватизації. Крім того, чинною на той момент була Конституція УРСР 1978 року. Як вже зазначалося, відповідно до ч.2 ст.109 тієї Конституції, Верховна Рада України мала право створювати слідчі, ревізійні та інші комісії. Тому створення цієї комісія було на той момент цілком конституційним кроком.

Після прийняття Конституції України 1996 року, Контрольна комісія Верховної Ради України з питань приватизації була перейменована в Спеціальну контрольну комісію Верховної Ради України з питань приватизації. При цьому відбулися певні зміни і в правовому статусі цього органу. Відповідно до Постанови Верховної Ради України "Про утворення Спеціальної контрольної комісії Верховної Ради України з питань приватизації" № 44-XIV від 15 липня 1998 року, цій комісії, у складі 16 народних депутатів ( вже тривалий час комісія складається з 2 осіб - голови та першого заступника), були надані повноваження слідчої комісії за окремими дорученнями Верховної Ради України відповідно до ст. 89 Конституції України, а також статус Комітету Верховної Ради України з відповідним матеріально-технічним забезпеченням. Строк діяльності Спеціальної контрольної комісії Верховної Ради України з питань приватизації був встановлений до закінчення повноважень Верховної Ради України чотирнадцятого скликання. Формування керівництва цього органу здійснюється в той же спосіб, що і комітетів Верховної Ради України. Прикладом залучення комісії з питань приватизації до парламентського розслідування може стати такий : відповідно до Постанови Верховної Ради України від 15.09.98, Спеціальній контрольній комісії Верховної Ради України з питань приватизації були надані повноваження тимчасової слідчої комісії з питання проведення розслідування обставин створення та діяльності Акціонерної компанії "Держінвест України", Державного підприємства "Фінпром" та видання Указу Президента України від 27 березня 1998 року № 233. Окрім того, комісія активно використовує таку форму контрольної діяльності як перевірка[117].

В Конституції України 1996 року була закладена модель так званих комісій ad hoc, тобто утворених для певного випадку, які мають тимчасовий характер. Чинна Конституція не передбачила також можливості створення контрольних та ревізійних комісій. Проблема в існуванні постійних контролюючих органів в певних сферах була частково компенсована створенням спеціалізованих інституцій парламентського контролю - омбудсмана та Рахункової палати. Іншими органами, які створюються для вирішення певних проблем, є тимчасові спеціальні комісії. Відповідно до ч.3 ст.89 Конституції України Верховна Рада України у межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань. З цією метою мають право застосовувати контрольні заходи і комітети парламенту України.

Верховна Рада України також широко використовує таку форму створення органів парламентського розслідування як надання прав тимчасової слідчої комісії одному із профільних комітетів Верховної Ради України. Так, 4 лютого 1997 року своєю Постановою № 35 /97-ВР, парламент надав права Тимчасової спеціальної слідчої комісії по розслідуванню зловживань, допущених при виконанні Міжурядової угоди щодо виплати компенсації громадянам України за примусові роботи в Німеччині, постійній Комісії Верховної Ради України з питань законності і правопорядку. В інших випадках, формально тимчасова слідча комісія створюється з числа членів відповідного комітету, шляхом включення його повного складу до цієї комісії. Наприклад, відповідно до Постанови Верховної Ради України № 31/98-ВР від 16.01.1998р. була утворена Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України для перевірки додержання процедури призначення частини суддів Конституційного Суду України. Відповідно до цієї Постанови, Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України була утворена в складі членів Комітету Верховної Ради України з питань правової політики і судово-правової реформи.

Що ж стосується зарубіжної практики, то в Німеччині Комісії Бундестагу з оборони надано право, у випадку необхідності, за вимогою однієї четвертої частини від свого складу, проводити розслідування без додаткового рішення парламенту[118; 49].

Отже, ми бачимо вирішення поставлених питань у створенні спеціальних контрольних підкомітетів у складі комітетів Верховної Ради України. Найбільш важливим сьогодні є створення таких підкомітетів в комітеті з питань національної безпеки і оборони, комітеті з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією та у комітеті з питань економічної політики, управління народним господарством, власності та інвестицій (до речі підкомітет останнього комітету і міг би стати наступником спеціальної контрольної комісії з приватизації). Ці парламентські органи контролюють ті сфери державного управління, які характеризуються найбільшою кількістю правопорушень. За допомогою створення цих підкомітетів можна буде по-перше, посилити контрольну функцію парламенту, а, по-друге, не відволікати на контрольні заходи самі комітети, основним завдання яких є підготовка та розгляд законопроектів. Цим підкомітетам слід надати право проводити парламентські слухання, перевірки на місцях, а також, за наявності відповідного рішення парламенту, діяти як тимчасова слідча комісія.

Таким чином, можна зробити ряд певних висновків.

Основними умовами при створенні тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України повинні стати: до складу тимчасових слідчих комісій не слід включати осіб, які мають відношення до обставин, що стали предметом розслідування; парламентське розслідування не проводиться, якщо справа з обставин та фактів, які повинні стати предметом розслідування, знаходиться на розгляді суду.

Тимчасовим слідчим комісіям слід надати право викликати для дачі пояснень осіб, проводити експертизи, вимагати і одержувати документи, необхідні для парламентського розслідування, проводити парламентські слухання та перевірки на місцях. Однією із суттєвих гарантій в діяльності слідчих комісій повинно стати їх право звертатись до суду для отримання рішення про примусовий привід свідка. Тривалість парламентського розслідування повинна становити не більше шести місяців.

Заради підвищення ефективності контрольної діяльності парламенту і парламентського розслідування зокрема, слід створити в парламентських комітетах відповідні підкомітети з контролю. Ці органи мають стати основними суб’єктами підготовки та проведення контрольних заходів та рішень. Такий крок дозволить не „вилучати” з процесу законотворчості тих парламентаріїв, які є зайнятими виключно контрольною діяльністю (як от у випадку із спеціальною контрольною комісією Верховної Ради України з питань приватизації).

**2.3. Контрольна діяльність народних депутатів України.**

Важливе місце в здійсненні контрольної функції парламенту посідає діяльність окремих народних депутатів. Практика роботи зарубіжних представницьких установ доводить, що найбільша кількість проблем загальнодержавного та місцевого значення підіймається саме у запитах та питаннях парламентаріїв до органів виконавчої влади. Такі дії змушують урядові структури реагувати і вирішувати поставлені завдання, до того ж лише в такому випадку можна запобігти виникненню „відвертої ворожнечі з боку законодавців”.

В радянській період проблематиці депутатських запитів приділялась значна увага, однак практично всі дослідження стосувалися запитів депутатів місцевих Рад[119]. Контрольна діяльність депутатів Верховної Ради в силу об’єктивних причин не була такою значущою в діяльності рад, а тому й не викликала великого наукового зацікавлення.

В зарубіжних країнах практика парламентського запиту „формувалась протягом багатьох десятиліть і навіть століть, що знайшло своє відображення в солідних за обсягом регламентах діяльності парламентів”[120,20]. Тому при аналізі сучасного стану використання контрольних повноважень українськими парламентаріями важливо врахувати також позитивний досвід зарубіжного парламентаризму.

Прийнято виділяти такі види контрольної діяльності народного депутата України: за дорученням Верховної Ради України (працюючи в тимчасових слідчих комісіях); за повноваженнями парламентських комітетів (беручи участь у слуханнях); контрольна діяльність у виборчому окрузі (розгляд народним депутатом України скарг від виборців)[121,75-81]. Попри це, найбільш дієвими формами депутатського контролю як в українській, так і зарубіжній практиці вважаються депутатські запити, звернення та запитання. Слід зазначити, що в конституційному праві скандинавських країн термін „депутатський запит” носить загальний характер і означає всі форми звертання парламентарів до урядових структур.

Суттєвими теоретичними проблемами як у вітчизняній, так і в зарубіжній юридичній науці залишаються наступні: проблема віднесення вищеназваних форм діяльності парламентаріїв саме до контрольної діяльності парламенту; проблема визначення цілей, які ставляться при застосуванні депутатських запитів; проблема розмежування різних форм контрольної діяльності членів парламенту[122].

*Стосовно першого питання* можна відмітити, що традиційно депутатські запити та звернення в парламентському праві України відносяться до форм контрольної діяльності. Вищеназваний теоретичний дискурс виник внаслідок того, що парламентський контроль являє собою складний процес, що включає декілька стадій. Одна із стадій пов’язується із збором інформації з приводу досліджуваного питання. Це дає підстави для розуміння запиту як „прохання про отримання інформації з конкретного факту, що не викликає ніяких серйозних політичних наслідків для особи, якій адресується запит”, або як контрольної форми з певним припущенням[123,110]. Однак, звертаючись до органів державної влади із запитом, депутат може вплинути на дії урядовця, в першу чергу, через висвітлення певної проблеми в засобах масової інформації. Крім того, це може викликати застосування більш радикальних форм парламентського контролю, наприклад, створення слідчої комісії. Зазначимо також, що специфіка контрольної функції парламенту полягає в тому, що в її здійсненні приймають участь як сам парламент, так і його органи, посадові особи, а також безпосередньо депутати в межах наданих ним повноважень. Щодо правових наслідків, то їх можуть викликати лише рішення самого парламенту.

Проблема завдань депутатського запиту тісно пов’язана з попереднім питанням. В радянський період прийнято було вважати, що основною метою запиту є „вдосконалення діяльності органів, підприємств, установ, організацій та посадових осіб”. Проте нові демократичні реалії показують нам, що інститут депутатських запитів є багатогранним державно-правовим явищем. В першу чергу, зміна орієнтирів пов’язана з поступовим виникненням в стінах Верховної Ради України конструктивної політичної боротьби. Тому для більш чіткого усвідомлення призначення депутатських запитів слід звернутися до практики країни з усталеними демократичними традиціями. Так дослідники британського парламентаризму виділяють такі цілі запитів та запитань парламентарів: „надання простим членам парламенту нагоди привернути до себе увагу; привернення уваги окремих мiнiстрiв до певних проблем; спонукання мiнiстрiв до вжиття тих чи інших заходів; з'ясування розбіжностей між позиціями партій щодо політичних питань; забезпечення мiнiстрiв альтернативним механізмом для виголошення заяв (через дружні запитання); ознайомлення з діяльністю уряду широкого загалу; критика діяльності міністерств або уряду”[124].

Проблема розмежування різних форм контрольної діяльності парламентаріїв виникла ще за радянських часів. В основному мова йшла про розмежування депутатського запиту та запитання, бо саме це питання викликало у депутатів найбільше непорозумінь на практиці [125; 54]. Зокрема, зазначалось, що запитання використовується для отримання необхідної для депутатської діяльності інформації, в той час як за допомогою депутатського запиту вирішуються більш кардинальні завдання – ліквідація посадовими особами виконавчої влади суттєвих недоліків в державному управлінні. В сучасній літературі до суттєвих відмінностей запиту і запитання відносять відсутність можливості парламентарія отримати відповідь на питання, що його цікавить, на пленарному засіданні парламенту. Тобто, запит надсилається тоді, коли немає можливості задати запитання урядовцю на засіданні парламенту.

На нашу думку, депутат повинен звертатися до органів та посадових осіб державного апарату з більш важливих і принципових питань, які потребують тривалого, детального вивчення. Зокрема, з цією метою законодавством встановлений максимальний місячний термін для дачі відповіді на запит (абз. 2 ч.5 ст. 15 Закону України „Про статус народного депутата України”). Запитання є більш оперативним контрольним засобом, ніж депутатський запит: відповідь на нього дається урядовцем одразу на пленарному засіданні. При цьому сама проблема, порушена у запитанні, може бути менш значущою, ніж у випадку із запитом. Однак, слід погодитись, що і брак інформації, і відсутність відповідної тематики в порядку денному, можуть використовуватись як критерії при розмежуванні цих двох форм парламентського контролю.

