

ПАРЛАМЕНТСЬКІ СЛУХАННЯ ТА ДЕБАТИ ЯК ІНСТРУМЕНТИ ІНФОРМАЦІЙНО-КОРЕКЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ УРЯДУ В КРАЇНАХ ЄС ТА УКРАЇНІ

Стаття присвячена проблемам теорії та практики застосування таких форм парламентського контролю уряду, як парламентські слухання та дебати. Автор аналізує як досвід країн Європейського Союзу, так й українську практику. Висловлює рекомендації з метою удосконалення механізмів парламентського контролю в Україні.

Ключові слова: парламентські слухання, комітетські слухання, парламентські дебати, парламентський контроль уряду.

Статья посвящена проблемам теории и практики применения таких форм парламентского контроля правительства, как парламентские слушания и дебаты. Автор анализирует как опыт стран Европейского Союза, так и украинскую практику. Дает рекомендации с целью усовершенствования механизмов парламентского контроля в Украине.

Ключевые слова: парламентские слушания, комитетские слушания, парламентские дебаты, парламентский контроль правительства.

The article is devoted to the problems of theory and practice such forms of parliamentary control the government as a parliamentary hearings and debates. An author analyses both experience of European Union countries and Ukrainian practice. Gives the recommendation for improvement the mechanisms of parliamentary control in Ukraine.

Key words: parliamentary hearing, committee hearing, parliamentary debates, parliamentary control of government.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

Ефективність державного управління у значній мірі залежить від дієвого парламентського контролю за виконавчою гілкою влади. Парламентські слухання та дебати є формою інформаційно-корекційного контролю, важливість яких для процесу взаємодії уряду та парламенту беззаперечна і полягає, насамперед, у тому, що уможливорює безпосередню комунікацію між представниками уряду та парламенту. Практика застосування парламентських слухань та дебатів в Україні засвідчує, що їх інформаційний та контрольний потенціал не використовується на повну потужність. Оптимізація даних процедур сьогодні є можливою з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу, однак одночасно не відходячи від українських парламентських традицій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, і на які спирається автор.

Тема парламентських та комітетських слухань не є новою для вітчизняної науки. Серед

досліджень, в яких проаналізовано процедуру їх застосування в Україні слід відзначити інформаційно-аналітичне дослідження експертів Лабораторії законодавчих ініціатив [9] та дослідження написане у рамках Програми сприяння парламенту України [10]. Окремі аспекти проблеми розглядаються в контексті аналізу контрольної діяльності парламенту в цілому, зокрема в працях Д. С. Ковриженка [5], С. Вітмор [1], Х. Ямамото [23], В. Деласала [12], К. Лестон-Бандерас [16] та Ф. Нортон [15], а також під час розгляду проблем державного управління в окремих країнах, як то у працях Д. Грінвуда [14] та С. В. Пронкіна [8]. Серед нечисельних досліджень іноземних науковців присвячених аналізу слухань та дебатів як форм діяльності законодавчого органу, можна виділити роботи М. Г. Нікітенко [6], І. П. Окуліч [7], Санчеса де Діоса [21].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Проте у зазначених працях висвітлені окремі аспекти окресленої автором проблеми, а також недостатньо уваги приділено іноземному досвіду та виробленню дієвих шляхів

вирішення проблем в українських державно-управлінських реаліях. Саме тому автор вирішив присвятити статтю комплексному аналізу правового регулювання та практики застосування парламентських слухань та дебатів як інструментів інформаційно-корекційного контролю уряду в країнах ЄС та Україні.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). У процесі дослідження автор статті окреслив наступні завдання:

- проаналізувати теоретичні основи та практику застосування парламентських слухань та дебатів у країнах ЄС та Україні;
- сформулювати пропозиції щодо удосконалення існуючої системи інформаційно-корекційного контролю в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. З метою уточнення термінології та чіткого розмежування понять, слід зазначити, що слухання можна розглядати як форму роботи будь-якого комітету та парламенту в цілому, змістом якої є заслуховування позицій доповідачів, зацікавлених сторін щодо питань, віднесених до компетенції відповідно комітетів або парламенту, визначення найбільш оптимального підходу до врегулювання тієї чи іншої проблеми і прийняття рішення [9, с. 3]. Залежно від кола питань, які є предметом розгляду слухання, бувають парламентські та комітетські. Предметом розгляду парламентських слухань є питання, врегулювання яких віднесено до компетенції парламенту, або будь-які питання, які можуть бути одночасно віднесені до компетенції декількох комітетів; предметом розгляду комітетських слухань є лише питання, віднесені до компетенції відповідного комітету.

