

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Філософський факультет

Кафедра політичних наук

**ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ: СТАНОВЛЕННЯ, ФОРМИ
ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

Кваліфікаційна робота

зі спеціальності 052 «Політологія»

Освітній рівень «Магістр»

Студентки:

II курсу

денної форми навчання

спеціальності «Політологія»

Лукашової Катерини Олексіївни

Науковий керівник:

доктор політичних наук, доцент

Петренко Ігор Ігорович

Допущено до захисту:

Завідувач кафедри _____

КИЇВ – 2021.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1.....	5
ГЕНЕЗА ТА СУЧАСНЕ РОЗУМІННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ.	5
РОЗДІЛ 2.....	23
ОСОБЛИВОСТІ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ В СУЧАСНИХ ДЕМОКРАТИЧНИХ ДЕРЖАВАХ.	23
РОЗДІЛ 3.....	47
СТАНОВЛЕННЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ.	47
ВИСНОВКИ.....	66
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	72

ВСТУП

Актуальність теми дослідження перш за все обумовлена тим, що в умовах функціонування демократичних політичних режимів, однією з найважливіших функцій, яка свідчить про ефективність законодавчого органу є контрольна функція парламенту. 3 грудня 2020 року Верховна Рада України конституційною більшістю голосів ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю». Це рішення народних депутатів стало першим кроком на шляху до посилення парламентського контролю в Україні. Відповідно, дискусії щодо сутності та особливостей реалізації парламентського контролю значно актуалізувалися як на рівні громадськості, так і на рівні політичних акторів.

Докладний аналіз генези контрольних повноважень представницьких органів має велике значення для формування глибинного теоретичного розуміння даного політичного явища. Окрім цього, аналіз шляху розвитку сучасного парламентського контролю в перспективі дозволить окреслити шлях подальшого розвитку даного явища. Дослідження сутності та особливостей реалізації контрольних функцій парламентами надасть достатню теоретичну базу для модернізації та посилення українського законодавства щодо парламентського контролю. Як стверджує більшість дослідників даної проблематики, посилення парламентського контролю у демократичних державах – це безперервний і постійний процес. А збільшення ефективності контрольної функції – інтегральна складова кожної успішної парламентської реформи. Адже постійний розвиток суспільних відносин весь час потребує і нових підходів до парламентського контролю, який одночасно завжди має базуватися на усталених принципах та засадах.

Мета дослідження – комплексне дослідження генези парламентського контролю, визначення теоретичних засад його вивчення та специфіки реалізації.

Визначена мета обумовлює необхідність вирішення таких **завдань дослідження:**

- дослідити та описати генезу парламентського контролю;
- проаналізувати особливості сучасного розуміння парламентського контролю;
- систематизувати досвід реалізації парламентського контролю в сучасних демократичних державах;
- визначити специфіку становлення та особливостей реалізації парламентського контролю в Україні.

Об'єктом дослідження є парламентський контроль.

Предметом дослідження є становлення, сутність та особливості реалізації парламентського контролю.

Методологічною базою роботи є система загальнонаукових та спеціально наукових методів, а саме: системний, структурно-функціональний, історичний та інші методи. Системний та структурно-функціональний методи дали змогу розглянути парламентський контроль як комплекс окремих елементів, що утворюють цілісне системне політичне явище, а також виявити особливості дефініцій та структури парламентського контролю, його загальних ознак. Історичний метод дозволив розглянути специфіку парламентського контролю, спираючись на конкретно-історичні приклади, а також прослідкувати їх генезу, еволюцію та особливості сучасної імплементації.

Структуру роботи складають вступ, три розділи, висновки, а також список використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 80 сторінок. Список використаних джерел нараховує 79 найменувань на 9 сторінках.

РОЗДІЛ 1. ГЕНЕЗА ТА СУЧАСНЕ РОЗУМІННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ

При дослідженні будь якого соціально-політичного явища, вкрай важливою частиною його вивчення виступає аналіз його витоків та становлення. Докладний аналіз генези контрольних повноважень представницьких органів має велике значення для формування глибинного теоретичного розуміння даного політичного явища. Окрім цього, аналіз шляху розвитку сучасного парламентського контролю дозволить окреслити шлях подальшого розвитку даного явища.

Розглядаючи генезу будь-якого соціально-політичного явища, неможливо оминати праці мислителів періоду античності. Одні з перших уявлень щодо того, яким має бути законодавчий орган та законодавець містяться у працях Марка Тулія Цицерона, який розглядає образ ідеального законодавця через призму природи закону та необхідності йому підпорядковуватись. Закон, на думку Цицерона, є силою природи, він «закладений у природі найвищим розумом, який велить нам чинити те, що слід чинити, і забороняє протилежне» [42]. Виходячи з цього твердження, усі є рівними перед законом, у тому числі – і чиновники-магістрати: «призначення магістрату, як ви бачите, в тому, щоб керувати і віддавати розпорядження правильні, корисні й закономірні. Бо подібно до того, як магістратами керують закони, так народом керують магістрати, і можна на цілком достатній підставі сказати, що магістрати - це закон, а закон - це справжній магістрат» [42].

Цицерон наголошує на ряді вимог і до самих senatorів задля забезпечення справедливого дотримання законів. «Коли закон додає: «Хай знайомиться зі справами народу», то це означає, що senator повинен знати державні справи. А це охоплює багато питань: знати, скільки в державі солдатів, який стан ерарія, хто союзники держави, хто її друзі, хто її данники;

які стосовно них існують закони, умови, договори. Сенатор повинен бути знайомим з порядком прийняття постанов, знати приклади з минулого» [42].

Цікаво також висловлені свого роду антикорупційні вимоги «хай не приймають подарунків і не дають, ні домагаючись влади, ні виконуючи свої посадові обов'язки, ні виконавши їх» [42]. Цицерон звертає увагу і на неможливості застосування сили до народу – «тому що нема нічого більш згубного для держави, нічого більш супротивного праву і законам, нічого менш гідного громадянина і менш людяного, ніж насильно проводити хоч би що там було, живучи в упорядкованій і влаштованій державі» [42].

Спираючись на це, ми можемо стверджувати, що в античні часи важливими вимогами до діяльності законодавчого органу були наступні аспекти: урахування в роботі загальної суспільно-політичної ситуації в державі, запобігання застосуванню сили, прийняття рішень в інтересах народу та рівність усіх перед законом. Звісно, очевидним є те, що про парламентський контроль у сучасному розумінні в процесі розгляду праць мислителів доби античності говорити не є доцільним. Тим не менш, в даному контексті необхідно звернути увагу на перші витoki уявлень щодо необхідності певного нагляду над органами та представниками влади.

Важливим документом доби Середньовіччя, який, фактично, започаткував основні положення державного контролю, є Велика Хартія Вольностей. 15 червня 1215 року під натиском повсталих проти нього баронів, лицарства та містян, англійський король Іоанн Безземельний скріпив своєю печаткою Велику Хартію Вольностей. Через Велику Хартію Вольностей король фактично згодився на обмеження своєї влади і на контроль над нею.

Зокрема, Великою Хартією Вольностей затверджувались повноваження баронів контролювати її дотримання - «щоб зібрання баронів обрало двадцять п'ять баронів з королівства, кого побажають, які будуть зобов'язані всіма силами дотримуватися і забезпечувати дотримання іншими миру і вольностей, які ми їм дарували і цією Хартією нашою підтвердили» [2].