На новому етапі державотворення до цієї проблематики додалось питання про розмежування депутатського запиту від такого його різновиду як *інтерпеляція*. Ця форма парламентського контролю існує переважно в законодавстві країн-членів Європейського Союзу, зокрема, в Італії, Польщі, Бельгії, Іспанії. Суттєвими ознаками інтерпеляції, які відрізняють її від депутатського запиту, є наступні. Предметом інтерпеляції виступають принципові питання зовнішньої та внутрішньої політики; суб’єктом відповіді на інтерпеляцію є, як правило, лише Уряд; за наслідками розгляду відповіді на інтерпеляцію парламент може прийняти або резолюцію осуду (Румунія), або ж резолюцію недовіри (Франція, Бельгія), при цьому, перша має більше моральне, аніж політико-правове значення, оскільки не тягне за собою ніяких юридичних наслідків для Уряду, на відміну від висловлення недовіри Уряду[126;].

Потреба в детальному дослідженні інституту інтерпеляції пов’язана з висловленою в літературі пропозицією про включення подібної процедури до Конституції України[127,55]. На наш погляд, більш актуальною в умовах українських реалій є проблема встановлення належного рівня поваги до рішень Верховної Ради України з боку вищих посадовців. Адже, як показує практика, вказівка на недоліки в діяльності виконавчих структур в контрольних актах парламенту дуже рідко призводить до кадрових чи управлінських рішень, спрямованих на виправлення ситуації (достатньо проаналізувати Постанови Верховної Ради України про розгляд звіту про виконання Державного бюджету і стан їх виконання).

Легальне визначення депутатського запиту як ефективної форми парламентського контролю міститься в ч.2 ст. 15 Закону України „Про статус народного депутата України”, в якій запит розуміється як вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, яка заявляється на сесії Верховної Ради України до Президента України, до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, дати офіційну відповідьз питань, віднесених до їх компетенції.

Відповідно до ст. 15 Закону основним *суб’єктом подання запиту* виступає народний депутат України. Поряд з цим в Законі згадуються також такі суб’єкти, як група народних депутатів та парламентські комітети (ч.3 ст.15). На їх вимогу запит подається лише в одному випадку, коли мова йде про направлення запиту Президенту України.

В цьому зв’язку, слід погодитись з висловленою в літературі думкою про наявність такої форми контролю як *парламентський запит*. На відміну від депутатського запиту, суб’єктом подання цього запиту є безпосередньо Верховна Рада України. Саме до повноважень вищого представницького органу нашої держави належить прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України (п.34 ст. 85 Конституції України). Тобто специфіка цього різновиду запитів полягає в його адресаті. Всім органам державної влади, окрім Президента України, може надсилатися депутатський запит за стандартною процедурою. А тому доцільним виглядає відокремлення парламентського запиту як окремої форми контролю, і визначення суб’єктом подання запиту Президенту виключно Верховну Раду України.

Стосовно представницьких органів інших країн, то, наприклад, в законодавстві Російської Федерації градація запитів на парламентські та депутатські здійснюється лише на підставі суб’єктного складу: обидва види запитів можуть надсилатись одним і тим же державним інституціям, однак в першому випадку суб’єктом подання запиту виступає одна із палат Федеральних Зборів Росії, а в другому – окремий парламентарій.

Питання *предмета депутатського запиту* вже неодноразово розглядалось Конституційним Судом України. Насамперед, мова йшла про можливість подання депутатом запиту з приводу кримінального розслідування. Так, в своєму рішенні № 4-рп/2002 від 20.03.02 орган конституційної юрисдикції, зокрема, зазначив: „народний депутат України не має права звертатися до органів і посадових осіб, що здійснюють функції дізнання і досудового слідства, з вимогами і пропозиціями з питань, які стосуються проведення дізнання та досудового слідства у конкретних кримінальних справах.”

Як показує практика, навіть після подібних рішень активність депутатів у цій сфері не зменшилась. Так, за період 1-ї та 2-ої сесії парламенту нинішнього скликання найбільшу кількість запитів було подано саме до правоохоронних органів[128,135]. Загалом, за період роботи Верховної Ради України 3-го скликання (1998-2002 р.р.) до одного лише Генерального прокурора України було подано 567 депутатських запитів ( або 21,2% від загальної кількості). При цьому слід відмітити, що не завжди депутати керуються інтересами своїх виборців. Наприклад, лише третина запитів депутата Н.М. Вітренко стосувалась її виборців. Невирішеності в цій ситуації сприяє також відсутність до цих пір відповідних змін в Законі України „Про статус народного депутата України”.

Щодо зарубіжної практики, то подібне обмеження в застосуванні депутатських запитів можна зустріти переважно в законодавстві країн - членів СНД. Прикладом може слугувати норма із Регламенту Мажилісу Парламенту Республіки Казахстан: „Запит, звернений до Генерального Прокурора і Голови Державного слідчого комітету, не може стосуватися питань, пов’язаних із здійсненням функцій кримінального переслідування”(абз.2 п.149)[129]. Наявність такої норми в законодавстві України сприяло б зменшенню непорозумінь між народними депутатами та правоохоронними органами. Щодо контролю за кримінально-процесуальною діяльністю, то компенсувати відсутність можливості застосування запитів, можна шляхом проведення парламентського розслідування або перевірок профільними комітетами. Це б також зменшило кількість нарікань з боку правоохоронців, бо подібні заходи проводяться лише за наявності питання, що становить суспільний інтерес.

 Найбільш принциповим питанням *в процедурі розгляду депутатського запиту* є необхідність прийняття Верховною Радою України рішення про направлення запиту відповідному органу або посадовій особі, до яких його звернуто, однією п'ятою від її конституційного складу (ч.4 ст.15 Закону). Частково воно вже було вирішено Рішенням Конституційного Суду України від 14 жовтня 2003 року № 16-рп/2003 (справа про направлення запиту до Президента України)[130]. Відтепер вищезгадана норма закону вже не застосовується.

Стосовно аргументації органу конституційної юрисдикції про те, що ст. 86 Конституції України не містить ніяких спеціальних процедур щодо направлення запиту, а також про те, що ця форма парламентського контролю традиційно розглядається як форма депутатської, індивідуальноїдіяльності, слід додати таке. Практика свідчить, що встановлення подібних обмежень для направлення запиту не має під собою чіткої аргументації. Візьмемо, для прикладу, парламентське засідання, що відбулося 18 червня 2003 року. Тоді було подано на розгляд 31 депутатський запит, з них не було підтримано 7. Після цього головуючий ще раз поставив ці 7 запитів на голосування, і лише один не знайшов підтримки в сесійній залі. Можна констатувати факт, що ситуативний критерій у вигляді 80 народних депутатів України, які можуть підтримати той чи інший запит, ніяк не впливає на підвищення ефективності застосування цього контрольного інструменту. Більш того, така процедура створює зайві перешкоди, бо надіслати запит у дні, коли не проводяться пленарні засідання, а також у міжсесійний період не виявляється можливим.

Тому, на виконання рішення Конституційного Суду України, слід внести зміни до Закону України „Про статус народного депутата України”, які б передбачали відміну необхідності виносити депутатський запит на пленарне засідання і необхідність його підтримки однією п'ятою від конституційного складу парламенту.

При аналізі практики використання цієї форми парламентського контролю не можна не помітити одну цікаву деталь: переважна більшість депутатських запитів надсилається депутатами, обраними за мажоритарною системою, і стосуються ці запити, переважно, проблем, які виникають у виборчому окрузі того чи іншого депутата. Так, за період роботи Верховної Ради України 3-го скликання 1612 (або 60,2%) запитів було внесено саме депутатами – мажоритарниками[61,134]. Активне використання контрольних повноважень в інтересах виборців цією категорією парламентарів свідчить про більш тісний зв’язок з населенням ніж у випадку з депутатами, обраними за пропорційною системою. Це може стати аргументом на користь збереження хоча б елементів мажоритарної системи при реформуванні вітчизняної виборчої системи.

Статистика свідчить, що в період з 1998 по 2002р.р., тобто другого скликання парламенту, було подано 2676 депутатських запитів, найбільша кількість з них адресувалась Кабінету Міністрів України - 1250 (або 46,7%)[61]. Якщо порівняти з показниками зарубіжних парламентів, то, наприклад, за той же період депутатами німецького Бундестагу було подано 11842 письмових запитань, що в співвідношенні до чисельного складу парламенту є в три рази більшим ніж в Україні.

Однак найбільш принциповим моментом, на нашу думку, є не кількість поданих запитів, а якість застосування цього контрольного інструменту. Тобто, пріоритетним напрямком в реформуванні інституту депутатського запиту повинно стати максимальне застосування можливостей засобів масової інформації при зверненні із запитом, а також постійний контроль з боку органів та посадових осіб за своєчасним та якісним реагуванням на запити з урядових структур. Доречно врахувати при цьому і закордонний досвід. Так, з 1981 року два рази на рік в офіційному виданні французького парламенту - „Journal Officiel” публікуються детальні статистичні дані про відповіді кожного із міністрів, в тому числі і Прем’єр-міністра, на поставлені їм письмові запитання[131,43].

В літературі пропонується публікувати всі запити та відповіді на них в газеті „Голос України”. Однак навряд чи це можливо. Відповідно до статистичних даних, на кожному пленарному засіданні розглядається, в середньому, до 10 депутатських запитів[61,134]. Отож можна лише уявити, який обсяг повинна мати офіційна газета українського парламенту, щоб повністю висвітлювати цю сторону діяльності депутатів(тим більше, що інколи депутатський запит займає цілу сторінку). Вважаємо, що вихід із ситуації може бути знайдено у започаткуванні спеціального видання Верховної Ради України, яке б висвітлювало контрольну діяльність парламенту. Так Парламент Бельгії випускає „Bulletin des Questions and Réponses”, в якому публікуються письмові питання членів парламенту та відповіді на них. До речі, на першій сторінці кожного номера вищезгаданого видання публікується перелік міністрів, що своєчасно не відповіли на поставлені запитання. Преса за цими даними інколи публікує перелік „найгірших учнів”, саме таке найменування отримують найбільш недбайливі урядовці.

Відповідно до абз.2 ч.1 Закону України „Про статус народного депутата України”, **депутатське звернення** - це викладена в письмовій формі пропозиція народного депутата, звернена до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції.

Якщо запит може бути надіслано лише за наявності відповідного рішення Верховної Ради України, то депутатське звернення не потребує такої процедури і може бути самостійно надісланим до адресата. Різниця між депутатським запитом та зверненням, на думку І.К. Залюбовської, полягає в часі використання цих форм контролю, а саме використання звернення як „замінника” запиту в міжсесійний період. Однак навряд чи депутатський запит можна прирівняти до звернення, як за його юридичною природою, так і за правовими наслідками. Якщо порівняти вищенаведені визначення, то можна виявити доволі суттєву різницю в владному характері цих форм депутатської діяльності: якщо в першому випадку мова йде про „вимогу”, то у випадку звернення йдеться про „пропозицію”. Тому ми не можемо погодитись з думкою І.К. Залюбовської про те, що звернення депутатів носять характер „офіційної вимоги розглянути питання”, бо пропозиція, за своєю природою, не може носити характер владного припису, на відміну від вимоги. Окрім цього, термін „вимога” застосовується і в кримінальному законодавстві України: в ч.1 ст. 351 КК передбачена відповідальність за невиконання законних вимог народного депутата України.

Якщо проаналізувати практику використання депутатських звернень, то можна дійти висновку про недостатню ефективність цієї форми контролю. Депутати набагато частіше вдаються до застосування запитів, що викликано відсутністю можливості провести обговорення відповіді на звернення на пленарному засіданні Верховної Ради України. При цьому запит інколи використовується лише для отримання інформації, необхідної для депутатської діяльності. Тому, на нашу думку, депутатське звернення повинно стати формою реалізації права депутата на отримання інформації від органів державного управління, і тим самим перетворитись на дієвий контрольний інструмент в діяльності парламентарія. Так, проведене серед народних депутатів опитування показало, що в 42,1% випадків порушується саме їх право на отримання інформації. Отже, проблема в цьому питанні існує і подібний крок міг би стати одним із шляхів вирішення цієї проблеми[132].