Іншою формою роботи парламенту є парламентські дебати (від франц. *debattre* – сперечатися), які являють собою усний обмін думками з метою полегшити прийняття колективного рішення парламенту з певних питань [23, с. 62]. Обговоренню у парламенті можуть піддаватися проблеми законодавства, питання діяльності уряду, звіти та інформації щодо виконання ним бюджету держави, програми власної діяльності, загальнодержавних програм тощо.

Розглянемо докладніше практику проведення слухань у парламенті. Узагалі слухання є дуже важливою парламентською процедурою, значення якої підсилюється тим фактом, що у ній беруть участь не лише представники уряду та парламенту, а також експерти, представники громадських організацій, органів місцевого самоврядування тощо. А тому слухання дозволяють депутатам здійснювати дієвий контроль за органами виконавчої влади за безпосередньої участі громадськості.

Парламентські та комітетські слухання мають велике значення для урядово-парламентської взаємодії: по-перше, вони сприяють прийняттю зважених державно-управлінських рішень в інтересах суспільства, по-друге, забезпечують

зворотній зв'язок між урядом, парламентом та громадськістю та по-третє, під час слухань відбувається отримання та обмін необхідною інформацією з питань, що потребують вирішення.

Як відомо, у залежності від мети слухання бувають інформаційні, законодавчі, контрольні та слідчі. У даному дослідженні ми розглянемо слухання з метою контролю уряду, оцінки ефективності його роботи у тій чи іншій сфері, впровадження відповідних правових актів у життя та аналіз їх відповідності потребам громадян та завданням соціально-економічного розвитку держави.

Особливістю української ситуації є те, що слухання у Верховній Раді переважно пов'язані із законопроектною роботою, а не з парламентським контролем уряду. Слухання ж контрольного характеру в Україні мають наступні завдання:

- забезпечити контроль за впровадженням прийнятих Верховною Радою законодавчих актів;
- здійснити аналіз відповідності закону, прийнятих на його виконання підзаконних актів та своєчасність їх прийняття;
- проаналізувати практику застосування державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами Конституції та законів України;
- забезпечити перевірку адекватності дії нормативного акту, закладеним у ньому законодавчим намірам;
- висвітлити практичні особливості норм чинного законодавства;
- перевірити ефективність функціонування виконавчої влади;
- вивчити шляхи поліпшення роботи виконавчої влади й окремих її підрозділів;
- оцінити адекватність дій посадових осіб завданням, які стоять перед відповідними органами державної влади [10, с. 17].

Відповідна процедура проведення парламентських та комітетських слухань прописана у Законах України «Про Регламент Верховної Ради України» та «Про комітети Верховної Ради України». Парламентські слухання проводяться у сесійний період, як правило, не більше одного разу на місяць у дні тижня, що відводиться для роботи в комітетах, депутатських фракціях. Пропозиція щодо проведення парламентських слухань може бути внесена на основі рішення, прийнятого комітетом з відповідного питання, у вигляді проекту постанови Верховної Ради, в якому має визначатися тема парламентських слухань та дата їх проведення. Для обговорення на парламентських слуханнях може бути запропоновано лише одне тематичне питання. Підготовку до парламентських слухань, як правило, здійснює комітет або комітети Верховної Ради, що ініціювали парламентські слухання. Для участі у парламентських слуханнях у Верховній Раді запрошуються представники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій, інших об'єднань громадян, наукових установ, представники

громадськості, які виявили бажання взяти в них участь і подали не пізніше як за п'ять днів відповідну заявку до комітету, що проводить підготовку до слухань. За результатами парламентських слухань Верховна Рада на пленарному засіданні приймає постанову Верховної Ради, якою схвалює відповідні рекомендації [4]. Важливо, що готують проекти постанов Верховної Ради України щодо схвалення відповідних рекомендацій за результатами парламентських слухань теж відповідні комітети, при чому заздалегідь, ще в процесі підготовки парламентських слухань, що є цілком алогічним, на наш погляд.

Проведення слухань у комітетах відбуваються з метою обговорення проектів найбільш важливих законодавчих актів, з'ясування ефективності реалізації прийнятих законів та інших актів Верховної Ради України з питань, віднесених до предметів їх відання, отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядаються комітетом. Комітети можуть запросити на слухання Першого віцепрем'єр-міністра України, віцепрем'єр-міністрів України, міністрів України, керівників державних органів, органів місцевого самоврядування, представників об'єднань громадян, а також окремих громадян. Комітети мають право використовувати інформацію, отриману під час слухань, при прийнятті рішень, наданні висновків, рекомендацій комітетом з питань, віднесених до предмета його відання [3].