Окрім цього, документ містив і важливі санкції у випадку його порушення стосовно самого короля «якщо ми або юстиціарій наш, або бейліфи наші, або хто-небудь із слуг наших, чим-небудь проти кого-небудь погрішимо або яку-небудь із статей миру або гарантії порушимо, і порушення це буде вказано чотирьом баронам із вищеназваних двадцяти п'яти баронів, ці чотири барони являться до нас або до юстиціарія нашого, якщо ми будемо перебувати за межами королівства, вказуючи нам порушення, і вимагатимуть, аби ми без зволікання виправили його. І якщо ми не виправимо порушення або, якщо ми будемо за межами королівства, юстиціарій наш не виправить (його) упродовж часу сорока днів, рахуючи від того часу, коли було вказано це порушення нам або юстиціарієві нашому, якщо ми перебували за межами королівства, то вищеназвані чотири барони доповідають цю справу решті з двадцяти п'яти баронів, і ті двадцять п'ять баронів спільно з громадою всієї землі будуть примушувати й утискати нас в усі способи, які тільки можуть, тобто шляхом захоплення замків, земель, володінь і в усі інші способи, які можуть, доки не буде виправлено (порушення) згідно з їхньою ухвалою» [2].

Окрім цього, встановлювались також і обмеження щодо можливості встановлення нових податків королем. Таке рішення могло прийматися лише за участі архієпископів, єпископів, абатів, графів і вищих баронів. Таким чином, Велика Хартія Вольностей започатковує практику контролю та стримування влади.

Характеризуючи уявлення про контрольну функцію представницького органу епохи Просвітництва, варто звернутися, перш за все, до праці Дж. Локка «Два трактати про правління» [28]. Локк акцентує на тому, що «людей потрібно стримувати від зазіхання на права інших, від спричинення взаємної шкоди та спонукати до дотримання природного закону, спрямованого на дотримання миру і збереження всього людства» [28, с. 28]. Крім того «свобода від абсолютної деспотичної влади така необхідна й тісно поєднана зі збереженням людини, що вона не може розлучитися з нею, не поставивши

під загрозу і власну безпеку, і життя» [28, с. 45]. Люди утворюють держави, віддають себе під їх владу заради збереження свободи та власності.

Законодавча влада, на думку Локка, є спільною силою кожного члена спільноти, переданою одній особі чи зібранню, яке творить закони, тому не може бути абсолютно деспотичною та «не може перевищувати того, що мали ці особи у стані природи перед входженням у спільноту і передаванням цієї сили спільноті» [28, с. 132]. Єдиною метою законодавчої влади є збереження, тому вона не має жодних повноважень «знищувати, поневолювати чи умисно розоряти підлеглих» [28, с. 132]. Законодавча влада «не може приймати на себе владу керувати за посередництва тимчасових деспотичних постанов, а зобов'язана встановлювати справедливість і визначати права підлеглих чітко встановленими оприлюдненими законами і за посередництва загальновідомих уповноважених на це суддів» [28, с. 135]. Локк наголошує на тому, що абсолютна деспотична влада чи правління без затверджених законів суперечить причині та принципам утворення держави.

Окрім цього, влада на основі законів необхідна як для людей, так і для чиновників «щоб і люди знали власні обов'язки, були в безпеці та під охороною в межах цих законів, і керівники також трималися в належних рамках, не спокушаючись скористатися владою, яку мають у своїх руках, для власних потреб у таких обсягах, про які не говорили б відверто» [28, с. 141].

Обґрунтовуючи необхідність створення податкової системи, Локк наголошує на тому, що виплата податків має відбуватися добровільно, за згодою більшості. Оскільки вихід з природного стану в першу чергу обумовлюється необхідністю захисту особистої власності, то влада не може бути застосована, «щоб забрати собі чи все, чи якусь частину власності своїх підлеглих без їхньої на те згоди: адже це було б рівнозначним позбавленню їх власності взагалі» [28, с. 139].

Локк наголошує на верховності законодавчої влади, «адже надання законів обов'язково повинно бути верховним щодо того, кому вони надаються, а оскільки законодавча влада є такою виключно завдяки тому, що

створює закони для всіх частин і для кожного члена спільноти, приписуючи їм правила поведінки і надаючи владу для покарання в разі їх порушення, законодавча влада обов'язково повинна бути верховною, а всі інші форми влади в особі інших членів чи частинах спільноти, похідні та підпорядковуються їй» [28, с. 246]. В даному випадку передусім йдеться про підконтрольність та підзвітність виконавчої влади. Якщо виконавча влада створюватиме перешкоди законодавчій, а та не зможе контролювати виконавчу, то народ «має право перевстановити законодавчу владу задля здійснення її влади» [28, с. 247].

Французький філософ доби Просвітництва Жан-Жак Руссо аналізує призначення законодавчої влади виходячи з природи закону, який, на його думку, є умовою суспільного об'єднання. Виходячи з цього, лише народ виступає у ролі творця законів. Необхідність створення представницького органу («необхідність у законодавці») детермінується, перш за все, частою нездатністю народу визначити, чим є загальне благо. Основну мету діяльності законодавця Руссо розглядає як створення устрою для народу шляхом перетворення людської природи. Окрім цього, Руссо наголошує, що законотворення - «це особлива і верховна функція, яка не має нічого спільного з людською владою. Адже так як той, хто керує людьми, не може керувати законами, так і той, хто керує законами, не має керувати людьми. Інакше його закони, як слуги його пристрастей, будуть часто лише увічнювати допущену ним несправедливість, і він ніколи не зможе не допустити того, щоб окремі інтереси не спотворювали святості його трудів» [34, с. 437].

У свою чергу, уряд Руссо розглядає у якості підпорядкованого посередника, який повинен вводити в дію закони та підтримувати реалізації громадянських та політичних свобод. Носії виконавчої влади, на думку Руссо, є службовцями, яких народ може як призначати, так і знімати з посад. Виконання ними державних функцій виступає в даному випадку нічим іншим, як реалізацією ними громадянських обов'язків. Руссо виголошує

пересторогу щодо того, що будь який уряд у разі отримання публічної влади узурпує владу народу. Тому завданням представницького органу є постійно виголошувати запитання: «Чи бажає суверен [народ] зберегти нинішню форму правління?... Чи бажають люди зберегти владу в руках тих, на кого вона сьогодні покладена?» [34, с. 444].

Ідеї філософів епохи просвітництва передували створенню Декларації прав людини і громадянина 1789 року, яка засвідчувала прагнення обмежити абсолютну владу монарха. Згідно Декларації, закон виступає вираженням загальної волі та є однаковим для всіх. Важливими акцентами Декларації є також обмеження у застосуванні сили проти людей та необхідність встановлення спільного податку. Більш того, документ засвідчує право громадян контролювати встановлення чи використання податків «самостійно або через своїх представників» [4] шляхом того, щоб визначити «необхідність державного податку, вільно погоджуватись на його стягнення, наглядати за його використанням і визначати його частку, розмір, порядок сплати і тривалість» [4].

Таким чином, через праці просвітителів і французьку Декларацію прав людини і громадянина в континентальній Європі почали вкорінюватися ідеї стримування свавілля влади, зокрема через контроль за застосуванням сили, збором і використанням податків.

