УДК 432.53(73:497.2)

О. М. Садовська, канд. юрид. наук, доцент

Одеського національного університету імені І. І. Мечникова
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ДІЯЛЬНІСТЬ ПАРЛАМЕНТІВ ЯК КОНТРОЛЬНИХ ОРГАНІВ США ТА БОЛГАРІЇ (ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Ефективність діяльності парламентів як контрольних органів залежить від таких факторів, як розвиток законодавчої бази, закріплення багатьох форм та напрямків контролю та цілей здійснення контролю. У таких країнах, як США та Болгарія, парламенти як контрольні органи діють за своїм порядком, який закріплений у Конституціях країн, та мають дуже різний рівень ефективності своєї діяльності, і це питання не залежить ні від форми правління, ні від системи влади.

Ключові слова: парламент, Народні Збори, Конгрес, контроль, ефективність, діяльність.

Мета та цілі функціонування держави в особі системи органів влади значною мірою визначаються ефективністю контролю за діяльністю цієї системи. Такий контроль може здійснюватись як в рамках самої системи органів виконавчої влади (окремими органами або їх структурними підрозділами), так за межами самої системи таких органів — громадськістю — як безпосередньо, так і через об'єднання громадян, засоби масової інформації (громадський контроль), органами судової влади (судовий контроль), окремими органами публічної влади, які не можна однозначно віднести до певної гілки влади, парламентом (парламентський контроль).

Оскільки об'єктивність контролю, що здійснюється одними структурними елементами системи органів виконавчої влади за діяльністю інших органів, що входять до тієї ж системи, заслуговує на критичну оцінку, то запровадження зовнішнього контролю — об'єктивна і закономірна потреба. У цьому контексті варто відзначити, що суди і, згодом, парламенти виникли в першу чергу для обмеження одноосібної і ніким не контрольованої влади глави держави (монарха). При цьому парламентський контроль має значно ширші межі порівняно з судовим контролем — якщо предметом останнього є лише законність рішень та діяльності органів влади і їхніх посадових осіб, то предметом першого, крім законності, є також ефективність таких рішень та діяльності, їх відповідність певним пріоритетам тощо. Оскільки система органів виконавчої влади будується на зв'язках підпорядкування (субординації, координації), то лише парламент як загальнонаціональний представницький законодавчий орган може дати найбільш повну оцінку функціонування всієї системи органів виконавчої влади, внести у відповідну діяльність певні корективи та створити умови для відповідальності (як юридичної, так і політичної) винних у незаконному, недоцільному або неефективному адмініструванні.

Поряд з формою правління надзвичайно вагомим чинником, який визначає дієвість парламентського контролю, є також стан законодавчої бази, яка регламентує процедуру здійснення контролю, визначає обсяг контрольних повноважень парламенту, обов'язки підконтрольних суб'єктів, наявність політичних та правових санкції, які можуть стати результатом здійснюваного парламентського контролю.

© Садовська О. М., 2012

Для найбільш наглядного аналізу ефективності парламентського контролю доречно порівняти основні напрямки та форми контролю у США та Болгарії, де різні форми правління та різні парламенти за структурою та характером.

В літературі нерідко постановку питання про довіру уряду називають головною формою парламентського контролю. Однак такі дії мають контрольний характер у випадку, коли уряд звітує. А це буває не завжди (останній приклад — справа Берлусконі, якого парламент відправив у відставку тільки після того, як не прийняв його звіт). Та й відставка уряду — це питання політичної відповідальності виконавчої влади, а не юридичний наслідок контролю парламенту. Так, в Болгарії за останні 10 років уряд вже 5 раз отримував вотум недовіри Народних Зборів, і тільки два рази парламент поставив питання про юридичну відповідальність окремих міністрів та інших чиновників, про що є спеціальні рішення парламентських слідчих комісій та омбудсмана. Але це виключення для Болгарії та її парламентської практики, неординарна подія для країни [1, 1].

Парламентські розслідування як головна форма контролю у Болгарії передбачають утворювання тільки тимчасових комісій, які створюються на вимогу Голови Народних Зборів або 1/10 народних представників. Вони створюються на певний строк та мають право проводити розслідування та слухання з питань, що становлять .державний або суспільний інтерес; всі органи, посадові особи, громадяни на вимогу тимчасових комісій зобов'язані надавати необхідні документи та інформацію; зобов'язані з'явитись на засідання парламентської комісії та надати необхідні документи та пояснення.