Звернімося до проблем та недоліків, які існують у процесі реалізації парламентом контрольної функції шляхом проведення слухань. Перш за все, на думку експертів Лабораторії законодавчих ініціатив, існують обґрунтовані сумніви у доцільності проведення парламентських слухань узагалі. Оскільки участь у них гіпотетично може брати повний склад парламенту – 450 депутатів, представники органів місцевого самоврядування, громадських організацій, наукових установ та політичних партій, то цілком очевидно, що розглянути всі аспекти проблемних питань, віднесених до предмету слухання практично неможливо. Це підтверджується практикою парламентських слухань – як правило, у рамках відведеного для слухань часу можливість виступити мають лише члени Кабінету Міністрів, представники профільного парламентського комітету, окремі народні депутати України, окремі представники від громадськості. «Участь» інших запрошених зводиться до простої присутності на слуханнях. Таким чином, за широкого кола учасників парламентські слухання перестають бути дієвою формою парламентського контролю і перетворюються на звичайний обмін інформацією між присутніми [5, с. 28–29].

У той же час надмірна частота проведення слухань призводить до того, що рекомендації одних слухань дублюють рекомендації інших, нівелюючи тим самим мету їх проведення. Узагалі кількість

парламентських слухань є досить значною, за останній рік їх було проведено 15.¹ Зважаючи на їх низьку ефективність, про що мова піде нижче, слід порушити питання доцільності проведення парламентських слухань з такою частотою, як це робиться в Україні.

Іншою проблемою є прозорість процедури проведення парламентських слухань. Критерії «відбору» учасників парламентських слухань – мета проведення слухань має полягати у висвітленні альтернативних шляхів вирішення обговорюваних проблем (і, відповідно, залученні до участі в них фахівців з різними точками зору щодо шляхів вирішення однієї й тієї ж проблеми), а не у загальному (а то й одноголосному) схваленні заздалегідь підготовлених у стінах парламенту проекту рекомендацій [5, с. 29].

І нарешті питанням, що потребує врегулювання є зміст рекомендацій слухань та контроль за їх реалізацією. Результати моніторингу виконання рекомендацій учасників парламентських слухань дозволяють стверджувати, що жодна Постанова Верховної Ради України щодо рекомендацій учасників парламентських слухань Урядом у повному обсязі виконана не була. Більше того, окремі постанови взагалі залишилися поза реагуванням Кабінету Міністрів України [11, с. 169]. Слід передбачити, що рекомендації парламентських слухань мають стосуватись лише безпосередньої компетенції Кабінету Міністрів України як органу, підконтрольного парламентові, а не інших суб'єктів державної влади та місцевого самоврядування. Останній сам повинен визначати, який саме центральний або місцевий орган виконавчої влади має безпосередньо втілювати відповідні рекомендації у життя. Таким чином, на думку експертів Лабораторії законодавчих ініціатив, на рівні відповідних нормативно-правових актів слід передбачити, що адресатом рекомендацій учасників парламентських слухань можуть бути лише або сам парламент, парламентські комітети, тимчасові спеціальні і слідчі комісії, або Кабінет Міністрів України. З іншого боку, учасники парламентських слухань повинні рекомендувати Уряду вживати лише ті заходи, здійснення яких Конституцією або законами України віднесено до компетенції Кабінету Міністрів, а не до виключної компетенції Верховної Ради України або Президента [9, с. 173].

У рекомендаціях учасників парламентських слухань мають чітко визначатись етапи їхнього виконання. Це обумовлено, насамперед, тим, що у більшості рекомендацій учасників парламентських слухань визначаються строки виконання лише окремих рекомендацій (як правило, у частині розробки та внесення на розгляд парламенту законопроектів, встановлення обсягів фінансування певних державних програм протягом певного періоду (періодів) – але часто учасники

¹ Підраховано за даними офіційного сайту Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua>.

парламентських слухань не встановлюють строки виконання навіть цих рекомендацій). Контролювати повноту та своєчасність виконання відповідних пропозицій парламенту було б доцільно шляхом заслуховування інформації Кабінету Міністрів щодо виконання рекомендацій учасників парламентських слухань під час проведення Днів Уряду у Верховній Раді, а не шляхом проведення чергових парламентських слухань з аналогічних проблем. Іншими словами доцільно посилити саме інформаційне значення парламентських слухань (доведення до Уряду можливих механізмів вирішення тих чи інших проблем), а не їх «контрольну» складову [5, с. 30].