У контексті розгляду розвитку контрольної функції парламенту важливо також звернутися до досвіду США. Після оголошення незалежності тринадцяти колоній від британської корони, виникла гостра необхідність створення нової Конституції, проект якої був підготовлений і підписаний у 1787 році. Задля адвокації ратифікації нової Конституції, її творці Александер Гамільтон, Джон Медісон та Джон Джей підготували та опублікували у газетах штату Нью-Йорк 85 статей та есеїв під загальною назвою «Федераліст» [3]. Американські конституціоналісти, шукаючи інструменти взаємного стримування між гілками влади засновувалися на тому, що сама державна влада є точним віддзеркаленням людської природи:

«якби люди були янголами, не було би потреби в жодному уряді», «а якби янголами були члени уряду, то не потрібен був би ні зовнішній, ні внутрішній контроль за урядом» [3]. Відтак, найбільша складність полягає у тому, аби після отримання урядом повноважень щодо контролю над суспільством зобов'язати його контролювати самого себе.

Новостворена Конституція наголошувала на основних аспектах регулювання діяльності органів влади. Так, Конгрес Сполучених Штатів, який складається із Сенату і Палати представників отримав повноваження «видавати усі закони, потрібні і належні для здійснення згаданих вище повноважень і решти повноважень, наданих цією Конституцією урядові Сполучених Штатів чи будь-якому з його міністерств чи урядовців» [23]. Конгрес отримав виключні повноваження встановлення податків, митних та акцизних зборів, сплатення боргів та забезпечення спільної оборони та добробуту Сполучених Штатів. При цьому «всі законопроекти щодо податків має подавати Палата представників» [23]. Творці Конституції також приділили чимало уваги обґрунтуванню таких повноважень у своїх статтях та есеях: «Що означає влада, як не можливість або здатність щось створювати? Що означає вміння щось робити, як не влада на використання засобів, необхідних для цього? Що таке ЗАКОНОДАВЧА влада, як не влада створювати ЗАКОНИ? Що таке засоби здійснювати ЗАКОНОДАВЧУ владу, як не ЗАКОНИ? Що є владою вводити та стягувати податки, як не ЗАКОНОДАВЧА ВЛАДА або влада СТВОРЮВАТИ ЗАКОНИ? Що таке засоби для здійснення цієї влади, як не ПОТРІБНІ і НАЛЕЖНІ закони?» [3].

Автори Конституції також наголосили і на відповідальності влади за витрачання публічних коштів, закріпивши, що «виплата грошей зі скарбниці має відбуватися лише на підставі законних асигнувань, а звіт про надходження і витрачання усіх державних коштів має періодично оприлюднюватися» [23].

Окрім цього, з огляду на зовнішньополітичні умови, велика увага в Конституції та її обґрунтуванні авторами присвячена питанням безпеки та

оборони. Президент США отримав повноваження головнокомандувача збройних сил і флоту Сполучених Штатів, а також народної міліції. При цьому такі повноваження Президента були збалансовані повноваженнями Конгресу: «оголошувати війну», «набирати та утримувати військо; проте призначення коштів на це не повинно провадитися на строк понад два роки», «встановлювати правила командування наземним і морським військом», «дбати про скликання народної міліції, яка має забезпечувати виконання законів Союзу, поборювати повстання і відбивати напади» [23].

Творці Конституції обґрунтували такий контроль тим, що орган, який збирає армію має бути народним, тобто складатися з періодично обраних представників народу. Заборона ж на призначення армії на строк понад два роки зобов'язує законодавчу владу Сполучених Штатів «принаймні раз в кожні два роки обговорювати доречність існування в стані готовності військової сили, приймати нове рішення з цього приводу і оголошувати своє розуміння цього питання формальним голосуванням перед обличчям своїх виборців» [3].

У своїх статтях батьки-засновники також виголошують умови, коли національний уряд може та мусить застосовувати силу у мирних час. Перш за все, застосовані засоби мають бути співмірними рівню скоєних безчинств. При цьому, основним запобіжником від зловживань виступає те, що «вся військова міць уповноваженого уряду повинна перебувати в руках представників народу» [3].

Окрім цього, Конституція США надає Конгресу повноваження контролювати виконавчу владу в цілому: її наміри і добросовісність. Такі повноваження закладені у процедурі імпічменту очільників виконавчої влади - Президента, Віце-президента та всі вищих державних урядовців – за державну зраду, хабарництво та інші тяжкі злочини і провини.

Докладний розгляд генези концепцій контрольних повноважень представницького органу та особливостей їх реалізації дозволяє нам наблизитися до сучасного розуміння контрольної функції парламенту.

Ф. Фукуяма вважає модерну державу, верховенство права й демократичну відповідальність чільними характеристиками урядування а сучасному етапі. Хоча хронологічно демократична відповідальність утворилася і останньою, це жодним чином не вплинуло на рівень її вагомості. Зокрема, Ф. Фукуяма пише: «Базовий політичний порядок, започаткований Славною та Американською революціями, у якому виконавча гілка влади була підзвітна представницькому законодавчому органу і загалом усьому суспільству, виявився напрочуд витривалим. Відтоді вже ніхто не доводив, що державна влада не повинна бути підзвітною народу...» [40, с. 18].

Протягом останніх двадцяти років науковці-політологи почали приділяти все більше уваги вивченню явища парламентського контролю, яке раніше було описано дослідником Дж. Лізом як "важлива, але недостатньо досліджена сфера законодавчої діяльності" [57, с. 193].

При докладному аналізі дефініції парламентського контролю, на мою думку, можна чітко виділити два основних підходи до його визначення: нормативний та діяльнісний. Представники першого підходу акцентують увагу перш за все на сприйнятті парламентського контролю як комплексу певних ustalених норм та процесів. Діяльнісний підхід, у свою чергу, інтерпретує визначення парламентського контролю з точки зору конкретних заходів, дій та інструментів.

Наприклад, М. В. Сіцінська використовує радше нормативний підхід до визначення та аналізу парламентського контролю, стверджуючи, що парламентський контроль може бути визначений як система норм, яка регулює встановлений порядок здійснення нагляду й перевірки, переважно, діяльності органів виконавчої влади [10, с. 125]. Тобто парламентський контроль – це здійснюваний вищим законодавчим (представницьким) органом державної влади комплекс різноманітних заходів щодо постійного нагляду та перевірки діяльності системи органів державної влади, а також щодо усунення виявлених унаслідок такої перевірки порушень та попередження можливих наслідків.

Подібну думку висловлює також і інша українська науковиця, О. Коврякова. Дослідниця стверджує, що парламентський контроль є нічим іншим, як «системою норм, яка регулює існуючий порядок проведення, спостереження і перевірки в основному діяльності органів виконавчої влади, який реалізується як парламентською більшістю і опозицією, так і допоміжними органами вищого законодавчого органу і направлений на оцінку названої діяльності з можливим застосуванням санкцій, зокрема - вотуму недовіри, резолюції осуду, імпічменту та ін» [19, с. 12].

З огляду на дослідження представниці іншого підходу, І. В. Залюбовської, парламентський контроль можна визначити як комплекс різних заходів щодо постійного і ситуативного спостереження, ініціативної перевірки діяльності виконавчих органів державної влади парламентом, парламентаріями або спеціально утвореними для цієї функції державними органами, а також усунення виявлених порушень та попередження їх можливих наслідків [16, с. 2].