В США також утворюються слідчі та спеціальні комітети палат для вивчення певного питання, як правило практики застосування законодавства, соціальних проблем та правопорушень у діяльності правоохоронних органів; допускається можливість створення спільних комітетів Палати представників та Сенату. Слідчі та спеціальні комісії мають право проводити засідання у будь-який час та у будь-якому місці США, викликати свідків та витребовувати необхідні документи; за відмову відповідати на запитання комітету викликані на слухання особи можуть отримати покарання у вигляді штрафу або позбавлення волі на строк до одного року.

В США, у порівнянні з Болгарією, постійні слідчі комісії та комітети наділені колосальними правами, вони можуть викликати не тільки посадовців на так звані слухання у Конгресі, але й свідків, експертів тощо [2, 48; 3, 89]. За неправдиві свідчення і свідому дезінформацію з боку запрошених на слухання останні можуть бути звинувачені у неповазі до Конгресу, що тягне за собою кримінальну відповідальність [4, 45]. Все це зумовлює високий рівень ефективності дії парламенту як контрольного органу. І це у президентській республіці, де парламент мав би бути не «головним» органом держави.

Бюджетний контроль. Народні Збори затверджують бюджет держави та звіт про його виконання Урядом. Контроль парламенту здійснюється через Рахункову палату, яка формується Народними Зборами та слідкує за виконанням видаткової частини бюджету, розподілом коштів від приватизації держмайна.

Конгрес США самостійно вирішує питання про збільшення, зменшення або недопущення асигнувань, здійснення яких вимагає Президент; контроль на стадії підготовки проекту бюджету передбачає право бюджетних комітетів Сенату і Палати представників готувати доповіді, в яких має міститись порівняння розрахунків доходної частини бюджету, загальної суми витрат, запозичень та боргових зобов'язань, здійснених бюджетним комітетом та Президентом, оцінка співвідношення різних видів федеральних витрат, економічне прогнозування та цілі бюджетних витрат, прогнози бюджетного розвитку на 5 років, обґрунтування суттєвих змін у фінансуванні допомоги штатам та місцевим органам влади; вагомим інструментом парламентського контролю на етапах розгляду проекту бюджету та

виконання фінансових білів є право бюджетних комітетів проводити слухання з відповідних питань.

Імпічмент. Це особлива процедура, яка здійснюється Конгресом не тільки по відношенню до Президента чи Віце-Президента країни, а й до суддів та посадових осіб виконавчої влади. Підставами для усунення з посади є державна зрада, хабарництво або інший тяжкий злочин чи кримінальний проступок. Обвинувачення висуваються більшістю Палати Представників, але рішення про усунення від влади в порядку імпічменту приймається 2/3 від складу Сенату.

Цей типовий для Америки інститут в дуже обмеженому вигляді, як обвинувачення проти Президента або Віце-Президента, представлений у законодавстві Болгарії. Підставою для звинувачень мають бути державна зрада або порушення Конституції. Обвинувачення висувається 1/4 складу парламенту і вважається підтриманим, якщо за нього проголосувало 2/3 складу парламенту.

Інтерпеляції. У Болгарії існує можливість внесення інтерпеляції за умови підтримки 1/5 складу парламенту. А в США інтерпеляції не є характерними для такої держави, оскільки суперечать принципу «жорсткого» поділу влади.

Інші види контролю. Депутатські запити і запитання. Запитання надсилається до Ради Міністрів або окремого міністра у письмовій формі через Голову Народних Зборів за 48 годин до засідання, на якому член уряду даватиме відповідь, відповідь повинна даватись протягом 7 днів у письмовій формі лише на вимогу депутата, у разі відсутності депутата на засіданні надання відповіді відкладається, на одному засіданні можуть бути поставлені не більше 2 запитань від одного депутата [5, ст. 67]. Запит надсилається члену уряду через Голову Народних Зборів, відповідь дається через 14 днів — у письмовій формі, якщо цього вимагає депутат; після відповіді на усний запит дозволяється поставити 2 уточнюючих запитання, запит може обговорюватись, і за результатами прийматись рішення; запитання, запити і відповіді на них заслуховуються в останні 3 години засідання щоп'ятниці. Таким чином парламент найчастіше контролює уряд та окремих міністрів у Болгарії.

Право ратифікації та денонсації міжнародних договорів, надання згоди на укладення договорів про надання державних позик; прийняття звіту Уряду про виконання державного бюджету — виключні права парламенту, які напряму пов'язані з контролем за поточною діяльністю урядових структур, що може вилитися у відповідальність посадових осіб або всього уряду. Політична відповідальність уряду (відмова в довірі уряду) на вимогу Уряду щодо урядової політики в цілому, окремої програми або іншого питання, питання вирішує більшість присутніх на засіданні, вотум недовіри — за ініціативою 1/5 складу парламенту; питання центральної адміністрації розглядається через 3 дні після його ініціювання, рішення приймається більшістю від складу парламенту; у разі непідтримки проекту резолюції питання про недовіру може бути ініційоване лише через 6 місяців після прийняття відповідного рішення [5, ст. 68].