Окремої уваги заслуговують комітетські слухання в Україні. Основним недоліком проведення слухань є те, що дуже часто предмети парламентських і комітетських слухань є подібними і це призводить до заслуховування по декілька разів подібних одна одній тем. Водночас через те, що чіткі критерії тематики парламентських та комітетських слухань законодавчо не визначені. Дуже часто парламент розглядає ті питання, які з успіхом можна було б заслухати у відповідному комітеті. Комітетські слухання регулярно відбуваються, але не набули значного розповсюдження. За підрахунками автора у восьми з 26 комітетів Верховної Ради за 2007-2011 роки не відбулося жодного комітетського слухання, щонайбільше три таких слухання за визначений період відбулося лише у трьох комітетах, два слухання в одному комітеті, в інших лише по одному слуханню за визначений період. Середня кількість комітетських слухань у рік становить п'ять, що у три рази менше кількості парламентських слухань.² Рекомендації комітетів є формальними і не виносяться на обговорення парламенту. Обов'язковість їх виконання законодавчо не прописана, а тому віддається на розсуд відповідного органу, якому надаються рекомендації.

Проаналізувавши особливості та проблеми слухань у Верховній Раді України звернімося до досвіду застосування цієї процедури у європейських країнах. Узагалі, особливістю інформаційно-корекційного контролю над урядом у країнах ЄС є те, що основна роль в цьому процесі відводиться комітетам, які мають поряд із іншими функціями наступні: моніторинг упровадження законодавства у дію, контроль виконавчої гілки влади та налагодження ефективної комунікації з нею. Тому слухання з метою контролю уряду переважно відбуваються у комітетах парламенту, а не на пленарних його засіданнях. Для прикладу в Іспанії лише 5 % слухань у комітетах пов'язані з обговоренням законопроектів, а близько 50 % – з діяльністю міністерств [21, с. 10].

Парламентські слухання теж мають місце, але вони є виключним явищем. Проілюструємо цю

тезу відповідними прикладами. Так в Іспанії за останні п'ять років було запропоновано 101 загальне слухання у парламенті, з них відбулося лише 28. Отже, у середньому за рік відбувається 5-6 парламентських слухань [21, с. 9-10]. Узагалі-то лише досить широкі питання можуть виноситися на пленарні засідання парламенту. Парламентські слухання у Люксембурзі можуть вимагатися парламентськими комітетами з метою збору необхідної інформації від компетентних осіб та громадськості. Парламент вирішує чи мають бути такі слухання публічними. Оскільки такі слухання вимагають значного часу, то вони є нечастими, у середньому за каденцію парламенту відбувається 1-2 таких слухання [13, с. 489]. Також починаючи з 1990 року щонайменше 15 депутатів можуть ініціювати проведення парламентських дебатів з проблеми, що знаходиться у компетенції відповідного міністерства. Однак такі дебати теж не є частими, тому що згідно правил міністерство не може бути предметом дебатів більше ніж один раз на рік. В середньому лише двічі на рік відбуваються такі дебати [13, с. 488].

Перевага комітетів у проведенні слухань, пов'язана із тим, що вони взагалі є достатньо потужними установами у процесі контролю за урядом. Обумовлене це тим, що у переважній більшості країн спеціалізації та профілі комітетів відповідають міністерським. Це значно полегшує співпрацю комітетів з урядом, робить процес контролю більш фаховим, а тому ефективнішим. Докладніше про роль комітетів у процесі парламентського контролю в країнах ЄС буде описано і відповідному підрозділі, а в даній частині дослідження ми звернемося лише до особливостей проведення слухань у комітетах.

Автор акцентує увагу на тому, що слухання у комітетах, розповсюджені у практиці майже всіх європейських країн, дозволяють розглядати більш конкретні питання, створити конструктивну атмосферу для дискусії та обговорення через обмежену кількість учасників. Рішення та звіти комітетів з цих питань надаються для обговорення у парламент, та за необхідності для прийняття відповідного рішення. Як правило, кожен комітет має право вимагати присутності членів уряду як на регулярних засіданнях, так і на слуханнях, які проводить комітет. Як засвідчує практика Німеччини, комітети рідко послуговуються цим правом, звичайно, під час розгляду комітетами важливих питань міністри й самі зацікавлені відвідувати засідання, а якщо не у змозі це зробити персонально, то делегують для їх представництва державних секретарів [17, с. 31].

Процедура ініціювання слухань у комітетах є достатньо легкою, на відміну від парламентських слухань. Рішення комітету провести слухання у європейських країнах може бути прийняте простою більшістю членів комітету. У Німеччині, починаючи з 1969 року, ініціювати такі слухання може 25 % членів комітету [19, с. 46]. У Люксембурзі, починаючи з 1990 року, щонайменше

² Підраховано за даними офіційного сайту Верховної Ради України, режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>

п'ять членів парламенту можуть ініціювати проведення комітетських дебатів з проблеми, що знаходиться у компетенції відповідного міністерства [11, с. 488]. Лише в окремих країнах слід отримати на це згоду палати чи її керівництва, що є формальною процедурою. У Іспанії така вимога комітету має бути погоджена з главою парламенту, у Бельгії про слухання у комітеті потрібно повідомити Президію, у Люксембурзі постійні комітети мають отримати згоду президента парламенту і конференції керівників комітету [23, с. 30–31].