„Можливість безпосереднього контакту з міністрами, майже повна відсутність будь-якого попереднього розгляду питання стосовно його прийнятності, рівно як і повна свобода у виборі теми і манери постановки питання”[131,4] - саме такі позитивні моменти роблять процедуру *усних запитань* найбільш привабливою для французьких парламентаріїв. Інститут усних запитань парламентаріїв ще знаходиться на етапі свого становлення. В першу чергу це стосується створення процедури „години запитань”, яка зможе з часом замінити „Дні Уряду”, що довели свою неефективність для здійснення парламентського контролю. Корисним тут може стати і зарубіжний досвід, в першу чергу для вирішення проблем, з якими зіткнулися представницькі органи в процесі застосування процедури „години запитань”.

Серед основних проблем можна виділити наступні.

По-перше, проблема часу проведення „години запитань”. Свого часу вона виникла у французькому парламенті. Усні запитання ставились міністрам в п’ятницю вранці. Присутність парламентаріїв була невеликою (причини цьому різні - останній пленарний день тижня, необхідність роботи в округах і т.д.)[131,13], отже, процедура усних запитань без дебатів втратила ефективність. Натомість інша процедура – процедура актуальних запитань проводиться у середу після обідньої перерви. Саме у середу проводила своє засідання Рада Міністрів, і це означало, по-перше, присутність парламентаріїв у Парижі – місті розташування парламенту, а, по-друге, більш оперативне реагування на останні рішення уряду[131,20-21].

З огляду на це, доцільно було б проводити „годину запитань” відразу після чергового засідання Уряду. Оскільки, відповідно до п.1 Розділу ІІІ Тимчасового Регламенту Кабінету Міністрів України, засідання Уряду проводяться щосереди і починаються о 10 годині, „годину запитань” можна призначити на середу після обіду, або на ранок у четвер ( до того ж четвер – день голосувань, а це означає присутність максимальної кількості народних депутатів на засіданні парламенту) .

По-друге, це *проблема присутності компетентних керівників міністерств та відомств на „годині запитань”*. Відповідно до норм Регламенту Національних Зборів Французької Республіки, на запитання депутатів повинен відповідати компетентний міністр. Однак на практиці члени уряди передоручають один одному обов’язок відповідати на запитання[131,14]. Це, безумовно, зменшує ефективність такої контрольної процедури. З подібною проблемою зіткнулись і депутати Державної Думи Російської Федерації. Дослідники російського парламентаризму наводять таку статистику. Під час першої сесії першого скликання Державної Думи (січень-червень 1994 р.) відбулося 16 „урядових годин”. З 24 посадових осіб, які відповідали на запитання парламентарів як представники уряду, лише 10 були керівниками міністерств та відомств, причому на трьох „урядових годинах” взагалі не було перших осіб урядових структур[133,191-192].

Ми пов’язуємо виникнення подібних ситуацій із відсутністю у парламенту права оголосити вотум недовіри окремому міністру. Такі проблеми виникають і при застосуванні інших форм парламентського контролю. Це є ще одним аргументом на користь внесення відповідних змін до Конституції України.

По-третє, це проблема висвітлення „години запитань”**.** На думку французьких дослідників, малоефективність цієї контрольної процедури полягає у відсутності зацікавленості центральної преси до депутатських запитань, оскільки більшість з них стосується місцевих проблем. Для того, щоб надати усним запитанням відповідного статусу, на думку І. Мішеля, слід „передавати відеозаписи засідань, присвячені усним запитанням, місцевим телестанціям, які використовували б їх на свій розсуд”[131,17]. Ця проблема є і в Україні. Отож необхідним є напрацювання механізму передачі інформації відповідними підрозділами Апарату Верховної Ради України до місцевих засобів масової інформації.

 До інших важливих моментів при запровадженні процедури „години запитань” можна віднести також такі. Депутати завчасно повинні вносити до Погоджувальної ради депутатських груп (фракцій) свої пропозиції щодо кандидатур міністрів, яких слід запросити на „годину запитань”. Погоджувальна рада, узагальнивши пропозиції депутатів, визначає список запрошених, тематику та дату проведення „години запитань”. При цьому, ще на початку кожної сесії необхідно на погоджувальній раді розподілити квоту для запитань серед парламентських фракцій. Слід також врахувати, що в даний час Уряд формується Прем’єр-міністром за погодженням із фракціями, які складають більшість у Верховній Раді України. Тому квота часу запитань для фракцій, які складають меншість у парламенті, повинна становити не менше половини. Стосовно тематики „години запитань”, то це може бути, наприклад, певний напрямок державного управління, як-то економічний блок питань, чи питання забезпечення правопорядку та зовнішньої безпеки. Відповідним чином будуть запрошуватись і міністри, які відповідають за той чи інший напрямок.

Для вдосконалення самого процесу надання відповідей на запитання парламентаріїв можна скористатись досвідом парламенту Данії: депутати задають питання, а міністри відповідають не з трибуни, а зі своїх місць, на яких встановлені мікрофони. Як показала практика, це робить дискусію більш жвавою[134,109]. Час для постановки питання повинен становити не більше трьох хвилин, відповідь на нього – не більше п’яти хвилин. Під час „години запитань” парламентарії зачитують свої запитання, при цьому для економії часу, не пояснюючи причин постановки запитання. Оскільки міністр, як правило, не володіє усією інформацією, в деяких зарубіжних країнах (наприклад, Швеції), урядовець приходить на „годину запитань” разом із так званою „міністерською групою підтримки” (це його заступники, секретарі і інші працівники міністерства), яка в будь-який момент може надати необхідну для відповіді інформацію[134,124].

За результатами проведення цієї процедури парламент може прийняти відповідне рішення. Так, Рада Федерації Росії, після „Урядової години” приймає одне з наступних рішень: про звернення до Президента чи Уряду Росії, про рекомендації Уряду, про доручення Рахунковій палаті, про доручення комітету (комісії) Ради Федерації, про прийняття повідомлення члена Уряду Росії до відома.

Підсумовуючи вищенаведене можна зробити такі висновки.

Основними формами контрольної діяльності народного депутата України є депутатський запит, звернення та запитання. Під час застосування запитів чи запитань, в тій чи іншій мірі перевіряється діяльність виконавчих структур, а тому запити можна повною мірою вважати контрольними заходами.

Вдосконалити інститут депутатських запитів можна, по-перше, знявши обмеження щодо необхідності виносити депутатський запит на пленарне засідання парламенту, по-друге, скасувавши і необхідність його підтримки однією п'ятою від конституційного складу парламенту. Щодо предмету депутатського запиту, то тут необхідно встановити таке обмеження: депутатський запит не може стосуватися питань, пов’язаних із здійсненням функцій кримінального переслідування. Слід також запровадити спеціальне видання, яке б висвітлювало контрольну діяльність парламенту і, в першу чергу, публікувало депутатські запити та відповіді на них. Таку форму контрольної діяльності як депутатське звернення слід перетворити на форму отримання інформації, необхідної для депутатської діяльності.

Назріла необхідність запровадити процедуру „години запитань”. При цьому, використовуючи зарубіжний досвід, слід врахувати такі моменти: проводити „годину запитань” в день проведення засідання Уряду чи в день наступний після нього; тематику „години запитань” визначати за галузевим принципом з урахуванням побажань парламентаріїв; посилити відповідальність міністрів у сфері співпраці із парламентом; за наслідками „години запитань” приймати відповідну постанову, де слід вказувати на недоліки у державному управлінні та пропонувати конкретні шляхи їх усунення; створити механізм передачі інформації про проведені „години запитань” до місцевих засобів масової інформації.

**РОЗДІЛ 3**

 **ОСНОВНІ ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ**

**3.1. Внутрішній парламентський контроль: специфіка, напрямки реалізації та вдосконалення.**

Необхідність контролювати внутрішні парламентські процеси пов’язана з відсутністю інституцій, які б могли перевіряти діяльність структурних підрозділів парламенту – органів, посадових осіб та безпосередньо парламентаріїв. Але для нормального функціонування будь-якого органу, контроль за діями його внутрішніх структур необхідний, в першу чергу, задля забезпечення його нормального функціонування. Враховуючи специфіку парламенту, створення зовнішньої контролюючої інстанції є неможливим. Тому повноваження по контролю за діяльністю суб’єктів парламентського процесу надаються безпосередньо структурним підрозділам та посадовим особам Верховної Ради України, парламентаріям, парламенту в цілому.

На нашу думку, потрібно створити таку систему внутрішнього парламентського контролю, яка дозволяла б перевіряти дії всіх суб’єктів парламентського процесу. Ця схема може виглядати таким чином.

Контроль за діяльністю народних депутатів України повинен здійснювати Голова Верховної Ради України, комітет з питань Регламенту та депутатської етики та голова парламентського комітету, членом, якого є парламентарій.

Контроль за роботою посадових осіб Верховної Ради України. За діями Голови та його заступників – контроль повинні здійснювати парламентарії та Верховна Рада України як колегіальний орган, що має право приймати юридичні рішення за наслідками контролю. За діяльністю голів комітетів, крім вище перелічених суб’єктів, повинен наглядати також Голова парламенту або один із його заступників.

Контроль за діяльністю апарату Верховної Ради України. Основні суб’єкти, що повинні здійснювати постійний контроль – це Голова Верховної Ради України, його заступники та регламентний комітет; ініціаторами контрольних заходів можуть виступати самі парламентарії; органом правомочним приймати певні рішення щодо підконтрольного суб’єкту – парламент України.

Контроль за діяльністю народних депутатів України. За чинним Регламентом Верховної Ради України та Законом України "Про статус народного депутата України" на парламентарія покладаються певні обов’язки. В першу чергу, увага приділена обов’язкам у сфері депутатської етики. Відповідно до ст.8 Закону у своїй діяльності народний депутат повинен дотримуватися загальновизнаних норм моралі; завжди зберігати власну гідність, поважати честь і гідність інших народних депутатів, службових та посадових осіб і громадян; утримуватись від дій, заяв та вчинків, що компрометують його самого, виборців, Верховну Раду України, державу. Крім цього неприпустимим є використання народним депутатом свого депутатського мандата всупереч загальновизнаним нормам моралі, правам і свободам людини і громадянина, законним інтересам суспільства і держави. Народний депутат не повинен використовувати депутатський мандат в особистих, зокрема, корисливих цілях. Крім моральності поведінки парламентарія, його діяльність повинна також відповідати службовим вимогам, головне місце серед яких посідає норма про його обов’язкову присутність на засіданнях Верховної Ради України та органів парламенту, до яких було обрано народного депутата (ст.24 вищеназваного Закону). Окреслення головних обов’язків парламентарія дозволяє більш чітко уявити такий об’єкт внутрішнього контролю, як діяльність депутата. Чинне законодавство закріплює такий перелік контролюючих суб’єктів.

Голова Верховної Ради України зобов’язаний забезпечувати нормальний хід пленарних засідань. В силу цього він контролює поведінку народних депутатів з точки зору дотримання Регламенту під час їх виступу та доповідей інших парламентаріїв. Більшість питань контролю спікера парламенту за діями депутатів під час роботи Верховної Ради України в пленарному режимі детально врегульовано в Главі 3.8 Регламенту "Дисципліна та етика пленарних засідань".

Попри це, досить частими стали випадки масового порушення парламентаріями нормального ходу пленарних засідань, яке виражається в блокуванні трибуни, заважанні промовцю зайвими викликами і тощо. Як показує практика, причина більшості з таких інцидентів лежить у сфері державно-правових конфліктів. Зокрема, неврахування більшістю парламентаріїв думки меншості, а також вимог регламентних норм при розгляді важливих питань державного та громадського життя. Хоча інколи таке порушення регламентних норм може бути зовсім незначним[135].