Контроль, що здійснюється допоміжними органами. *Головне управління звітності* очолюється Генеральним контролером, який призначається Президентом США на 15 років; до функцій управління віднесено здійснення фінансового затвердження Конгресу; віднесено надання допомоги комітетам Конгресу в процесі розробки відповідних законопроектів та програм, що фінансуються з федерального бюджету; здійснення довготривалих наукових досліджень з різних напрямів науки та техніки; здійснення контролю за витрачанням бюджетних коштів у сфері науки та наукоємних виробництв; Бюджетне управління Конгресу створен у 1974 році; до завдань Управління віднесено розробку щорічних доповідей бюджетних комітетів палат; розробку прогнозів економічного впливу фінансових законопроектів та резолюцій, п'ятирічних прогнозів бюджетних надходжень і витрат. Контроль за кадровими призначеннями, укладанням міжнародних договорів, реорганізацій та визначенням структури органів виконавчої влади. Призначення на посади в дер-

жавному апараті Президент здійснює за «порадою та згодою» Сенату; акти Президента, якими передбачається реорганізація в системі центральної адміністрації, підлягають затвердженню Конгресом, який може їх скасувати упродовж 60 днів; міжнародні договори США мають отримати згоду Сенату, який може внести до них поправки та застереження.

Таким чином, роль форми правління у ефективності та впливовості парламентського контролю має хоча й велике, але не вирішальне значення. З'ясовано, що у такій парламентській республіці як Болгарія законодавчий орган де-факто не може ефективно контролювати Уряд, не кажучи вже про органи виконавчої влади нижчого рівня. Діяльність більшості слідчих комісій, які створювались болгарським парламентом для розслідування діяльності органів публічної адміністрації у більшості випадків не мала суттєвих результатів. В якості цілком протилежної ілюстрації дієвості парламентського контролю можна навести досвід президентської республіки — США, де попри доктрину жорсткого поділу влади на законодавчу, виконавчу, судову, і, здавалося б апріорну неспроможність парламенту контролювати президентську адміністрацію, ефективність парламентського контролю набагато вища, ніж у згаданій вище парламентській республіці, що переконливо підтверджує досвід роботи слідчих комісій Конгресу.

В вищезазначених країнах про ефективність контролю також можна судити по стану законодавства про нього. Законодавча база розвинута, добре відпрацьована, але не завжди ефективно використовується парламентами. Ну а питання політичної відповідальності, яка, замість юридичної, найчастіше наступає після контрольних процедур парламентів, взагалі в конституційному праві досліджуваних країн ніяк не регламентована. Але у США це питання кримінального права в деяких моментах.

Література

1. Отставка правительства Болгарии принята [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://podii.com.ua/world/2009/07/22/123519.html

2. Isenbergh J. Impeachment and Presidential Immunity from Judicial Process, 18 YALE L. & POL'Y REV. 53 (1999)

3. Abramowicz M. B. Impeaching Judges at the Fringe, 106 YALE L. J. 2293 (1997).

4. Ackerman B. A. Constitutional Politics/Constitutional Law, 99 YALE L. J. 453 (1989).

5. Правилник за организацията и дейността на Народното събрание: (Обн. ДВ, бр. 58 от 27.07.2009 г., изм. ДВ, бр. 60 от 30.07.2009 г., Решение № 9 на Конституционния съд на РБ от 04.10.2011 г. — бр. 80 от 14.10.2011 г.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.parliament.bg/bg/rulesoftheorganisations

О. Н. Садовская, канд. юрид. наук, доцент

Одесского национального университета имени И. И. Мечникова
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПАРЛАМЕНТОВ КАК КОНТРОЛЬНЫХ ОРГАНОВ США И БОЛГАРИИ (СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

РЕЗЮМЕ

Эффективность деятельности парламентов как контрольных органов зависит от таких факторов, как развитость законодательной базы, закрепление многих форм и направлений контроля и целей осуществления контроля. В таких странах, как США и Болгария, парламенты как контрольные органы действуют по своему порядку, который закреплен в Конституциях стран, и имеют очень разный уровень эффективности своей деятельности, и этот вопрос не зависит ни от формы правления, ни от системы власти.

Ключевые слова: парламент, Народное Собрание, Конгресс, контроль, эффективность, деятельность.