Кількість комітетських слухань у парламентах країн ЄС є досить значною. У Франції парламентські офіси, інформаційні агентства та комітети оцінюють політику уряду і дають йому певні орієнтації у діяльності. Результат їх діяльності – значна кількість слухань та звітів. Важливо, що постійні комітети парламенту, які переважно працюють у законодавчому процесі, останнім часом виконують значну контрольну функцію виконавчої влади. Кількість слухань у комітетах з метою контролю за останні 5 років сягнула 1130, з них 498 за присутності членів уряду [21, с. 8]. Найбільше слухань у комітетах, на думку автора, відбувається в Іспанії. За останні п'ять років було запропоновано провести 3 257 комітетських слухань, з яких відбулося 2 592 [21, с. 9–10].

Проте проведення слухань у комітетах парламенту зовсім не означає, що парламент не має впливу на прийняття рішень щодо тих сфер діяльності, що порушуються під час слухань. Як правило, звіти комітетів виносяться на обговорення парламенту. Обговорення звітів комітету на пленарній сесії є важливим як для самого комітету, так і для парламенту. Доповідь комітету прийнята парламентом або окремою палатою представляє вже рішення парламенту, а тому є більш авторитетним з правової точки зору. Водночас парламентські дебати надають діяльності комітету гласності. Рішення щодо винесення доповідей комітету на обговорення у парламенті приймається або за ініціативою відповідних комітетів, але частіше тими органами парламенту, які відповідають за формування порядку денного засідань. Такі комітетські звіти можуть бути обговорені під час регулярних періодів, відведених на дебати. Зокрема у Великій Британії Комітет по зв'язкам, у який входять представники, вибраних комітетів, відбирає ті звіти, які обговорюються під час засідань у Палаті Громад [23, с. 62–63]. Звіти комітетів можуть спрямовуватися до уряду та інших органів виконавчої влади з метою інформування про роботу комітетів та спонування до відповідних дій задля усунення існуючих проблем.

Підсумовуючи аналіз практичного застосування парламентських та комітетських слухань, слід зазначити, що їх кінцевою метою є вироблення колективно схвалених рекомендацій (постанови законодавчого органу), використання яких

дозволило б органам державної влади прийняти оптимальні рішення задля покращення ситуації у відповідній сфері. Важливо, що такі рекомендації мають враховувати інтегровану думку всіх учасників слухань, а не лише депутатів, як це часто відбувається на практиці. Задля підвищення ефективності подальшого контролю рекомендації парламенту або комітету мають передбачати заходи, строки їх реалізації із зазначенням посадових осіб та структурних підрозділів, відповідальних за організацію виконання відповідних дій. У межах контрольної діяльності комітети, комісії та окремі депутати можуть робити запити до відповідних виконавчих структур, вивчають як вплинуло виконання рекомендацій на вирішення існуючих проблем. Лише на основі цього можна говорити про результативність парламентських та комітетських слухань. Якщо прийняті рекомендації стали основою для діяльності уряду та інших органів виконавчої влади, сприяли поліпшенню ситуації в конкретній сфері, то такі слухання можна вважати ефективними. Проблемою стадії затвердження та реалізації рекомендацій парламенту за результатами слухань в Україні є те, що вона не регламентується законодавчо. Тому вказані недоліки та прогалини правового регулювання процедури слухань призводять до зниження ефективності даного інституту.

Переходячи до розгляду процедури дебатів, зазначимо, що ми уже торкнулися одного різновиду дебатів з метою контролю уряду – дебатів за звітами комітетів, але такі дебати можуть проводитися з різних приводів. В Іспанії дебати відбуваються за декларацією уряду або за пропозицією після інтерпеляцій, що дозволяє оцінити діяльність уряду. За останні 4 роки заявлені були 232 такі пропозиції з них проголосовані були 116 [21, с. 9–10]. Проте найбільше різновидів дебатів існує у британській Палаті Громад (узагалі дебати мають особливості у Великій Британії через те, що члени уряду є членами парламенту). Дебати у Палаті Громад відбуваються, якщо висувається відповідна пропозиція. Існують наступні пропозиції дебатів:

– «Обґрунтовані пропозиції», що мають на меті схилити уряд до відповідних дій або політики.

– «Пропозиції відстрочки» є простим засобом обговорити нагальні питання та прийняти рішення палати стосовно питань урядування, а не прийняття законодавства. Існує три типи відстрочок: щоденна, святкова та урядова. Дебати у кінці кожного засідання палати дозволяють членам парламенту ініціювати обговорення питань державного управління та отримати відповіді від міністрів. Урядова відстрочка ініціюється представниками уряду з метою обговорити відповідні питання.