Цікавими з точки зору аналізу сучасних дефініцій парламентського контролю є погляди В. Стеффані. В. Стеффані визначає поняття парламентського контролю з точки зору його сприйняття як парламентського процесу перевірки і визначення (або скоєння впливу) форми поведінки інших гілок влади, зокрема уряду й органів управління, за безпосередньої (парламентська більшість) і / або непрямой (опозиція) можливості застосування санкцій або обов'язкового у правовому відношенні прийняття рішення, а також вираження політичної позиції у результаті отримання інформації, її переробки й оцінки, яка включає схвалення і критику [69, с. 523].

Г. Еллінек визначає контроль як перевірку вагомих для держави дій її органів і членів з огляду відповідності їх ряду норм. Окрім цього, дослідник стверджує, що контроль може бути як політичним, так і правовим. До правового належать: адміністративний, фінансовий і парламентський контроль. Останній реалізується через парламентську критику дій урядових

органів, через використання виключно конституційних засобів: інтерпеляції, резолюції (осуду), призначення парламентського слідства [6, с. 575-587].

У свою чергу, Я. Хіронорі у дослідженні Міжпарламентського Союзу визначає парламентський контроль як огляд, моніторинг та нагляд урядових та державних установ, включаючи реалізацію політики та законодавства [55, с. 9].

В. Бондаренко та Н. Пустова розглядають поняття парламентського контролю перш за все як певну активність, діяльність законодавчого органу державної влади, його членів та утворених ним органів моніторингу законності виконання повноважень органами публічної влади, їх посадовими особами та іншими особами з метою подальшої оцінки їх діяльності і можливого застосування заходів реагування [1, с. 169].

А. Шик пропонує визначити парламентський контроль через законодавчий нагляд політик та програм, прийнятих урядом [67, с. 345]. На противагу Шику, інші дослідники, зокрема – Р. Маффіо, зазначають, що парламентський контроль не обмежується виключно систематичним наглядом за діяльністю виконавчої гілки влади, але передбачає також і нагляд за законодавчими пропозиціями виконавчої влади [61, с. 357].

Відтак, узагальнене визначення парламентського контролю можна сформулювати, об'єднуючи два зазначених підходи. Таким чином, парламентський контроль можна визначити, як систему норм, що регламентує діяльність законодавчого органу державної влади, його членів та утворених ним органів моніторингу законності виконання повноважень органами публічної влади, їх посадовими особами та іншими особами з метою подальшої оцінки їх діяльності і можливого застосування заходів реагування.

Ряд науковців у своїх дослідженнях контрольної функції парламенту акцентують увагу на аналізі сутності безпосередніх дій парламенту, спрямованих на реалізацію ними їх наглядових повноважень. Так, наприклад, українська дослідниця О. Майданник описує у своєму дослідженні сутність

діяльності парламенту щодо реалізації парламентського контролю. На думку авторки, діяльність законодавчого органу щодо імплементації його контрольних повноважень полягає у:

- «плануванні контрольної діяльності парламенту;
- виявленні та отриманні інформації щодо процесів, які відбуваються у різних сферах суспільного і державного життя, стосовно діяльності підконтрольних парламентові суб'єктів;
- аналізі отриманої інформації;
- співставленні отриманої інформації, даних щодо діяльності підконтрольних парламентові суб'єктів із приписами чинних законів
- оцінці отриманої інформації;
- встановленні невідповідності, порушень, відхилень від вимог законодавства з боку підконтрольних суб'єктів;
- висуванні вимог та пропозицій щодо усунення допущених порушень та недоліків у діяльності підконтрольних суб'єктів;
- вдосконаленні законів та розробка заходів, що мають запобігати у майбутньому допущенню аналогічних порушень» [30, с. 202-203].

Окрім цього, надзвичайно важливим аспектом дослідження при вивченні феномену парламентського контролю є чітке визначення кола його суб'єктів та об'єктів. До прикладу, українська дослідниця Я. Куцин до суб'єктів парламентського контролю відносить:

- парламент;
- спеціально створені парламентом органи;
- парламентську більшість;
- парламентську меншість (опозицію).

Об'єктом парламентського контролю Я. Куцин визначає діяльність органів виконавчої влади та їх посадових осіб [26, с. 28].

З метою більш докладного розкриття сутності поняття парламентського контролю, необхідним є зупинитися на описі основних функцій

парламентського контролю. Я. Хіронорі зокрема, наступним чином формулює перелік основних функцій парламентського контролю у сучасних демократичних державах:

- виявлення та запобігання зловживанням, довільній поведінці або протиправній та неконституційній поведінці з боку уряду та державних установ. В основі цієї функції лежить захист прав і свобод громадян;

- контроль за використанням коштів платників податків урядом. Такий контроль виявляє неефективні витрати в механізмах урядових та державних установ. Таким чином, це може покращити економічність та ефективність державних операцій;

- забезпечення виконання політики, оголошеної урядом та санкціонованої парламентом. Ця функція включає моніторинг досягнення цілей, встановлених законодавством та власними програмами уряду;

- підвищення рівня прозорості державних операцій та збільшення довіри громадськості до уряду [55, с. 9-10].

Описуючи сутність парламентського контролю, однозначно необхідно зупинитися на формуванні певного переліку основних завдань парламентського контролю. Так, наприклад, О. Майданник, окрім встановлення відповідності Конституції та законам України діяльності підконтрольних суб'єктів на території України або в межах її інтересів за кордоном, наголошує і на інших, не менш важливих, аспектах контрольної діяльності парламенту. Зокрема, серед інших задач парламентського контролю науковиця виокремлює: визначення доцільності, соціально-економічної та політичної обґрунтованості діяльності підконтрольних суб'єктів; виявлення причин незаконної або недоцільної діяльності підконтрольних суб'єктів; розробку і вжиття засобів, спрямованих на вдосконалення, раціоналізацію їхньої діяльності; встановлення правових підстав і умов щодо притягнення підконтрольних суб'єктів, які допустили порушення законів, до відповідальності, згідно із повноваженнями суб'єкта, що здійснює контрольну функцію [30, с. 32-33].

Таким чином, після розгляду описаних вище теоретичних засад вивчення поняття парламентського контролю, ми можемо зосередити увагу на описі конкретних процесів, заходів та інструментів, які сприяють ефективній реалізації парламентом його наглядових повноважень.

Велика кількість авторів у своїх дослідженнях звертають увагу на важливості опису тих безпосередніх чи опосередкованих інструментів, які законодавчі органи можуть використовувати задля нагляду за урядом та його діяльністю. Дослідники, зокрема Р. Маффіо, підкреслюють, що законодавчі органи володіють правом застосовувати ряд специфічних інструментів для нагляду за діяльністю органів та представників виконавчої влади. До таких інструментів автори відносять, перш за все, слухання в комітетах, слухання під час пленарних засідань, створення слідчих комісій, парламентські питання (*parliamentary questions*), годин запитань, інтерпеляції та інститут омбудсмана [61, с. 375-377].

Українська науковиця О. Сироїд, у свою чергу, надає набагато більш розгорнутий опис інструментів парламентського нагляду. Так, до основних інструментів та процедур здійснення парламентського контролю дослідниця відносить наступні:

1. Законодавчу процедуру парламенту, яка дозволяє парламентарям звертатися до електорату з метою роз'яснення їм мотивів затвердження тих чи інших законодавчих правил.