Існує думка, що запобігти подібним випадкам можна завдяки адміністративним методам, наприклад, через запровадження спеціальних підрозділів парламентської поліції[136]. Враховуючи правову природу парламенту, можна зазначити, що вищий представницький орган приймає рішення від імені українського народу шляхом пошуку консенсусу між різними політичними течіями, представленими в ньому. Заміна дипломатичних методів на адміністративні засоби означала б нівелювання основних засад парламентаризму. Тому і подібні конфліктні ситуації повинні врегульовуватись за столом переговорів. Заради зменшення кількості таких інцидентів необхідна чітка правова база з питань діяльності як опозиційних сил, так і більшості в українському парламенті. З іншого боку, як вірно відмічає Ю.М. Тодика, однією з суттєвих причин виникнення та неможливості врегулювання державно-правових конфліктів в нашій державі є відсутність процесуально-процедурних норм, в тому числі і в сфері парламентських правовідносин[137]. Тому для запобігання подібних конфліктних ситуацій у парламенті слід напрацювати відповідні механізми пошуку консенсусу, зокрема, частіше використовувати парламентські слухання з приводу того чи іншого законопроекту; завчасно розглядати спірні моменти на засіданнях профільного комітету і не виносити їх у сесійну залу[138].

Іншим суб’єктом, названим у чинному законодавстві як контролююча інстанція за діями парламентарія, є комітет з питань Регламенту та депутатської етики. Основним об’єктом контролю цього комітету є присутність депутата на місці роботи ( пленарному засіданні парламенту чи засіданні його робочих органів ). Повноваження регламентного комітету закріплені в статтях Глави 4.1 Регламенту Верховної Ради України.

Чітко ж повноваження щодо контролю за діями народного депутата як члена відповідного комітету не закріплені ні в Регламенті, ні в Законі України "Про комітети Верховної Ради України". Проте голова комітету як особа, відповідальна за роботу комітету, не може обійтися без нагляду за діями парламентаріїв під час виконання ними завдань члена комітету. Однак, ніяких конкретних заходів впливу на депутатів у випадку виявлення відхилень у їх роботі, голова комітету вжити не може. Тому головам парламентських комітетів слід надати право входити з поданням про притягнення депутата до дисциплінарної відповідальності до органу, який був би уповноважений накладати на депутата стягнення.

Одним з принципових моментів у регулюванні внутрішнього парламентського контролю може стати *питання контролю за депутатами з боку депутатських груп та фракцій*. Передумовою цьому є розпочатий процес внесення змін до статті 81 Конституції України. Зокрема, пропонується включити до цієї статті додаткову підставу припинення повноважень парламентарієм, відповідно до якої повноваження народного депутата України, обраного за виборчим списком політичної партії, блоку політичних партій, припиняються у разі його виходу зі складу фракції даної партії, блоку партій.

Звернувшись до зарубіжного досвіду, можна чітко простежити тенденцію до посилення ролі депутатських фракцій у парламентах, особливо в країнах з усталеною системою "більшість-опозиція". В першу чергу потерпає від цього принцип так званого "вільного" мандату. На думку відомого німецького дослідника К. Хессе "вільний мандат вступає у непереборне протиріччя з дійсністю сучасної партійної держави"[139]. Головною проблемою сучасної фракційної дисципліни є забезпечення одностайності членів фракції при голосуванні у парламенті. Заради цього вживаються різноманітні заходи, особливе місце серед яких посідає запровадження посади "батога". В Палаті Громад Парламенту Великобританії ця особа слідкує за поведінкою депутатів, за своєчасною явкою на засідання Палати, контролює голосування парламентаріїв, роз’яснює їм позицію фракції і т.д. "Батоги" присутні як в стані урядової більшості, так і в Опозиції Її Величності. Посада урядових "батогів" прирівнюється до міністрів. Вони, як і три "батоги" опозиції, отримують платню за рахунок державної казни.

Попри такий адміністративний пресинг, головною умовою, що спонукає більшість депутатів дотримуватись фракційної дисципліни під час голосування є загроза бути невключеним до партійного списку чи неотримання підтримки партією під час наступних парламентських виборів.

Тому, на нашу думку, навіть за наявності права нормотворчості у фракцій у вигляді можливості прийняття Положення про депутатську фракцію, не слід надавати фракціям адміністративних засобів для контролю за депутатами, особливо під час їх волевиявлення. Відповідно, санкції, що будуть закріплюватись у положеннях депутатських фракцій, повинні мати виключно політичний характер: наприклад, у випадку неодноразового порушення фракційної дисципліни народним депутатом-членом фракції, керівництво цього депутатського об′єднання повинно мати право звернутися до центральних органів політичної партії, з членів якої була утворена ця фракція, з пропозицією не включати парламентарія до виборчого списку на наступних виборах.

Не отримала свого вирішення і проблема контролю у Верховній Раді України за фінансовим станом народних депутатів. Доволі часто засоби масової інформації повідомляють про підкуп народних депутатів. Одразу відмітимо, що ця проблема не є суто українською, вона характерна і для інших колишніх радянських республік[140,69-70].

Що стосується парламентів західних держав, то в них контроль за отриманими парламентаріями доходами є одним із основних напрямків внутрішнього контролю. Так, конгресмен США зобов’язаний кожен рік подавати річний фінансовий звіт про свою діяльність. Особлива увага приділяється транспортним послугам та подарункам, які отримують парламентарії від іноземних урядів та організацій: якщо вартість подарунка перевищує 100 доларів США, сенатор зобов’язаний протягом 60 днів передати його секретарю Сенату разом із звітом. В останньому зазначається де, коли і за яких обставин він отримав цей подарунок[141,125-126]. При цьому „побічні доходи” членів Конгресу не повинні перевищувати 15 відсотків від їх основного заробітку.

Слід активізувати контрольну діяльність регламентного комітету в цьому напрямку, періодично аналізувати фінансовий стан парламентаріїв, відносно яких надходить інформація про корупційні дії.

Однією з важливих засад внутрішнього контролю повинно стати також положення про оскаржуваність рішень, прийнятих в результаті контрольних дій стосовно парламентарія.

Так, в польському Сеймі справи про порушення дисципліни депутатами розглядає Комісія з Регламенту та депутатських справ. Відповідно до ч.3 ст. 72 Регламенту Сейму, депутату надається право оскарження в Президію Сейму постанови Комісії протягом 14 днів від дня її вручення. Скарга приноситься Маршалу Сейму, який представляє її на засіданні Президії, ознайомившись з думкою клубу або депутатської групи, членом якої є депутат. Член Бундестагу ФРН може опротестувати рішення головуючого на засіданні про заклик до порядку або видалення із залу засідань до Ради старійшин. Однак, як свідчить практика, поки що всі протести такого роду відхилялись[142,149].

Запровадивши можливість оскарження рішень, потрібно при цьому одночасно спростити і механізм прийняття цього рішення. Наприклад, у випадку грубого порушення ходу пленарних засідань депутатом, за поданням Голови Верховної Ради України, регламентний комітет може прийняти рішення про позбавлення цього депутат приймати участь у пленарних засіданнях (до 5-ти). При цьому депутату надається право оскаржити таке рішення в орган, до якого входить керівництво парламенту, його комітетів та депутатських груп (фракцій). На даному етапі державотворення таким органом є Погоджувальна рада депутатських груп (фракцій).

Ці та подібні до них кроки дозволять зробити дисциплінарні провадження у справах депутатів, по-перше, більш оперативними, а, по-друге, більш об’єктивними: завдяки компетентному розгляду справи в профільному комітеті можливості оскарження та позбавлення більшості права на виведення із зали засідань "неугодних" парламентаріїв[143].

Поряд з контролем за діями парламентаріїв існує також контроль за роботою посадових осіб Верховної Ради України. Можна виділити два підвиди такого контролю: контроль за діяльністю керівництва парламенту та контроль за діяльністю керівництва комітетів. Різниця полягає лише в тих суб’єктах, які мають право здійснювати контроль щодо цих осіб.

Центральне місце серед форм цього виду внутрішнього контролю є періодичні звіти цих посадових осіб. Чинне законодавство закріплює положення, згідно з яким Голова Верховної Ради України та його заступники не рідше одного разу на рік подають звіти про свою діяльність (ст.ст. 4.3.8, 4.3.9. Регламенту). Попри це, таких звітів до цього часу подано ще не було. Виступ же Голови парламенту можна почути на початку кожної сесії, в якому він оголошує про підсумки минулої сесії і ставить завдання на майбутнє.

Аналогічне положення щодо звітування існує і стосовно такого колегіального органу як Президія Верховної Ради України, який, до речі, не передбачений Конституцією України 1996 року (ст. 4.5.9. Регламенту). Одного разу, 7 квітня 1995 року, Президія звітувала перед парламентом, за результатами звіту цього ж дня була прийнята відповідна постанова[144].

Щодо звітування голів комітетів, то відповідно до п.7 ч. 2 ст. 23 Закону України "Про комітети Верховної Ради України", голова, не рідше одного разу на рік доповідає Верховній Раді України про роботу комітету та його наслідки. Як бачимо, керівник парламентського комітету звітує не з приводу власної діяльності, а з приводу діяльності самого комітету. Попри це, практика українського парламентаризму в останні часи не знає жодного випадку звітування голови комітету перед парламентом.

Така форма контролю як звітування перед Верховною Радою України має важливе значення для відстежування недоліків в організації роботи як парламенту, так і комітетів, і повинна здійснюватись в передбачені законом строки. Для цього рекомендується після сформування керівництва єдиного законодавчого органу держави, розробляти та затверджувати графік звітування посадових осіб. Окрім того, видається доцільним передбачити інститут позачергових звітів посадових осіб парламенту України. Право ініціювати такі звіти слід було б надати депутатським групам ( фракціям). Рішення про позачерговий звіт набувало б юридичної сили, якщо б його підтримала не менш ніж одна третина від конституційного складу Верховної Ради України, тобто не менш як 150 народних депутатів. Практика показала, що найбільш гострі проблеми виникають у взаємовідносинах керівництва парламенту з парламентською меншістю. Саме цим аргументується потреба у позачергових звітах і така процедура прийняття рішення про звіт.

 Окрім того, в деяких випадках формою внутрішнього парламентського контролю, як вже зазначалось, може бути парламентське розслідування. Чинний Регламент передбачає можливість створення тимчасової слідчої комісії у випадку розслідування дій Голови Верховної Ради України, коли на порядок денний ставиться питання про відсторонення його від займаної посади (ч.3 ст. 4.3.5 )

Такі розслідування мають місце не тільки в українській, але і в зарубіжній практиці. Так, у вересні 1994 року була порушена процедура розслідування за фактом порушення етичних норм Спікером Палати Представників Конгресу США Н. Грінгрічом. Був створений спеціальний слідчий підкомітет, який, правда в трансформованому виді, працював протягом роботи парламенту трьох скликань, 103-го, 104-го та 105-го. Звинувачення стосувалось використання Н. Грінгрічом коштів благодійного фонду на свої виборчі потреби. Потім його було звинувачено у наданні слідчим парламентським органам недостовірної інформації. В результаті Н. Грінгріча зобов’язали опублікувати в пресі коротке повідомлення про свої дії, схвалене спеціальним юрисконсультом слідчого підкомітету.

В цьому зв’язку слід зазначити, що парламентське розслідування слід проводити у випадку грубого порушення норм Регламенту або систематичного невиконання посадовими особами парламенту покладених на них обов’язків, бо саме такі ситуації у сфері внутрішньої організації роботи Верховної Ради України, на нашу думку, можуть відноситись до подій, які становлять "суспільний інтерес", саме вони є конституційним приводом для застосування цієї форми парламентського контролю.