– «Пропозиції на початку дня» ініціюються з метою обговорення теми, яка не була заздалегідь запланована. Члени парламенту можуть підтримати таку пропозицію або внести до неї поправки. Це дуже дієвий засіб, який часто використовується

щоб висловити думки окремих членів парламенту та продемонструвати наскільки цим питанням зацікавлені інші представники. І хоча такі пропозиції рідко мають результат у парламенті, але мають значний інформаційний ефект. В середньому за сесію пропонується біля 2 тисяч таких пропозицій [21, с. 5].

– Дебати по звітам уряду, наприклад після звіту уряду про виконання бюджету.

– Термінові дебати пропонуються щонайменше 24 членами палати, однак такі пропозиції рідко отримують дозвіл Спікера. Наприклад за сесію 2007-2008 років лише 1 з трьох таких пропозицій була успішною [21, с. 3].

– Тематичні дебати введені у практику у 2007 році. Вони відбуваються з питань регіонального, національного та міжнародного значення і тривають в межах 90 хвилин кожного тижня. Предмет дебатів обирається Лідером Палати (Міністром який координує справи Уряду в Палаті Громад). Лише за останню сесію відбулося 25 таких дебатів [21, с. 4].

У кожній окремо взятій країні ЄС проведення дебатів мають певні особливості, обумовлені формою державного правління, а також традиціями, що склалися у парламентській практиці. Зокрема у Франції, де традиційно сильною є роль уряду в парламентсько-урядовій взаємодії, кабінет може виступати із заявами, що спричиняють дебати у Національних Зборах без постановки питання про відповідальність уряду. З 1993 року такі заяви є щотижневими і дозволяють розглядати питання, які, на думку уряду, потребують негайного вирішення [2, с. 341].

Важливе значення для парламентського контролю над урядом мають дебати по урядовим звітам. Формальні звіти уряду перед парламентом є обов'язковими у Австрії, Бельгії, Німеччині, Люксембурзі, Нідерландах, Португалії, Іспанії, Швеції та Великій Британії. Не обов'язковим є звітування перед парламентом у Франції, Данії та Італії. Такі звіти торкаються різних сфер діяльності виконавчої влади: виконання бюджету, реалізації програми діяльності уряду, а також інших державних програм тощо. Також парламенти можуть законодавчо закріплювати обов'язок уряду періодично звітувати про виконання відповідних законів. Такі звіти робляться у комітети, що спеціалізуються на певній сфері або на засіданнях парламенту. У Національній Асамблеї Франції постійні комітети можуть призначати одного або більше членів для вивчення реалізації тих чи інших законів [23, с. 24]. Узагалі, поширення у країнах ЄС набув алгоритм, згідно з яким, експертизу урядових звітів здійснюють відповідні комітети або комісії, а вже потім за результатами звіту проводяться дебати у парламенті. Слід зазначити, що комітети та комісії, виконуючи контрольну функцію, мають досить значні повноваження. Під час аналізу урядових звітів вони можуть викликати відповідальних міністрів для надання додаткових роз'яснень по звітах.

Наведемо особливості урядового звітування у деяких країнах. Так у Австрії уряд повинен регулярно представляти парламенту більше 60 звітів, зокрема звіти про соціальне забезпечення, наукові дослідження, мистецтво, державний борг тощо [18, с. 238]. Цікаво, що у Бельгії до 1989 року не було формальної вимоги звітування уряду в цілому перед парламентом, парламентарі могли вимагати присутності міністрів для відповідей на питання та інтерпеляції. Однак така вимога сьогодні існує та була запроваджена через те, що уряд витрачав бюджетні кошти ще перед тим, як парламент схвалював відповідні витрати [11, с. 172].

За останній період значно збільшилася роль регулярних формальних звітів Федерального уряду Німеччини у Бундестазі як для парламентського контролю, так і для законодавчої діяльності. Можна виокремити 3 основні типи таких звітів. По-перше, уряд має закріплений законом обов'язок надавати регулярні звіти з чітко визначених питань (наприклад річні звіти з економічного становища, енергетики тощо). По-друге, парламент власною резолюцією може вимагати, щоб уряд надав звіт з певного питання. І нарешті, уряд теж може ініціювати власне звітування [20, с. 362]. Кількість формальних звітів збільшувалося з кожним роком, починаючи від 1949 року, якщо за період 1949-1953 року їх було лише 9, то за 1987-1990 уже 172 звіти [22, с. 490-491].