2. Запитання до уряду і парламентські дебати. Даний інструмент дозволяє депутатам озвучувати запитання, претензії чи вимоги до органів виконавчої влади задля забезпечення репрезентації та захисту інтересів своїх виборців.

3. Повноваження депутатів подавати письмові звернення, запити чи інтерпеляції, що є необхідним передовсім для реагування на звернення виборців у зв'язку з проблемами, з якими вони стикаються. Крім того, дана процедура дає можливість парламентарям збирати інформацію і проводити самостійне розслідування суспільно значущих проблем.

4. Повноваження парламентських комітетів (комісій) готувати законопроекти до розгляду. Даний інструмент є необхідним для уточнення та узгодження позицій виконавчої влади та депутатів як представників народу.

5. Повноваження парламентських комітетів (комісій) затверджувати бюджет, запропонований урядом. Даний інструмент має надзвичайне значення для контролю за ефективним та прозорим використанням коштів. При цьому депутати вимагають від уряду якомога більшої публічної деталізації витрат.

6. Повноваження парламентських комітетів (комісій) проводити розслідування, що є необхідною умовою для ефективного реагування на суспільно значущі події або порушення з боку виконавчої влади. Такі повноваження є, як правило, дуже широкими. Вони передбачають необмежений доступ до документів, виклик свідків, публічні слухання. Неправдиві свідчення перед парламентськими комітетами (комісіями) можуть мати наслідком кримінальне переслідування свідків. За наслідками слідчої діяльності парламентські комітети (комісії) публікують звіти, які з огляду на суспільний резонанс мають вагомий вплив на урядову політику.

7. Повноваження парламентських комітетів (комісій) надавати згоду на призначення посадових осіб, що забезпечує можливість депутатів дослідити придатність і спроможність певної кандидатури на виконання визначених функцій. Парламентарі можуть з'ясувати як професійні навички, так і добросовісність кандидата.

8. Повноваження парламентських комітетів (комісій) ініціювати звільнення (імпічмент) посадовців, що є інструментом політичного стримування виконавчої влади [35, с. 24].

Однак вчені відзначають, що наявність інструментів контролю є необхідною, але недостатньою умовою для його ефективного здійснення. Ефективний парламентський контроль залежить не тільки від наявності інструментів нагляду, але і від ряду додаткових умов. Г. Ловенберг та С. Петтерсон звертають увагу на те, що ефективний парламентський контроль

може залежати від конкретних контрольних повноважень, наданих парламенту, а також від можливості парламенту модифікувати законодавство [60, с. 244]. С. Франтзіх також наголошує вагомій залежності рівня ефективності впровадження парламентом його контрольних повноважень від того, чи надається парламентам та парламентарям в повному обсязі та необхідна інформація, від якої залежить реалізація контрольної функції парламентом [52, с. 971].

На завершення, важливо акцентувати на значенні та важливості здійснення ефективного парламентського контролю для належного функціонування сучасних демократій. Незалежно від того, чи контроль розглядається як своєрідний огляд урядової політики та програм *ex post*, чи як нагляд за урядовою діяльністю, який реалізується як *ex post*, так і *ex ante*, науковці, зокрема Р. Пеліццо та Р. Стапенхурст, погоджуються з тим, що ефективний парламентський контроль є необхідною умовою для належного функціонування демократичної політичної системи [64, с. 12]. В. Вест та Дж. Купер наголошують, що ефективний парламентський контроль є вигідним для політичної системи щонайменше з двох основних причин: по-перше, тому, що контрольна діяльність насправді може сприяти поліпшенню якості політик та програм, ініційованих урядом; по-друге, зважаючи на те, що політика уряду затверджується законодавчою владою, вона набуває значно більшої легітимності [78, с. 601].

Описуючи зміст та значення парламентського контролю, українські науковці С. Лінецький та В. Кушніренко наголошують на тому, що «саме здійснення контрольних функцій з боку парламенту безпосередньо легітимізоване шляхом надання народом згоди на отримання відповідним органом (парламентом) контрольних повноважень ще під час проведення виборів до парламенту» [27, с. 6]. Значимість парламентського контролю автори пов'язують з тим, що він здійснюється з метою забезпечення більш ефективної діяльності уряду, злагодженості всього державного механізму, запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина, аналізу

практики реалізації чинного законодавства тощо. Завдяки цьому контролю законодавці можуть адекватно реагувати на здобутки і недоліки своїх попередників; досягається цілеспрямоване та ефективне впровадження законодавства; урядова політика залишається відкритою до потреб та турбот народу; можливе виявлення та зміна проблемних законів [27, с. 6].

Висновки до розділу.

Таким чином, аналіз генези контрольних повноважень представницьких органів показав, що в античні часи важливими вимогами до діяльності законодавчого органу були наступні аспекти: урахування в роботі загальної суспільно-політичної ситуації в державі, запобігання застосуванню сили, прийняття рішень в інтересах народу та рівність усіх перед законом. У свою чергу, Велика Хартія Вольностей стає одним із перших документів, який започатковує практику контролю та стримування влади шляхом обмеження абсолютної влади монарха. Згодом, завдяки працям мислителів доби Просвітництва та французькій Декларації прав людини і громадянина в континентальній Європі почали вкорінюватися ідеї стримування свавілля влади, зокрема через контроль за застосуванням сили, збором і використанням податків. Проаналізовані праці та документи дозволяють визначити наступні передумови становлення контрольних повноважень представницьких органів: наявність загрози добробуту та власності людей, наявність загрози правам та свободам людей через свавільне застосування сили. Досвід впровадження парламентського контролю Сполученими Штатами Америки дозволяє нам розглянути той підхід до інтерпретації парламентського контролю, який залишається актуальним і до сьогодні.

Стосовно сучасного розуміння поняття парламентського контролю ми можемо стверджувати, що в узагальненому вигляді парламентський контроль можна визначити, як систему норм, що регламентує діяльність законодавчого органу державної влади, його членів та утворених ним органів моніторингу законності виконання повноважень органами публічної влади, їх посадовими особами та іншими особами з метою подальшої оцінки їх діяльності і

можливого застосування заходів реагування. До суб'єктів парламентського контролю прийнято відносити парламент, спеціально створені парламентом органи, парламентську більшість, парламентську меншість (опозицію). Об'єктом парламентського контролю є діяльність органів виконавчої влади та їх посадових осіб.

Перелік основних функцій парламентського контролю включає в себе виявлення та запобігання зловживанням, довільній поведінці або протиправній та неконституційній поведінці з боку уряду та державних установ; контроль за використанням коштів платників податків урядом; забезпечення виконання політики, оголошеної урядом та санкціонованої парламентом; підвищення рівня прозорості державних операцій та збільшення довіри громадськості до уряду.

Стосовно визначення кола інструментів парламентського контролю, доцільно погодитися з думкою О. Сироїд. Дослідниця наводить наступний перелік основних інструментів та процедур здійснення парламентського контролю: законодавча процедура парламенту; запитання до уряду і парламентські дебати; повноваження депутатів подавати письмові звернення, запити чи інтерпеляції; повноваження парламентських комітетів (комісій) готувати законопроекти до розгляду; повноваження парламентських комітетів (комісій) затверджувати бюджет, запропонований урядом; повноваження парламентських комітетів (комісій) проводити розслідування; повноваження парламентських комітетів (комісій) надавати згоду на призначення посадових осіб; повноваження парламентських комітетів (комісій) ініціювати звільнення (імпічмент) посадовців.