Третя складова внутрішнього парламентського контролю – це контроль за діяльністю апарата Верховної Ради України*.*

Чинне законодавство передбачає, що повноваження контролю за Секретаріатом Верховної Ради України закріплюються за Головою Верховної Ради України (п.10 ст.4.3.8.). Як і у випадку з посадовими особами парламенту, однією із суттєвих форм контролю є звітування керівництва допоміжних структур Верховної Ради України. Так, у практиці роботи парламенту останніх трьох скликань можна знайти випадки звітування керівника друкованого засобу масової інформації парламенту України – головного редактора газети "Голос України" С.М. Правденка: такі звіти відбувались 16 грудня 1992 року та 22 жовтня 1998 року.

За результатами проведення цих контрольних заходів були дані відповідні вказівки як редакції газети, так і внутрішнім органам парламенту. В силу відсутності нормативно закріпленого правила, контрольні повноваження за цим структурним підрозділом апарату Верховної Ради України надаються Комітету з питань свободи слова та інформації. Окрім дій за конкретними вказівками парламенту, іноді можна зустріти випадки самостійного проведення контролю та вжиття заходів згаданим Комітетом відносно редакції газети. Так, за повідомленнями інформагенств, 13 листопада 2002 р. на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації було розглянуто питання про редакційну політику керівництва видання. В результаті було висловлено незгоду з діями редакції, яка фактично перетворила "Голос України" на газету Голови Верховної Ради України, зокрема, друкуючи на значних газетних площах уривки з його книжок. На засіданні Комітету було ухвалено рішення, згідно з яким головний редактор "Голосу України" протягом одного місяця мав запропонувати нову концепцію, яка б підтвердила статус газети як парламентського видання, з наступним затвердженням цієї концепції на засіданні Верховної Ради України.

Разом з тим, ми не зустрінемо жодного випадку звітування керівництва апарату парламенту. А проблеми у відносинах між депутатами та апаратом парламенту виникають досить часто[145]. Мабуть, відсутність належного контролю за діяльністю апарату пов’язана із надмірною завантаженістю Голови Верховної Ради України, який повинен керувати та контролювати багато напрямків діяльності парламенту, працювати як народний депутат у виборчому окрузі, представляти вищий законодавчий орган нашої держави на міжнародному рівні і т.д. В цьому зв’язку необхідно створити і на законодавчому рівні закріпити двосуб’єктну систему контролю за діями апарату. Так, контрольні повноваження за адміністративно - господарчими підрозділами ми вважаємо за доцільне надати регламентному комітету, як це зроблено в Державній Думі Російської Федерації[146,228], а контроль за редакцією "Голосу України" та інших парламентських засобів масової інформації закріпити за Комітетом Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації. Враховуючи важливість допоміжних підрозділів для нормальної роботи парламенту, а також представництво у комітетах усіх депутатських груп та фракцій, такі кроки дозволили б підвищити ефективність контролю у цій сфері.

Таким чином можна зробити такі висновки.

В сфері внутрішнього парламентського контролю можна виділити три основні напрямки: контроль за діяльністю народних депутатів України, контроль за роботою посадових осіб Верховної Ради України та контроль за діяльністю апарату Верховної Ради України.

Щодо першого напрямку, то тут слід підвищити роль комітету з питань Регламенту та депутатської етики як основного органу, уповноваженого перевіряти діяльність парламентаріїв. Особливо це стосується фінансового стану народних депутатів. Депутату ж слід надати право оскаржувати до колегіального органу застосовані до нього дисциплінарні заходи.

Звітування посадових осіб парламенту повинно стати обов’язковою практикою в сфері контролю за їх діяльністю. Слід також більш широко залучати профільні комітети для контролю за відповідними підрозділами апарату Верховної Ради України.

**3.2. Вдосконалення законодавства по реалізації процедур імпічменту Президенту України та оголошення недовіри Кабінету Міністрів України.**

Імпічмент Президента та відставку Уряду прийнято відносити до форм конституційно-правової відповідальності[147,191-192]. Отож, перш ніж приступити до детального розгляду цих двох інститутів, слід зупинити увагу на питанні взаємозв’язку між парламентським контролем та конституційно-правовою відповідальністю.

Останнім часом теорія конституційно-правової відповідальності набула особливого розвитку в юридичній науці. Предметом дослідження вже стали такі питання, як санкції конституційної-правової відповідальності, конституційний делікт як підстава конституційно-правової відповідальності, суб’єкти конституційно-правової відповідальності та ін. [147; 130; 97; 159; 150]. Попри це, як вірно відмічає Ю.М. Тодика, "реалізація багатьох норм матеріального права не забезпечена належним чином процесуальними нормами"[147,192], в тому числі це стосується і конституційно-правової відповідальності. Разом з тим, як вже зазначалося, в результаті здійснення парламентського контролю, його суб’єкти можуть застосовувати до державних органів та посадових осіб конституційно-правові санкції, тобто є можливість притягнення особи до конституційно-правової відповідальності. Так, наприклад, в результаті здійснення такої форми парламентського контролю, як заслуховування звіту Уряду, Верховна Рада України може визнати його роботу незадовільною і застосувати таку конституційно - правову санкцію, як відправлення Уряду у відставку.

Таким чином, парламентський контроль носить вочевидь процесуальний характер відносно матеріальних норм конституційно-правової відповідальності.

Особливої актуальності останнім часом набуваєпроблема нормативного врегулювання процедури відсторонення Президента України від посади в порядку імпічменту (ст. 111 Конституції України).

Інститут імпічменту виник в Англії ще в XVI ст. Тривалий час він використовувався доволі активно. На відміну від сучасного варіанту, в ті часи імпічмент означав, в першу чергу, притягнення вищих посадовців до кримінальної відповідальності. З часом, коли в межах парламентської системи виникла політична відповідальність уряду перед представницьким органом, інститут імпічменту втратив свою актуальність і став застосовуватись доволі рідко. Так, за даними, які наводить В.Є. Чіркін, ця процедура за останні роки була доведена до кінця лише кілька разів - в країнах Латинської Америки, Індонезії, Філіппінах, а також в Азербайджані. Однак, як вірно зазначається в літературі, „ефективність імпічменту слід оцінювати не стільки частотою, скільки реальною можливістю і доцільністю в його використанні”[148,9-10].

Змінились і акценти в правовій природі імпічменту - відтепер він означає особливу процедуру відсторонення від посади[9,9]. Соціально-правове призначення інституту імпічменту на сучасному етапі розвитку державності не вичерпується лише розумінням його як одного із елементів механізму стримувань та противаг. Як показала практика, під час проведення процедури імпічменту можуть бути виявлені не тільки ознаки злочинних діянь урядовців, а й обставини, що є причиною неефективного державного управління. Так, під час імпічменту Президента США Р.Ніксона, спеціальна комісія сенату звернула увагу уряду та громадськості на серйозні недоліки в сфері дотримання державними службовцями норм етики державного управління, які, зокрема, і стали одним із важливих чинників, що викликали „Уотергейт”. Нею були також запропоновані конкретні кроки по недопущенню у майбутньому подібних явищ[149,474].

Серед питань, які ставляться в юридичній літературі з приводу імпічменту, можна виділити такі.

По-перше, це питання підстави відсторонення Президента України від займаної посади в порядку імпічменту. Відповідно до ч.1 ст.111 Конституції України нею є вчинення Президентом державної зради чи іншого злочину. Подібна норма існує і в Конституції Російської Федерації (ч.1 ст.93), за одним лише винятком: „іншим” може бути лише тяжкий злочин. Одразу зазначимо, що російські парламентарії вже одного разу намагалися застосувати цю процедуру. В середині 1998 року 207 депутатів Державної думи ініціювали питання про початок процедури імпічменту президента Б.М. Єльціна. Йому інкримінувались дії, які за переконанням парламентаріїв, мали ознаки тяжких злочинів: державна зрада при підписанні Біловежської угоди; державний переворот в жовтні 1993 року; незаконна воєнна операція в Чеченській республіці; нанесення суттєвої шкоди обороноздатності країни; вчинення дій, що призвели до соціально-економічної кризи в країні. Була створена спеціальна слідча комісія, яка зібрала матеріал відповідно до пунктів запропонованого звинувачення. Однак, під час голосування, що відбулося 13-15 травня 1999 року, жоден з пунктів звинувачення не отримав необхідної кількості голосів – 300.

Цей приклад є доволі показовим та має актуальність і для нашої практики. Справа в тому, що діяльність глави держави є доволі специфічною. Рішення, які він приймає, як правило не носять індивідуально-правового характеру, і тому під час їх виконання опосередковуються численними рішеннями підпорядкованих йому виконавчих структур. Тому встановити причинний зв’язок (що є необхідним елементом об’єктивної сторони складу злочину) між діями Президента та наслідками, що настали, доволі важко. Отже, застосування кримінально-правових норм при кваліфікації дій глави держави виявилось доволі важким. Це, до речі, і стало одним із чинників прийняття негативного рішення при пред’явленні Б.М. Єльцину звинувачення.

Цілком виправданою є полеміка в юридичній літературі з приводу зміни підстави імпічменту Президента. Зокрема, пропонується встановити таку підставу, як порушення Президентом Конституції України[150; 122].

На нашу думку, ця позиція є цілком аргументованою. Як альтернативу, можна запропонувати і таку підставу, як порушення Президентом України присяги. Такий державно-правовий феномен, як присяга, ще не достатньо досліджений в юридичній науці. На рівні Основного Закону складення присяги передбачено стосовно народного депутата України (ст.79) та Президента України (ст.104). Порушення ж присяги як підстава припинення повноважень встановлена для діяльності судді (п.5 ч.5 ст. 126). Соціально-правове значення присяги полягає в тому, що її складання є, по-перше, взяттям посадовцем на себе зобов’язань діяти в інтересах держави і народу, а, по-друге, „правовою формою легалізації його статусу”.

Сам текст присяги містить високі вимоги до діяльності глави держави: "Я, (ім'я та прізвище), волею народу обраний Президентом України, заступаючи на цей високий пост, урочисто присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми справами боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу, обстоювати права і свободи громадян, додержуватися Конституції України і законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників, підносити авторитет України у світі".

Щодо „державної зради” як підстави імпічменту, то в цьому питанні можемо констатувати не зовсім адекватне сприйняття практики зарубіжного парламентаризму. Справа в тому, що подібна підстава імпічменту глави держави міститься і в Конституції Франції 1958р. Мабуть, враховуючи той факт, що Франція, як і Російська Федерація та Україна є президентсько-парламентськими республіками, при прийнятті Конституцій двох останніх держав був використаний досвід Франції у вирішенні цього питання. Однак при цьому не було враховано, що у французькій юридичній науці та практиці „державна зрада”, вчинена Президентом, розуміється не як кримінальний злочин, а, в першу чергу, як „серйозне упущення при виконанні президентських обов’язків”(Ж. Жіккель), „політичний злочин, який полягає у зловживанні своїми обов’язками шляхом дій, що суперечать Конституції та вищим інтересам держави”(М. Дюверже). Про неврахування цього аспекту застосування терміну „державна зрада” свідчить, зокрема, формулювання „та інший (тяжкий) злочин” в текстах статей, присвячених інституту імпічменту, російської та вітчизняної Конституцій.

Щодо українського законодавства, то відповідно до ст. 111 Кримінального кодексу України „державна зрада” може полягати у таких формах: перехід на бік ворога в умовах воєнного часу або в період збройного конфлікту, шпигунство, подання іноземній державі, іноземній організації або їх представникам допомоги в проведенні підривної діяльності проти України. Очевидно, що подібні види об’єктивної сторони є не зовсім застосовані щодо специфічної діяльності глави держави. Як ми бачимо, „порушення присяги Президентом України” найбільшим чином відповідає завданням імпічменту глави держави. Її запровадження зможе, на нашу думку, зробити процедуру відсторонення глави держави від займаної посади в порядку імпічменту більш ефективною.