В Україні згідно із Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» передбачені щорічні звіти Кабінету Міністрів про виконання Державного бюджету, про результати виконання Програми діяльності уряду, доповіді про хід та результати виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля. Також Верховна Рада за пропозицією Голови Верховної Ради України або не менш як трьох комітетів, або не менш як однієї третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради може у будь-який час прийняти рішення про позачерговий звіт Кабінету Міністрів України з питань, пов'язаних з Програмою діяльності уряду. За підсумками обговорення звіту Кабінету Міністрів України Верховна Рада приймає відповідну постанову. У разі, якщо діяльність Кабінету Міністрів України визнана незадовільною, Верховна Рада за умови додержання вимог статті 87 Конституції України може прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України без додаткового включення цього питання до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради [4].

Особливу увагу в процесі розгляду такої форми контрольної діяльності парламенту, як дебати слід приділити можливості опозиційних сил у парламенті притягати уряд до відповідальності. У більшості європейських країн опозиція не має прерогатив під час парламентських процедур. Існують звичайно так звані Дні опозиції, проте фіксована їх кількість звичайно не передбачена у

європейських парламентах. Розповсюдженими такі заходи вони є у Великій Британії та Португалії. У ці дні опозиція може визначати питання, що виносяться на обговорення парламенту. У Великій Британії передбачено 20 Днів опозиції на сесію. На 17-й з них теми дебатів обирає найбільша опозиційна партія, на останні три друга за чисельністю опозиційна партія. Звичайно під час таких днів відбувається від 35 до 40 дебатів [23, с. 3]. Такі дебати дозволяють опозиції порушити монополію уряду на встановлення порядку денного парламенту та змушують уряд відповідати за власну діяльність саме з тих питань, що цікавлять опозицію. Слід зазначити, що в Україні опозиція не має будь-яких переваг у процесі контролю уряду.

Наприкінці аналізу особливостей застосування парламентських слухань та дебатів з метою контролю над урядом слід акцентувати на проблемі їх ефективності. На думку автора, можна визначити наступні критерії ефективності даних процедур. Насамперед, показником ефективності може бути чіткий результат у вигляді рішень комітетів та парламенту в цілому, голосування по яким засвідчує схвалення або критику урядової діяльності, прийняття відповідних рекомендацій. У цьому контексті важливе значення має також виконання урядом парламентських (комітетських) рішень та рекомендацій. Іншим показником є існування прав у опозиції ініціювати та здійснювати контрольні заходи, це й право мати більшість у деяких комітетах, визначати порядок денний під час засідань парламенту (Дні опозиції) тощо. Наступним критерієм ефективності контрольних заходів є присутність уряду або окремих його представників у парламенті для надання інформації, звітів, відповідей на питання тощо. Не можна також відкидати кількісні показники застосування контрольних процедур, хоча вони можуть бути неадекватними, бо кількість не завжди означає якість. До того ж, якщо парламентарі не застосовують інструменти перевірки – це може свідчити про те, що вони не бачать у цьому необхідності.

Узагалі, ефективність парламентських контрольних процедур та перевірок не можна оцінювати однозначно. Як засвідчує практика, досить ефективні перевірки уряду не завжди є позитивними для процесу взаємодії гілок влади та

можуть призвести до дискредитації уряду, урядової нестабільності та державно-управлінських криз. Тому слід застосовувати парламентський контроль лише у межах, що забезпечує функціонування системи стримувань та противаг законодавчої та виконавчої гілок влади.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у відповідному напрямку. Проведене дослідження дозволяє автору сформулювати наступні висновки та рекомендації:

1. У парламентах європейських країн комітети поряд із законодавчою функцією відіграють усе більш зростаючу роль у процесі парламентського контролю над урядом. Це відображається у збільшенні кількості слухань за участю представників уряду, експертизі та заслуховуванні урядових звітів тощо. У зв'язку із цим доцільно було б в Україні підвищити роль комітетів Верховної Ради України у процесі парламентського контролю уряду та окремих міністерств шляхом реструктуризації системи комітетів таким чином, щоб вони відповідали профілям міністерств. Таким чином, діяльність комітетів сприятиме зростанню відкритості процесу державного управління, надаватиме можливість притягати до відповідальності окремих членів уряду.

2. З метою удосконалення процедури парламентських слухань в Україні, слід: по-перше, законодавчо розмежувати предмети комітетських та парламентських слухань таким чином, щоб збільшити кількість слухань у комітетах, а слухання у парламенті проводити лише за особливої потреби у цьому; по-друге, встановити чіткі вимоги до рекомендацій слухань, осіб відповідальних за їх реалізацію та порядок моніторингу їх виконання.

3. Дебати у парламенті, які відбуваються по комітетським звітам з контролю міністерств, урядовим звітам, а також іншим питанням урядової діяльності є важливою формою контролю над виконавчою гілкою влади. Позитивним моментом є право опозиції періодично впливати на тематику таких дебатів. З метою удосконалення процедури дебатів в Україні слід посилити контроль за реалізацією тих рекомендацій та зауважень, що відображуються у постановах Верховної Ради за результатами заслуховування звітів уряду.