РОЗДІЛ 2.

ОСОБЛИВОСТІ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ В СУЧАСНИХ ДЕМОКРАТИЧНИХ ДЕРЖАВАХ

Першою з країн, систему парламентського контролю котрої я вважаю за необхідне проаналізувати є Сполучені Штати Америки. Конституцією США передбачено, що держава має устрій федеральної демократичної республіки, в якій повноваження державної влади розділені між Президентом, Конгресом та судовою гілкою влади [23].

Контроль, наглядові повноваження Конгресу США за виконавчою гілкою влади представляють собою критично важливу складову системи стримувань і противаг, що притаманна федеральному уряду США. Зокрема, Конституція надає Конгресу широкі повноваження здійснювати контроль та проводити розслідування щодо діяльності виконавчої гілки влади.

До основних процесів та механізмів, пов'язаних з виконанням Конгресом контрольної функції, належать:

- Слідчі повноваження, якими Конгрес володіє на рівні із законодавчими повноваженнями. «Повноваження Конгресу проводити розслідування - це передбачена конституційна влада, якою Конгрес користувався з перших днів існування республіки. Хоча це прямо не дозволено Конституцією, Верховний Суд твердо встановив слідчі повноваження Конгресу як важливу частину його законодавчих обов'язків».
- Повноваження щодо імпічменту, які передбачені Конституцією і які надають Конгресу право здійснювати імпічмент та відсторонювати від посади Президента, Віце-президента та інших посадових осіб федерального уряду за фактом встановлення того, що ці посадові особи скоїли державну зраду, хабарництво чи інші тяжкі злочини або правопорушення. Цей інструмент використовується досить рідко.
- Підтвердження усіх кандидатур, поданих Президентом на посади виконавчої гілки влади (наприклад, кандидатури на посади Державних

секретарів) та судової гілки влади (наприклад, судді Верховного суду) відповідно до вимог Конституції. Цей процес може бути використаний сенаторами для спрямування політичного курсу та отримання зобов'язань від кандидатів, які бажають обійняти певні посади, діяти певним чином.

- Асигнування на державні витрати. Заходи щодо асигнування коштів на державні витрати можуть включати чіткий контроль з боку представників законодавчої гілки влади, зокрема чітко сформульовані обмеження щодо використання фінансування. Процес асигнування (надання) коштів на державні витрати дозволяє Конгресу здійснювати широкий контроль за діяльністю органів виконавчої влади. Конгрес як суб'єкт парламентського контролю здатний визначати цільове призначення коштів, змінювати обсяг фінансування та запроваджувати заборону витрат на певні цілі.

- Процеси авторизації надають Конгресу можливість створювати, скасовувати, реорганізовувати та фінансувати федеральні департаменти та установи [23].

Окремо варто звернути увагу інші інструменти, що використовуються Конгресом задля реалізації його контрольної функції.

По-перше, система контролю, здійснюваного комітетами, організована таким чином, що тільки члени комітетів можуть ставити запитання посадовим особам виконавчої гілки влади. Це означає, що спеціальний відведений час для запитань до міністрів, на відміну від ряду інших парламентів світу, відсутній [79].

Окрім цього, варто звернути увагу на особливості подання запитів на надання інформації представниками Конгресу. Палата представників може звернутися до посадової особи з вимогою надати фактичну інформацію шляхом винесення постанови про розслідування (Resolution of Inquiry). Це проста постанова, яку розглядає та схвалює лише Палата. Постанови про розслідування можуть бути направлені або Президенту, або керівникам урядових установ рівня Кабінету міністрів з вимогою надати Палаті

представників конкретну фактичну інформацію. Традиційно постанови сформульовані таким чином, що у них зазвичай викладено “прохання” до Президента або “прямих” керівників урядових відомств надати таку інформацію. Якщо упродовж 14 днів роботи законодавчого органу після схвалення постанови усі органи, яких вона стосується, не спромоглися надати відповідну інформацію, будь-який представник може підняти питання про звільнення призначених доповідачів та винесення постанови на розгляд Палати [65].

Палата розглядає відповіді, подані посадовою особою. Регламент роботи Палати не передбачає конкретних положень щодо примусового виконання постанови про розслідування (при цьому було чимало випадків, коли такі постанови з вимогою надати інформацію відхилялися, або ж відповідні особи відмовляли у наданні усієї необхідної інформації або частини її). За цих обставин Палата може скористатися своїми повноваженнями створити повістку - юридично зобов'язувальну вимогу надати документи, дані або показання свідків, які зазвичай використовуються у судових процесах [79].

Здійснюваний Конгресом контроль передбачає делегування повноважень через розгалужену систему комітетів.

На чолі кожного постійного та тимчасового комітету перебуває голова, що належить до партії більшості, та високопоставлений член, що належить до партії меншості. Кожний комітет самостійно здійснює набір та призначення персоналу, при цьому, як показує у своєму дослідженні В. Т. Едгар, рівні операційних витрат різняться від комітету до комітету [49, с. 3-5]. Голови комітетів представляють свої бюджети на повний дворічний термін діяльності Конгресу; остаточні бюджети кожного комітету після цього мають бути включеними до законопроекту про асигнування коштів на законодавчу гілку влади. Партія більшості контролює переважну кількість штатних працівників комітетів та ресурси, які перебувають у їхньому розпорядженні, однак частина цих штатних працівників та ресурсів

(відповідно до партійного розподілу) перебуває під контролем партії меншості; відповідно, зазвичай партії меншості надається право сформувати одну третину кадрових ресурсів комітетів. Це також свідчить про те, що за результатами кожних виборів можуть відбуватися вагомі зміни у кадровому складі комітетів.

Комітет наділений повноваженнями проводити розслідування щодо діяльності виконавчої гілки влади, якщо досліджуване питання знаходиться в межах його юрисдикції, а розслідування “пов’язане із визначеними законом завданням Конгресу та сприяє йому у реалізації поставлених завдань” [79].

Комітети контролюють поточну діяльність уряду, визначають питання, які мають бути розглянуті законодавчим органом, проводять збір та оцінку інформації та надають рекомендації. Під час розгляду законопроекту або проекту Постанови комітети зазвичай дотримуються такого порядку дій: По-перше, комітет просить відповідні відомства виконавчої влади надати письмові коментарі щодо вжитих заходів. По-друге, комітет проводить слухання з метою зібрати інформацію та точки зору незалежних зовнішніх експертів, які не належать до комітету. На слуханнях у комітеті ці свідки презентують суть поданих ними свідчень, а далі відповідають на питання senatorів. По-третє, комітет проводить засідання для обговорення вдосконалення політичного курсу або вжитих заходів шляхом внесення поправок до законодавства, що також дає можливість іншим особам, котрі не є членами комітету, вплинути на формулювання положень у законодавстві. Насамкінець, коли буде досягнуто згоди щодо формулювання положень, комітет надсилає пропоновані заходи або курс дій назад до Сенату для обговорення, зазвичай разом з пояснювальною запискою, яка описує мету пропонованого курсу дій та його основні положення [79].