Наступною проблемою є необхідність вдосконалення процедури імпічменту. Питання спрощення процедури вже неодноразово піднімалося як науковцями, так і громадськістю[147; 41]. В цьому зв’язку, слід відзначити, що в літературі виділяють три основних різновиди процедури імпічменту. Перший – коли питання про відсторонення глави держави вирішує парламент самостійно (США). Другий – питання вирішує Конституційний суд після висунення звинувачення парламентом (ФРН, Угорщина). Третій – для вирішення цього питання створюється спеціальний орган, наприклад, Верховна палата правосуддя у Франції або Державний трибунал у Польщі.

В Україні існує своя специфічна форма процедури імпічменту: остаточне рішення приймається парламентом за умови отримання висновку Верховного Суду України про наявність ознак злочину в діях Президента України та висновку Конституційного Суду України про додержання конституційної процедури імпічменту.

Заради удосконалення процедури пропонується розділити її на два етапи: перший (парламентський) – зняття Верховною Радою України недоторканості з глави держави; другий (судовий) – розгляд Верховним Судом України, з дотриманням усіх вимог кримінально-процесуального законодавства, справи про вчинення Президентом злочину, за умови попередньої перевірки Конституційним Судом України дотримання Конституції України при знятті парламентом недоторканості з Президента України[167]. Інший варіант удосконалення процедури полягає в зменшенні кількості голосів, необхідних для усунення Президента України з поста – з трьох четвертих від конституційного складу Верховної Ради України до двох третин від її конституційного складу. Свій варіант процедури імпічменту пропонує Л.Т. Кривенко: необхідно створити спеціальний квазісудовий орган ( за зразком Державного трибуналу Польщі), який займався б питанням притягнення вищих посадових осіб до конституційно - правової відповідальності[151,4-5].

За умов введення такої підстави імпічменту Президента України як порушення ним присяги, відпаде необхідність в отриманні висновку Верховного Суду України про наявність ознак злочину в діях Президента України, оскільки в цьому випадку мова може йти як про правові, так і про політичні дії глави держави, що призвели до кризового становища в державному чи громадському житті.

Щодо вищенаведених пропозицій, то, по-перше, запровадження судової стадії може бути необхідним лише при збереженні чинної підстави імпічменту. По-друге, зменшення кількості голосів, необхідних для усунення Президента України з поста, не може вважатися доцільним, оскільки рівень підтримки населенням Президента на виборах не є рівноцінним рівню підтримки виборцями такої кількості народних депутатів України (достатньо порівняти результати останніх виборів). По-третє, створення спеціального органу не стало виправданим на практиці: Верховна палата правосуддя у Франції до цих пір не функціонує.

Особливе місце серед форм парламентського контролю за діями Уряду посідає резолюція недовіри. Відповідно до ч.4 ст.115 Конституції України, прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України має наслідком відставку Кабінету Міністрів України. Отож, особливість цієї форми контрольної діяльності, як і у випадку з імпічментом Президента, полягає у співпаданні її з конституційно-правовою санкцією. Слід відмітити, що парламентська відповідальність уряду вже стала предметом монографічних досліджень[152; 172].

Серед проблемних питань, які виникають в зв’язку із застосуванням резолюції недовіри можна відмітити наступні. Останнім часом, коли почалися серйозні дискусії з приводу інституціоналізації парламентської більшості, одним з ключових питань стало укладення угоди між більшістю та створеним за її участю Урядом. Важливим стало вирішення питання про характер цієї угоди в аспекті можливості застосування резолюції недовіри до Кабінету Міністрів України після підписання угоди. Очевидно, що така угода не може мати правового характеру. Вона є політичним актом, „який засвідчує спільність поглядів на державну політику”[153,2]. А тому невиконання положень подібних угод не може тягти за собою юридичних наслідків для обох сторін, як у випадку з іншими видами правових договорів.

Натомість наявність чіткої домовленості між парламентською більшістю і Кабінетом Міністрів України з основних напрямків державного управління дозволить поставити на новий якісний рівень взаємовідносини між законодавчої і виконавчою гілками влади, що безумовно сприятиме більшій ефективності урядових реформ. Окрім цього, не слід забувати, що конституційно-правова відповідальність має політичний характер. А це означає також і відсутність точного переліку правопорушень, за які можуть бути застосовані відповідні санкції. Тому, виписані в угоді обов’язки Уряду дозволять застосовувати інститут резолюції недовіри на більш якісній основі. Як показує практика зарубіжних країн, такі угоди дозволяють парламентській більшості робити свої дії (в разі вираження недовіри уряду) більш аргументованими та зрозумілими для виборців, а урядовим структурам - нормально працювати, не перебуваючи у стані „перманентної відставки”.

Серед інших пропозицій, що висловлюються в літературі, заслуговує на увагу, по-перше, пропозиція про запровадження персональної відставки міністрів. Як вже нами показувалось, відсутність можливості у парламента вплинути на конкретного урядовця в разі невиконання ним вимог як самого парламенту, так і його робочих органів, є однією із причин низького рівня співпраці між урядовими структурами і Верховною Радою України.

По-друге, слушною є пропозиція про запровадження конструктивної резолюції недовіри. Це означає, що в разі оголошення недовіри Кабінету Міністрів України, парламент повинен одночасно затвердити кандидатуру нового Прем’єр-міністра України. Подібна процедура дозволяє уникати тривалих урядових криз.

При реформуванні системи взаємовідносин між парламентом та Урядом слід запровадити таку процедуру, як постановка питання про вотум довіри за ініціативою Кабінету Міністрів України в зв’язку з прийняттям певного акту. Це пов’язано з тим, що висловивши довіру Кабінету Міністрів України при наданні згоди Президенту України на призначення Прем’єр-міністра України, Уряд дуже часто зтикається з тим, що важливі проекти законів з питань соціально-економічного розвитку країни не знаходять своєї підтримки в сесійній залі. Така процедура існує, зокрема, у Французькій республіці. В разі ініціювання питання про довіру, обговорення законопроекту припиняється, і якщо протягом 24 годин, в установленому законодавством порядку, не буде внесена резолюція осуду (таку назву має рішення про відставку Уряду), рішення по цьому законопроекту вважається прийняти.

З іншого боку, слід наголосити також на необхідності підвищення рівня політико-правової культури вищих посадових осіб. Навіть досконалі конституційні процедури не будуть діяти в умовах відсутності цивілізованих стосунків між гілками влади. Так, відсутність певних контрольних повноважень у парламенту, „компенсується” наявністю демократичних традицій та поваги до рішень цього органу в західних країнах. Зокрема, за умов відсутності законодавчо закріпленого вотуму довіри в зв’язку з прийняттям певного акту, в скандинавських країнах існує так званий „неформальний вотум недовіри”: в деяких випадках уряд самостійно подавав у відставку після того, як парламент не підтримав важливий законопроект.

Підсумовуючи вищенаведене, можна зробити такий висновок. Нова підстава імпічменту – „порушення Президентом України присяги” здатна зробити більш ефективним контроль парламенту за діями глави держави. Слід також запровадити процедуру вотуму довіри Кабінету Міністрів України в зв’язку з розглядом конкретного законопроекту, що сприятиме більш оперативному та ефективному здійсненню функцій державного управління.

**ВИСНОВКИ**

В умовах становлення правової держави своєї актуальності набуває питання створення системи ефективного контролю за діяльністю органів державної влади. Безперечно, одне з провідних місць в цій системі повинен зайняти парламентський контроль, оскільки парламент є вищим представницьким органом державної влади і має виключне право виступати від імені українського народу.

На основі проведеного дослідження можна зробити такі висновки:

контрольна функція посідає одне з провідних місць серед напрямків діяльності Верховної Ради України. Специфіка цієї функції полягає в тому, що контрольні повноваження „присутні” в усіх інших функціях Верховної Ради України. Більш вживаним відносно контрольного напрямку діяльності парламенту є термін „парламентський контроль”.

Іншим визначальним моментом при з’ясуванні сутності парламентського контролю є те, що він, на відміну від інших функцій Верховної Ради України, здійснюється парламентом як безпосередньо, так і його органами, посадовими особами, народними депутатами України, та спеціалізованими допоміжними інституціями – Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та Рахунковою палатою. Основний „тягар” із збору та аналізу інформації покладається саме на другу ланку суб’єктів, які після формування відповідних висновків за конкретною контрольною справою звертаються до Верховної Ради України з пропозицією прийняти остаточне юридичне рішення з цього питання.

Здійснення парламентського контролю повинно будуватися на таких принципах, як законність, демократизм, гуманізм, гласність, об’єктивність, політична коректність, професіоналізм, системність, плановість.

Більшому усвідомленню значення парламентського контролю в державному механізмі сприяє детальний розгляд його функцій, тобто основних напрямів впливу парламентського контролю на державні та суспільні процеси. Серед них виділяємо управлінську, корегуючу, правоохоронну, інформаційну та превентивну.

Однією з головних причин неефективності більшості контрольних дій Верховної Ради України є відсутність належного рівня поваги до парламентських рішень з боку вищих посадових осіб. Виправленню ситуації сприятиме встановлення конституційно-правової відповідальності за „неповагу до парламенту”. Як свідчить зарубіжна практика, звинувачення посадової особи в неповазі до парламенту, навіть за умов відсутності реальних юридичних санкцій, означає для цієї особи кінець політичної кар’єри.

Аналіз таких провідних форм парламентського контролю, в першу чергу таких, як парламентські слухання та парламентське розслідування, свідчить, що відсутність належної нормативно-правової бази з цих питань не дозволяє повноцінно використати потенціал вказаних контрольних заходів.

При формуванні законодавства в сфері парламентського контролю слід врахувати такі визначальні моменти:

– основним суб’єктом проведення парламентських слухань повинні бути комітети Верховної Ради України. Такі слухання потрібно проводити за типом „обговорення”. Слід також завчасно публікувати оголошення про проведення слухань, запрошувати заінтересованих осіб на слухання, широко висвітлювати хід та результати слухань в парламентських комітетах по телебаченню та радіо;

– доцільним є створення контрольних підкомітетів в складі комітетів Верховної Ради України. Ці суб’єкти зможуть більш оперативно та професійно проводити перевірки та розслідування;

– право ініціювати створення тимчасових слідчих комісій повинні мати крім народних депутатів України також Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Рахункова палата. При цьому не слід включати до складу комісій парламентаріїв, що мають відношення до розслідуваних подій. Комісіям необхідно надати право викликати для дачі пояснень осіб, проводити експертизи, витребувати документи, необхідні для парламентського розслідування, проводити парламентські слухання та перевірки на місцях, звертатись до суду для отримання рішення про примусовий привід свідка;

– потрібно зняти обмеження щодо необхідності виносити депутатський запит на пленарне засідання парламенту і підтримки його однією п’ятою від конституційного складу парламенту; в Законі України „Про статус народного депутата України” слід закріпити таке положення: „депутатський запит не може стосуватися питань, пов’язаних із здійсненням функцій кримінального переслідування”;

– необхідно запровадити процедуру „години запитань”. При цьому врахувати такі моменти: проводити „годину запитань” в день проведення засідання Уряду чи в день наступний після нього; тематику „години запитань” визначати за галузевим принципом з урахуванням побажань парламентаріїв; посилити відповідальність міністрів у сфері співпраці з парламентом; за наслідками „години запитань” приймати відповідну постанову, де слід вказувати на недоліки в державному управлінні та конкретні шляхи їх усунення; створити механізм передачі інформації про проведені „години запитань” до місцевих засобів масової інформації;

– потрібно підвищити роль комітету з питань Регламенту та депутатської етики як основного органу, уповноваженого перевіряти діяльність парламентаріїв. Депутату при цьому слід надати право оскаржувати до колегіального органу застосовані до нього дисциплінарні заходи;

– звітування посадових осіб парламенту повинно стати обов’язковою практикою в сфері контролю за їх роботою. Треба також більш ширше залучати профільні комітети за відповідними підрозділами апарату Верховної Ради України.