ЛІТЕРАТУРА

1. Вітмор С. Основні напрями підвищення ефективності парламентського контролю в Україні / С. Вітмор // Часопис Парламент. – 2010. – № 1. – С. 30.
2. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты / Ж.-П. Жакке. – М. : Юристь, 2002. – 363 с.
3. Закон України «Про комітети Верховної Ради України» № 116/95-ВР від 4 квітня 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=116%2F95-%E2%F0>
4. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» № 1861-VI від 10 лютого 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
5. Контрольні функції парламенту: український та зарубіжний досвід. Інформаційно-аналітичне дослідження. Частина 1. [за редакцією Д. С. Ковриженко] – К. : Лабораторія законодавчих ініціатив, 2006. – 82 с.
6. Никитенко М. Г. Депутатские (парламентские) слушания в Российской Федерации: автореф. дисс. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – «Конституционное право» / М. Г. Никитенко. – Екатеринбург, 2006. – 26 с.

7. Окулич И. П. Парламентские слушания – эффективная форма деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ / И. П. Окулич // Российский юридический журнал. – 2005. – № 4. – С. 12–15.
8. Пронкин С. В. Государственное управление зарубежных стран / С. В. Пронкин, О. Е. Петрунина. – М. : Аспект Пресс, 2001. – 416 с.
9. Світова практика та український досвід використання механізму парламентських слухань та слухань у комітетах як інструменту контрольної функції парламенту. Інформаційно-аналітичне дослідження. – К. : Лабораторія законодавчих ініціатив, 2004. – 175 с.
10. Слухання у комітетах Верховної Ради України. Практичний посібник. 3-тє видання, перероблене и доповнене. – Київ : Видавництво «Заповіт», 2007. – 68 с.
11. Democratic Delegation and Accountability: Cross-national Patterns / [Bergman T., Muller W., Strom K., Blomgren M.] // Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies / Edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. – New York: Oxford University Press Inc., 2003. – P. 109–220.
12. Della Sala V. The Permanent Committees of the Italian Chamber of Deputies: Parliament at Work? / V. Della Sala // Legislative Studies Quarterly. – 1993. – Vol. 18. – № 2. – P. 157–183.
13. Dumont P. Luxembourg: A Case of More 'Direct' Delegation and Accountability / P. Dumont, L. Winter // Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies / Edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. – New York : Oxford University Press Inc., 2003. – P. 474–497.
14. Greenwood J. New Public Administration in Britain / J. Greenwood, R. Pyper, D. Wilson. – London, New York : Routledge, 2005. – 291 p.
15. Leston-Bandeiras C. Parliamentary institutions: basic concepts / C. Leston-Bandeiras, Norton Ph. – Hanoi : Office of the National assembly of Vietnam, 2005. – 56 p.
16. Leston-Bandera C. The Role of the Portuguese Parliament: towards a legitimation institution: ECPR Joint Sessions of Workshops «European Parliaments: Rediscovering, Refocusing or Reinventing?» (Mannheim, 26-31 March, 1999). – Mannheim, 1999. – 31 p.
17. Linn S. The German Bundestag – Functions and Procedures. Organisation and working methods. The legislation of the Federation / S. Linn, F. Sobolewski – Rheinbreitbach: NDV Neue Darmst_dter Verlagsanstalt, 2010. – 144 p.
18. Muller W. Austria: Imperfect Parliamentarism but Fully-fledged Party Democracy // Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies / Edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. – New York : Oxford University Press Inc., 2003. – P. 221–252.
19. Rules of Procedure of the German Bundestag. – Rheinbreitbach: NDV Neue Darmst_dter Verlagsanstalt, 2009. – 122 p.
20. Saalfeld T. Germany: Multiple Veto Points, Informal Coordination, and Problems of Hidden Action // Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies / Edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. – New York : Oxford University Press Inc., 2003. – P. 347–375.
21. Sanchez de Dioz M. Patterns of parliamentary questioning in Europe. The cases of UK, France and Spain / Paper prepared for presentation in the Second Conference on Parliamentary Accountability of the Standing Group on Parliaments of the European Consortium for Political Research, Paris, 12-14 March 2009. – Paris: Universite de Sciences Po, 2009. – 30 p.
22. Schindler P. Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1983 bis 1991. - Baden-Baden: Nomos, 1994. – 1935 p.
23. Tools for parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments / Written and edited by Hironori Yamamoto. – Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2007. - 82 с.

Рецензенти: Багмет М. О. – д.і.н., професор;
Дерега В. В. – к.політ.н., доц.

© Сорока С. В., 2011

Дата надходження статті до редколегії 09.07.2011 р.