Комітети мають право видавати повістки. Таке право надається комітетам у зв’язку із тим, що Конгрес має широкі повноваження здійснювати контроль та проводити розслідування. Верховний Суд встановив, що видача повісток «тривалий час розглядалася як законне

використанням Конгресом наданого йому повноваження проводити розслідування». Повістка в даному випадку – це юридично зобов’язувальна вимога надати документи, дані або показання свідків. Незважаючи на те, що Конгрес має широкі повноваження видавати повістки, однак ці повноваження не є необмеженими і мусять потенційно слугувати певній законній меті його діяльності як законодавчого органу. Особи, які відмовляються виконувати вимоги повістки, виданої Конгресом (на основі підтримки більшістю голосів), можуть отримати звинувачення у неповазі до Конгресу та бути заарештованими. Функціонує закон кримінального права, у якому спеціально забороняється ігнорувати вимоги повістки, виданої Конгресом. Це положення насправді дуже рідко використовується, оскільки свідки майже завжди виконують вимоги повістки [79].

Окремі члени Конгресу та члени партії меншості також можуть здійснювати контроль у вигляді розслідування за власною ініціативою. Однак, у випадку відсутності підтримки з боку відповідного органу або комітету, таке розслідування не буде мати правової сили, яка зазвичай доступна для кожної Палати та її комітету і полягає у праві ініціювати офіційне розслідування від імені комітету, проводити слухання або видавати повістки [79].

Окрім цього, система парламентського контролю США передбачає також функціонування інших наглядових інститутів.

Зокрема, генеральні інспектори (ГІ) – це офіційно призначені посадові особи виконавчої гілки влади, які наділені широкими повноваженнями щодо проведення аудиту та розслідування діяльності їхніх афілійованих установ. Генеральні інспектори також захищені законом задля забезпечення їхньої незалежності. Генеральні інспектори повинні повідомляти Конгресу про порушення федерального кримінального законодавства та інші незаконні дії. Рада Генеральних інспекторів з питань доброчесності та ефективності (SIGIE) сприяє координації зусиль генеральних інспекторів, що працюють у

різних сферах, та регулярно звітує перед Конгресом і обмінюється з ним інформацією з питань, які стосуються реалізації контрольної функції [79].

Офіс урядової підзвітності (GAO) надає підтримку Конгресу у виконанні контрольної функції шляхом проведення аудиторської перевірки з метою визначення ефективності використання федеральних коштів, розслідування заяв про неналежну діяльність, підготовки доповідей про те, наскільки урядові програми досягають поставлених цілей, проведення аналізу лінії політики та видання правових висновків згідно з положеннями про діяльність цієї урядової установи [76].

Бюджетний офіс Конгресу (СВО) працює на підтримку діяльності Конгресу як установа, що здійснює неупереджений, об'єктивний аналіз з питань державного бюджету. До основних продуктів СВО належать кошториси витрат на різні цілі та відстеження проходження законопроектів через різні стадії розгляду [56].

Наступною державою, систему парламентського контролю якої я вважаю за потрібне докладно проаналізувати, є Японія. Японія – це конституційна монархія з парламентарною системою управління. Парламент Японії, або Державна Рада, складається з двох палат: Палати представників та Палати радників. Прем'єр-міністра обирають з-поміж членів парламенту, а уряд та Прем'єр-міністр, зрештою, є підзвітними перед парламентом.

Конституція Японії передбачає створення Державної Ради, до функцій якої належать: прийняття законів; рішення щодо бюджету та інших питань, які стосуються державних фінансів; рішення щодо укладання міжнародних договорів; призначення Прем'єр-міністра та ініціювання впровадження поправок до Конституції [71]. Регламент визначається Законом про Державну Раду [72].

Перш за все необхідно звернутися до інструментів контролю, які активно використовуються парламентом Японії під час проведення пленарних засідань. Зокрема, першим з таких інструментів є дебати. Коли міністр виголошує промову з питань політичного курсу, або ж під час

обговорення законопроектів, парламентарі можуть ставити питання щодо обговорюваного предмету та пов'язаних з ним тем. Якщо парламентар озвучує питання на пленарному засіданні, питання на одну й ту саму тему не можуть ставитися більше ніж три рази [72].

Окрім цього, у статтях 74-76 Розділу 8 описаний процес подання питань на розгляд. Є дві широкі категорії питань, які парламентарі можуть подавати до уряду:

- з'ясування сумнівних моментів;
- прохання пояснити факти або з'ясувати позицію уряду.

Подані у письмовому вигляді запитання повинні бути схвалені Спікером Палати. Якщо Спікер не дає дозволу на подання питання, депутати парламенту виносять це питання на голосування Палати без обговорення. Щодо тих письмових запитань, які були схвалені, Спікер несе відповідальність за передачу їх до Кабінету для надання відповіді. Уряд мусить відповісти на запитання протягом семи днів з дня його отримання. Якщо відповідь не може бути надана у встановлений строк, Кабінет повинен чітко вказати причину цього і кінцевий термін подання такої відповіді [72].

Члени парламенту можуть також подавати термінові запитання «в усному порядку шляхом прийняття резолюції Палати» [72].

Іншим інструментом контролю в даному випадку можна вважати також і час для відповіді на запитання. Комітет з основоположних питань державної політики надає Прем'єр-міністрові та лідерам опозиційних партій можливість провести індивідуальні дебати з основних питань політичного курсу країни. На обговорення таких запитань щотижня виділяється 45 хвилин, протягом яких Прем'єр-міністру ставлять питання лідери парламентських фракцій та міжфракційних об'єднань (такі об'єднання мають налічувати не менше ніж десять членів будь-якої з Палат) [72].

Окремі члени парламенту можуть звертатися до Спікера з проханням винести на рівень уряду питання, яке потрібно вирішити негайно. Спікер

повинен проконсультуватися з Комітетом з регламенту та врядування щодо вирішення цього питання [75].

Вкрай важливо також проаналізувати особливості роботи комітетів Державної Ради. Комітети детально вивчають законопроекти, бюджети, договори та петиції. Вони також розглядають інші справи, які належать до їхньої юрисдикції. Технічне завдання для кожного постійного комітету охоплює певну галузь державного управління.

Існує два типи комітетів - постійні та спеціальні (тимчасові), які створюються постановою Палати для певної сесії Державної Ради (передбачено Розділом 5 Закону про Державну Раду). Кожен з членів Державної Ради повинен належати щонайменше до одного постійного комітету. Члени комітету призначаються Спікером або Президентом Палати, до якої вони належать, і залишаються в складі цього комітету до закінчення терміну їхніх повноважень як членів парламенту. Місця в кожному комітеті розподіляються між політичними партіями або групами пропорційно до їхньої чисельності в Палаті, при цьому голова призначає їх за рекомендацією партій або груп [75].

Кожна Палата може призначити спеціальний комітет для розгляду тих питань, які, відповідно до рішення Палати, потребують розгляду, або ж питань, які не підпадають під юрисдикцію жодного постійного комітету [72].

До кожного постійного комітету можуть входити посадові особи, які мають професійні знання у певній сфері (їх називають "Сенмон-ін" або професійні радники), а також дослідники [72].

Згідно з регламентом, «Комітет може проводити відкриті слухання з важливих питань, що викликають стурбованість населення, а також слухання щодо загальних питань; крім того, комітет може вислуховувати думки зацікавлених сторін або людей з відповідною освітою та досвідом» [72]. Закон про присягу та показання свідків у Палаті містить положення, що регулюють порядок надання таких свідчень. Якщо Палата просить людину бути присутньою на засіданні і дати свідчення або подати будь-який

документ, ця особа повинна підкоритися такій вимозі. Особа, яка не з'являється на засіданні, не надає затребуваний документ, або ж відмовляється принести присягу чи дати свідчення, карається позбавленням волі на строк до одного року та/або штрафом у розмірі до 100000 ієн [75].