– слід запровадити нову підставу імпічменту Президента України – „порушення Президентом України присяги”; при цьому спростити саму процедуру імпічменту, виключивши з переліку учасників цієї процедури Верховний Суд України;

– назріла необхідність запровадження процедури вотуму довіри Кабінету Міністрів України у зв’язку із розглядом конкретного законопроекту;

– для вдосконалення діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини потрібно запровадити посади спеціалізованих заступників;

– Рахункова палата повинна мати право звертатись до господарських судів із заявою про призупинення усіх видів платіжних і розрахункових операцій за рахунками державних установ в разі виявлення фактів нецільового використання ними коштів державного бюджету.

**ЛІТЕРАТУРА**

1. Конституція України: Прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996.- № 30.- ст. 141.
2. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листопада 2001 р. № 2790 – ХІІ // // Відомості Верховної Ради України.- 2001.- № 42.- ст.212.
3. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 17 лютого 2010 р. № 116 / 10 – ВР // Відомості Верховної Ради України.- 2010.- № 14-15.- ст.133.
4. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квітня 1995 р. № 116 / 95 – ВР // Відомості Верховної Ради України.- 1995.- № 19.- ст.134.
5. Власов В.А. Советский государственный аппарат – М.: Горюриздат, 1959.- 434с.
6. Высшие представительные органы власти в СССР – М.: Юрид. литер. , 1984.- 224с.
7. Уманский Я.Н. Советское госсударственное право – М.: Высшая школа, 1970.- 448с.
8. Кириченко М.Г. Высшие органы власти РСФСР. – М.: Советская Россия, 1968.- 242 с.
9. Селивон Н.Ф. Контрольная функция местных Советов народных депутатов. – К.:Наук. думка, 1980.- 147 с.
10. Шаповал В.М. Контроль парламентський // Юридична енциклопедія.- К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2001.- Т.3.- С. 323-325.
11. Журавський В.С. Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.01;12.00.02 / Одеська національна юридична академія . — Одеса, 2001. — 36с.
12. Залюбовська І.К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. — Одеса, 2002. — 181с.
13. Ківалов С., Орзіх М. Парламентський контроль в умовах державно-правової реформи в Україні // Юридический вестник. – 1999.-№ 4. – С. 66-71;
14. Утяшев М.М., Корнилаева А.А. Контрольные функции региональных парламентов: сравнительный анализ // Право и политика.- 2001.-№ 1.-С. 29-32.
15. Советский энциклопедический словарь / Гл.ред.А.М.Прохоров.-Изд.4-е.-М.:Сов. энцикл.,1987.-1600с.
16. Советское административное право: Учебник / Под ред. Р.С. Павловского.-М.: «Вища школа», 1986.- 416 с.
17. Сафаров Р.А. Общественное мнение и государственное управление.-М., Юридическая литература, 1975.- 255 с.
18. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. — К., 1999. — 38с.
19. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національний ун-т внутрішніх справ. — Х., 2002. — 18с.
20. Речицкий В.В. Свобода и государство-Х.: Фолио, 1998.- 144с.
21. Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах-М.: Изд-во РУДН, 2002 – 190с.
22. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 р. № 975 – ІV // Відомості Верховної Ради України. – 2003.- № 46.- ст.366.
23. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про Рахункову палату Верховної Ради України" (справа про Рахункову палату) від 23 грудня 1997 року № 7-зп // Офіційний вісник України.- 1998.- № 1.- Ст.23.
24. Кузьменко О.А. Контроль за виконанням державного бюджету України як функція управління: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. — К., 2002. — 21с.
25. Супрунюк Е.В. Конституционно-правовые основы деятельности Верховной Рады Украины по обеспечению основных прав и свобод граждан: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. — Х., 1997. — 196 с.
26. Хаманева Н.Ю. Место и роль института омбудсмена в системе правового контроля // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1992.- № 2.- С. 84-88.
27. Карпачова Н.І. Уповноважений з прав людини в системі конституційних механізмів захисту прав і свобод людини в Україні // Конституція України –основа модернізації держави і суспільства: Матеріали наукової конференції, черв. 2001р.- Х.: Право, 2001.- С. 23-30.
28. Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право.-1993.-№ 4.- С.10 – 18.
29. Конституции государств Европейского Союза / Под ред. Л.А. Окунькова. - М.: ИНФРА•М-НОРМА, 1997.- 816 с.
30. Исаев М.А. Основы конституционного строя Норвегии.-М.:Муравей, 2001.- 213 с..
31. Могунова М.А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика.-М.: Российск. гос. гуманит. ун-т, 2001.-350с.
32. Ембрі Шері. Головна контрольна служба США: короткий огляд. / ПСПУ. -К., 1999. – 14 с.
33. Закон Молдовы «О парламентских адвокатах»// http://www.omineurope.info/ru/index\_r.html
34. Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich // Dziennik Ustaw.- 1987.- Nr. 21.- poz. 123.
35. Конституции стран СНГ и Балтии: Учебное пособие / Сост. Г.Н. Андреева.- М.: Юристъ, 1999.- 640 с.
36. Конституционное (государственное) право зарубежных стран.: в 4т. / Отв. ред. Б.А. Страшун.- М.: БЕК, 2000.- Тома 1-2. Часть общая.- 784 с.
37. История политических и правовых учений. Хрестоматия / Сост. и общ. ред. Г.Г. Демиденко.- Х.: Факт, 1999.- 1080 с.
38. Милль Дж. Стюарт. Представительное правление: публицистические очерки./ Пер. с англ. под ред. Р.И. Сементковского- С-Пб.:Изд. Ф. Павленкова, 1897.- 194с.
39. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т.1. Конституционное право.- СПб., 1910.-276с.
40. Конституційне право України: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. Ю.М. Тодики і В.С. Журавського. – К.: „Ін Юре”, 2002.- 544 с.
41. Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм.-К.:Основа, 1993.- 143 с.
42. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации: / Отв. ред. В.В. Лазарев., 2-е изд., доп. и перераб. - М.: Спарк, 2001. – 670 с.
43. Коментар до Конституції України — К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1998.- 376с.
44. О счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 11 января 1995 года № 4-ФЗ // Российская газета.- 1995.-14 января
45. Гранкин И.В. Парламент России./Изд. второе, допол. – М.: Из-во гуманит. лит-ры, 2001.- 368 с.
46. Андреев В.К. Правовые проблемы финансового контроля (о финансовом праве и полномочиях Счетной палаты Российской Федерации) // Право и политика.- 2001.- № 3.- С. 89-96.
47. Скрипник В. Державна влада в Україні: проблеми взаємодії політики і управління // Право України.-2003.-№ 3.- С. 14-21.
48. Трумпель К.Б. Уполномоченный Бундестага ФРГ по обороне как пример деятельности военного омбудсмена // Известия высших учебных заведений. Правоведение.- 1998.-№ 4.-С.36-43.
49. Крутевич М. Рахункова палата як орган парламентського контролю // Право України.- 2001.-№ 11.-С. 144-148.
50. Пйортовскі Р. Організація та функції сейму. Контрольна функція Сейму/ ПСПУ. -К.,1999 .-10 с.
51. Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій. - К.: „Вентурі”, 1998- 208 с.
52. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР.- М.: Наука., 1981.- 302с.
53. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности.- М.: Юрид. литер.,1987.- 175с.
54. Контролирующие органы и организации России: Компетенция и полномочия: Учебник для высш. и сред. юрид. учеб. зав. / Под ред. А.П. Гуляева.- М.: МАЭП, 2000.- 208 с.
55. Рохлин В.И. Прокурорський надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение.- СПб.: Из-во „Юр. Центр Пресс”, 2003.- 305 с.
56. Словарь терминов по теории государства и права: Учебное пособие/ Рук. автор. коллект. Н.И. Панов- Х.: Основа, 1997.- 180 с.
57. Колодій А.М. Принципи права України: Монографія. - К.: Юрінком Інтер, 1998. - 208 с.
58. Копейчиков В.В. Гуманізм // Юридична енциклопедія.- К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998.- Т.1. - С. 660.
59. Серьогін В.О. Конституційний принцип гласності у діяльності органів державної влади України: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 1999. — 20с.
60. Рік’ярді Ш. Роль засобів масової інформації у демократичному суспільстві // Питання відкритості влади: Посібник.-К.: Заповіт.,1998.-С.5-9.
61. Верховна Рада України: Інформаційний довідник / Авт.-упор.: М. Ярош (кер. кол.), А. Пивовар, А. Погорєлова. — Вип. 2. — К.: Парламентське вид. - 2002.- 160 с.
62. Янюк Н. Принцип політичного нейтралітету в діяльності посадових осіб // Право України.- 2000.-№ 2.- С. 62-64.
63. Конституционное право: Энциклопедический словарь./Отв. ред. С.А. Авакьян.- М.: НОРМА, 2001.- 688 с.
64. Глазунова Н.И. Система государственного управления: Учебник для вузов.- М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002.- 551 с.
65. Зонтхаймер К. Федеративная республика Германии сегодня. Основные черты политической системы.- М.: Памятники исторической мысли, 1996.- 320 с.
66. Процюк И. Основные контрольные полномочия парламента Украины // Бизнес-Информ.-1999.-№ 1-2.- С.16-18
67. Гойман В. Прламентский контроль за реализацией закона // Советская юстиция.- 1991.- № 9.- С.1.
68. Конституцинное право: Учебник /Отв. ред. В.В. Лазарев.-М.: Юристъ, 1999.- 592 с.
69. Барабаш О. Контроль законодавчої влади // Матеріали ПСП 1994 - 1999: Англ. та укр. версії./ Програма Сприяння Парламентові України = Parliamentary Development Project for Ukraine; За фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку. - [K.]: Neon Limited, 2000. – 1 CD.
70. Біттнер О. Без строку давності // Урядовий кур’єр.-2003.-13 лютого.
71. Рахманин С. Мы все делили понемногу –чего-нибудь и с кем- нибудь // Зеркало недели. –2002.- 8 июня.
72. Слухання у комітетах Верховної Ради України: Практ. посіб./ відп.ред Л.А. Андрієвська, Е.Р. Рахімкулов — 2.вид., доп. — К. : К.І.С., 2002. — 186с.
73. Зуйко А. Нужна ли Украине новая Конституция. // Зеркало недели.- 2003.- 22 февраля.
74. Контрольні функції парламенту: Вісник ПСП від 09.06.1999 // Матеріали ПСП 1994 - 1999: Англ. та укр. версії./ Програма Сприяння Парламентові України = Parliamentary Development Project for Ukraine; За фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку. - [K.]: Neon Limited, 2000. – 1 CD.
75. Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм.-К.:Основа, 1993.- 143 с.
76. Регламент, ухвалений 21 січня 1993р. Комітетами Палати Представників. Комітет з питань судочинства: Укладено Комітетом з питань регламенту // Матеріали ПСП 1994-2003: Англ. та укр. версії/ Програма Сприяння Парламентові України = Parliamentary Development Project for Ukraine. - Kyiv, 2003. – 1 CD.
77. Кислий П. Процедури слухань посадових осіб виконавчої влади у постіних комісіях (комітетах) Верховної Ради України // Матеріали ПСП 1994 - 1999: Англ. та укр. версії./ Програма Сприяння Парламентові України = Parliamentary Development Project for Ukraine; За фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку. - [K.]: Neon Limited, 2000. – 1 CD.
78. Никанорова О. Мова, політика, держава // Урядовий кур’єр.-2003.- 14 березня.
79. Процюк И. Основные контрольные полномочия парламента Украины // Бизнес-Информ.-1999.-№ 1-2.- С.16-18
80. Комітети-основа діяльності законодавчих органів влади: Посібник./ П. Кислий, Т. Сінклер, Т. Браун та ін.; ПСПУ.- К.: Заповіт, 1997.- 98с.
81. Про заходи щодо вдосконалення взаємодії органів виконавчої влади з Верховною Радою України: Указ Президента України від 25.03.03 № 267/2003 // Урядовий кур’єр -2003.-1 квітня.
82. Висовень О.В. Систематизація законодавства щодо інституту контрольних функцій парламенту України // Конституція України та проблеми систематизації законодавства: Збірник наукових праць. Вип.5-К.: Інстит. зак-ва ВРУ, 1999.- С. 185-191.
83. Кривенко Л.Т. Постоянные комиссии Верховных советов союзных республик. – М.: Из-во Моск. ун-та, 1970. – 143с.
84. Горобец В.Д. Система комитетов и комиссий палат Федерального Собрания // Государство и право. – 1998. - № 8.- С. 33-38.
85. Про рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування: Постанова Верховної Ради України від 5 черв. 2003 р. // Голос України. – 2003.- 4 липня.
86. Положення про „День Уряду України” у Верховній Раді України: Затверд. Постановою Верховної Ради України від 1 лют. 1996 р. № 23/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996.- № 6. - ст. 24
87. Опришко В.Ф. Проблеми парламентського реформування як складової державно-правової реформи в Україні // Парламентська реформа: теорія та практика: Збірник наук. праць. Вип. 6 / Голова ред. кол. Опришко В.Ф.- К: Верховна Рада України. Ін-т законодавства, 2001.- С. 50-75.
88. Пашков М., Чалый В. « Мы так близки, что слов не надо» или заметки к несостоявшимся парламентским слушаниям по проблемам украино-российского сотрудничества. // Зеркало недели. – 2003. – 21 июня.
89. Гавриш С. Парламентаризм на чолі суспільного прогресу // Віче.- 2001.- №7 (12).- С.3-18.
90. Бессарабов В.Г. Парламентский контроль в Российской Федерации и прокуратура. // Право и политика.- 2001.- № 5.-С. 17-27.
91. Розенберг М. Розслідування як засіб контролю: основні відомості про законодавство, практику та порядок розслідувань Конгресу: Матеріали Дослідницької Служби Конгресу США / ПСПУ. -К.,1995 .-39 с.
92. Лейбо Ю.И. Парламент Швейцарии // Парламенты мира: Сборник. - М.: Высш.шк., Интерпракс.1991.- С. 441-483.
93. Лінецький С.В. Метаморфози державного режиму України (політико-правовий аналіз).- К.: Атака, 2003.- 168 с.
94. Опришко В. Актуальні проблеми парламентської реформи // Право України – 2001.- № 8.- С.21-25.
95. Мицкевич Л.А. Понятие государственного управления в административном праве Германии // Государство и право. – 2002.- № 6.- С. 85-90.
96. Депутатская проверка // Народный депутат.- 1991. - № 11.- С. 94-97.
97. Ленк Т. Западно-восточная языковая путаница: заметки наблюдателя из Германии // Зеркало недели. -2003.- 5 июля.
98. Пропозиції Президента України до Закону України "Про тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради України" від 24.01.2001 р. // Електронний інформаційний бюлетень: Бібліотека баз даних / Верховна Рада України. Управління комп’ютеризованих систем та мереж. - К., 2002.- 1CD.
99. Бюлетень № 89 ( засідання від 16 січня 1998р.) // Електронний інформаційний бюлетень: Бібліотека баз даних / Верховна Рада України. Управління комп’ютеризованих систем та мереж. - К., 2002.-1 CD.
100. Крутоголов М.А. Парламент Франции: организационные и правовые аспекты деятельности.-М.: Наука, 1988.- 238 с.
101. Бюлетень № 93 ( засідання від 15 липня 1999р.) // Електронний інформаційний бюлетень: Бібліотека баз даних / Верховна Рада України. Управління комп’ютеризованих систем та мереж. - К., 2002.-1 CD.
102. Заява народних депутатів України – членів фракцій та депутатських груп парламентської більшості. // Голос України. - 2003.- 25 вересня.
103. Журавський В.С. Парламентський контроль в Україні: проблеми нормативно-правового регулювання // Вісник Запорізького юридичного ін-ту. - 2001. - Вип. 1 (14). - С. 11-20.
104. Улицкий С.Я. Правовая охрана данных предварительного расследования и парламентская проверка // Современные проблемы уголовного права и криминологии: Сб. науч. тр. – Владивосток: Из-во Дальневосточ. ун-та, 1991. - С. 177-180.
105. Мартын В. Выборы мэра в Мукачево – чей админресурс сильнее? // Зеркало недели - 2003. - 28 июня.
106. Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань вивчення ситуації у зв'язку з проведенням у червні 2003 року позачергових виборів міського голови м. Мукачеве Закарпатської області та забезпечення конституційних прав громадян під час виборів, фактів порушення правоохоронними органами виборчого законодавства України: Постанова Верховної Ради України від 11 липн. 2003 р. № 1134 – IV // Голос України.- 2003.- 30 липня
107. Трещетникова Н.Ю. Парламентский контроль в Польше // Институты конституционного права зарубежных стран / Отв. ред. Д.А. Ковачев. – М.:Городец, 2002.- С.282-301.
108. Розенберг М. Розслідування як засіб контролю: основні відомості про законодавство, практику та порядок розслідувань Конгресу: Матеріали Дослідницької Служби Конгресу США / ПСПУ. -К.,1995 .-39 с.
109. Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США.- М.: Наука, 1984.- 180 с.
110. Про тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради України: Проект Закону України № 2100.-К., 1999.- 6 с.
111. Майданник О. Деякі проблеми законодавчого забезпечення контрольної функції парламенту // Право України.- 2001-№ 12.- С.128-130.
112. Государственное право Германии: Сокр. пер. нем. семитомного издания / Под. ред. Б.Н. Топорнина. В 2-х т.— М.: Институт государства и права РАН, 1994. — Т.1.- 320с.
113. Могунова М.А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика.-М.: Российск. гос. гуманит. ун-т, 2001.-350с.
114. Король В. Утаємничені боржники або Як повернути кошти банку ”Україна”. // Голос України.- 2003.- 24 липня.
115. Майданник О. Організаційно-правові форми здійснення парламентського контролю в Україні //Право України.-2003.- № 7.- С.9-14.
116. Шевчук Ю. Без узгодження – у сесійний зал не виносити. // Голос України.- 2003.- 30 вересня.
117. Законність, прозорість, гласність. // Голос України.- 2003. – 27 серпня.
118. Неизвестный В.А. О парламентских и государственных контрольно-ревизионных органах ФРГ. // Контроллинг.- 1991.- № 2. –С. 56-69.
119. Безуглов А.А., Лейзеров А.Т. Депутатский запрос.- М.: Юрид.лит., 1980.- 56с.
120. Кузнецов С. Парламентский запрос // Народный депутат.- 1990.- № 5.-С. 24.
121. Кислий П.С., Рахімкулов Е.Р. Народний депутат України: представник влади народу.- К.:К.І.С., 2002.- 98 с.
122. Депутатский запрос, вопрос и предложения // Народный депутат. – 1991. - № 7. - С. 100-108.
123. Гаращук В. Контроль та нагляд у державному управлінні: Монографія. - Х.: Фоліо, 2002.- 176 с.
124. Сінклер Т. Парламентськi запити: стислий огляд // Матеріали ПСП 1994 - 1999: Англ. та укр. версії./ Програма Сприяння Парламентові України = Parliamentary Development Project for Ukraine; За фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку. - [K.]: Neon Limited, 2000. – 1 CD.
125. Косинський В. Депутатський запит: правові основи та практичні аспекти // Радянське право.-1991.-№ 10.-С. 10-12.
126. Обзор конституционных новостей (зима-весна 2002) // Конституционное право: восточноевропейское обозрение.-2002.-№2(39).-С. 184-215.
127. Погорілко В.Ф. Ставнійчук М.І., Федоренко Г.О. Український парламентаризм // Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / За ред. Ю.С. Шемшученко — К., 2001.-С.86-113.
128. Про виконання посадовими особами і працівниками правоохоронних органів вимог Конституції України та Закону України „Про статус народного депутата України” щодо забезпечення умов для здійснення народними депутатами України своїх повноважень: Постанова Верховної Ради України від 6 берез. 2003 р. № 608-IV // Відомості Верховної Ради України.- 2003.- № 26.- ст.202.
129. Регламент Мажилиса Парламента Республики Казахстан // Електронний інформаційний бюлетень: Бібліотека баз даних (станом на 05.09.2000р.)/ Верховна Рада України. Управління комп’ютеризованих систем та мереж. - К., 2000.-1 CD.
130. Рішення Конституційного Суду України № 16-рп/2003 від 14 жовтня 2003 року (справа про направлення запиту до Президента України) // Офіційний вісник України.-2003.- № 46.- ст. 2388
131. Керимов А.Д. Контрольные функции парламента Франции: Стеногр. лекции. — М. : Правл. Всесоюз. о-ва "Знание". Консультац. центр, 1990.- 50с.
132. І права народних депутатів України порушуються // Юридична України. – 2003.- № 3.- С.6.
133. Парламентское право: Учебное пособие / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. - М.: Юристъ, 1999.- 392 с.
134. Ракитская И.А. Депутатские запросы в Дании, Норвегии, Финляндии и Швеции. // Современные проблемы права и государства: Сб. науч. труд. молод. учен. и аспиран. / Отв. ред. М.А. Исаев.-М.: МГИМО (У), 1999.-С. 106-125.
135. Шевчук Ю. Парламент знову заблоковано. Процедура – лише привід. // Голос України. – 2003. - 4 липня.
136. Парламент вийде у прямий телеефір. // Голос України.- 2003.- 30 липня.

Тодика Ю.М. Державно-правова конфліктологія як важливий напрямок наукових досліджень // Вісник Акад. правових наук України. – 1996 -№ 6.- С. 13-23.

Шевчук Ю. Кому законы, а кому – выборы. // Голос Украины.- 2003.- 3 октября.

1. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. – М.: Юр.лит.,1981.- 368с.

Матузов Н.И. Право в политическом измерении // Российская правовая политика: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько.-М.: Из-во НОРМА, 2003.-С. 48-74

Марченко М. Этика парламентария // Народный депутат.- 1990. - № 7.- С. 121-127.

1. Государственное право Германии: Сокр. пер. нем. семитомного издания / Под. ред. Б.Н. Топорнина. В 2-х т.— М.: Институт государства и права РАН, 1994. — Т.1.- 320с.

Бюлетень № 36 ( засідання від 24 квітня 2001р.) // Електронний інформаційний бюлетень: Бібліотека баз даних / Верховна Рада України. Управління комп’ютеризованих систем та мереж. - К., 2002.-1 CD.

1. Про звіт Президії Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 7 квіт. 1995 р. № 129 /95 – ВР // Голос України. – 1995. – 8 квітня.

Млинчак В. У депутатов голод. Информационный // Сегодня. – 1998.- 29 сентября.

1. Парламентское право: Учебное пособие / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. - М.: Юристъ, 1999.- 392 с.

Тодыка Ю.Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики: Монография. - Х.: Факт, 2000.- 608 с.

Мельник О. Імпічмент Президента. Можливість і доцільність // Віче.– 2000. - № 2.-С.150-155.

1. Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафритца, А.Хайда – М.: Из-во МГУ, 2003. – 800 с.

Тодыка Ю.Н., Яворский В.Д. Президент Украины: конституционно-правовой статус: Монография.-Х.: Факт, 1999.- 256с.

Кривенко Л. Конституційна відповідальність глави держави // Віче.-2001.- № 1.-С.3-19.

1. Ващенко К., Кордун О., Павленко Р. Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні. — К.: МАУП, 2000. — 248 с.;

Гавриш С. Угода між Урядом і парламентом – шлях до політичного консенсусу в державі. // Парламентар.-2001.-№ 3.-С.2-3.