Комітети можуть звертатися до Кабінету або до будь-якого урядового відомства з вимогою надати звіт або документи (записи). Такі вимоги мають бути задоволені. Якщо Кабінет або урядове відомство не надасть відповіді або відмовиться реагувати на такий запит, вони повинні вказати поважну причину, з огляду на яку відповідь не була надана. Якщо Палата або комітет вважатимуть цю причину неприйнятною, Палата або комітет може звернутися до Кабінету із проханням зробити заяву про те, що надання таких звітів або документів завдасть серйозної шкоди державним інтересам. Міністри уряду мають бути присутніми на засіданнях, коли їхня присутність є обов'язковою, для надання відповідей і роз'яснень [71].

Засідання комітетів зазвичай закриті для громадськості, хоча іноді голова може дозволити представникам засобів масової інформації бути присутніми на них. За спеціальним дозволом Палати, члени Державної Ради можуть збиратися навіть поза сесіями парламенту. Комітет зобов'язаний проводити громадські слухання з питань загального бюджету та істотних законопроектів у сфері державних доходів, а також може проводити громадські слухання для розгляду важливих законопроектів, що становлять суспільний інтерес, надаючи можливість зацікавленим сторонам або галузевим експертам висловити свої думки [72].

Голови комітетів несуть відповідальність за підготовку звітів про висновки, зроблені їхніми комітетами. Рішення приймаються більшістю, у випадку розбіжностей проводиться голосування. Думка меншості, яка була відхилена комітетом, але підтримана 1/10 членів, може бути розглянута на пленарному засіданні [72].

Важливою частиною системи парламентського контролю є також і контроль за бюджетом. Законопроекти щодо прийняття державного бюджету

подаються виключно Кабінетом міністрів і спочатку розглядаються Палатою представників. Коли бюджет передається Комітету з питань бюджету, цей орган може вимагати присутності Прем'єр-міністра та інших державних міністрів та ставити їм запитання щодо державного управління загалом. Комітет з питань бюджету не надає звітів з цього приводу [72].

У центральному уряді немає Омбудсмена, однак до юрисдикції Комітету з контролю за урядом належить розгляд скарг на дії державного уряду, що є багато в чому подібним до функцій Омбудсмена [75].

Окрім цього, окремий наглядовий інститут, Вища контрольно-ревізійна рада Японії здійснює аудиторську перевірку остаточних звітів про витрати і доходи держави. Ця установа є незалежною структурою в складі уряду. Аудиторські звіти Вищої контрольно-ревізійної ради мають бути представлені на черговій сесії Державної Ради Японії наступного року. Однак такий звіт не затверджується постановою. Державна Рада також має повноваження звертатися до Вищої контрольно-ревізійної ради з проханням провести аудиторську перевірку певних державних витрат і прозвітувати про результати [71].

Наступною державою з доволі розгалуженою системою парламентського контролю є Німеччина. Федеративна Республіка Німеччина - це парламентська демократія. Федеральний президент є головою держави, а канцлер – головою уряду, що відповідає за формування курсу політики. Уряд і канцлер звітують перед Бундестагом.

Основний закон – Конституція Федеративної Республіки Німеччини - ставить німецький Бундестаг у центр представницької демократії Німеччини. До його конституційних функцій належать: формування більшості, що дозволяє призначити уряд / залишити членів уряду на посадах; контроль над роботою уряду та інших органів виконавчої влади; прийняття законодавства на федеральному рівні; а також затвердження бюджету [47].

Регламент Бундестагу передбачає декілька механізмів, за допомогою яких він може збирати інформацію або вимагати від федерального уряду

надавати йому необхідну інформацію. До цих механізмів парламентського контролю на пленарних засіданнях належать:

- Дебати. У Бундестазі можуть проходити дебати на чітко визначені актуальні теми загального суспільного інтересу. Такі дебати проводяться у формі виступів, що не мають перевищувати п'яти хвилин (Положення регламенту 106). Додаток 5 до регламенту містить вказівки щодо проведення дебатів з питань загального суспільного інтересу.

- Запитання. Під час тижнів, коли відбуваються засідання парламенту, парламентарі можуть поставити запитання по темі під час спеціально відведеної “Години актуальних питань” (*Aktuelle Stunde*), коли федеральні міністри відповідають на запитання членів Парламенту. Додатки 4 і 7 Регламенту містять правила, згідно з якими ставляться запитання, зокрема: “питання мають стосуватися сфер, за які федеральний уряд несе пряму або непряму відповідальність”. Кожний член парламенту також має право направляти урядові від одного до чотирьох питань щомісяця, а уряд при цьому має надавати на них письмову відповідь. На ці запитання потрібно відповісти протягом тижня. Якщо протягом тижня відповідь не буде надано, запитувач може вимагати, щоб його / її запитання було винесено на розгляд під час години усних відповідей на запитання протягом найближчого тижня засідань парламенту, який настає відразу після закінчення строку, відведеного для надання письмової відповіді на таке запитання.

- Парламентські запити (інтерпеляції). Парламентарі можуть надсилати інформаційні запити до уряду у форматі великих (*Große Anfrage*) та малих запитів, або інтерпеляцій (*Kleine Anfrage*): великі інтерпеляції (Положення регламенту 101-103): Група, що представляє щонайменше 5% членів Бундестагу, має право подавати запити до уряду у письмовій формі. Відповіді на ці запити обговорюються на пленарному засіданні парламенту; Малі інтерпеляції (Положення регламенту 104-105): У випадку отримання малих запитів від окремих членів парламенту Уряд зобов'язаний надати

письмову відповідь упродовж чотирнадцяти днів, однак така відповідь не стане предметом обговорення у Парламенті [66].

Щодо особливостей організації роботи комітетів, то, згідно з регламентом, комітети – це «органи, що відповідають за підготовку рішень Бундестагу». У положеннях регламенту 54-74 ця коротка дефініція пояснюється ширше, при цьому детально описується широка сфера діяльності комітетів. До прикладу, комітети розглядають всі питання, які передаються їм під час пленарного засідання, зокрема - законопроекти. Відповідно до регламенту, комітетам також надається дозвіл займатися питаннями в сфері їх компетенції, які не передаються їм для розгляду на пленарному засіданні. Робота більшості комітетів зосереджена безпосередньо на законодавстві [66].

Основний закон передбачає створення чотирьох постійних комітетів: Комітету закордонних справ, Петиційного комітету, Оборонного комітету та Комітету зі справ Європейського Союзу. Бундестаг може також створювати інші постійні комітети, зазвичай по одному комітету на кожне міністерство. Постійні комітети можуть також створюватися на вимогу законодавства, як-от, наприклад, Бюджетний комітет. Посади членів і голів комітетів розподіляються поміж партіями відповідно до відносної пропорційної частки парламентських груп. Зазвичай всі рішення такого характеру приймаються на основі угод про міжпартійну співпрацю [47].

Вагомою частиною контрольної діяльності комітетів є отримання свідчень від експертів і зацікавлених груп. Комітети володіють правом запрошувати експертів та представників зацікавлених груп для участі в своїх закритих засіданнях (Положення регламенту 70). Положення регламенту 70 також передбачає, що зацікавлені групи можуть у письмовій формі повідомляти комітетам свої погляди на пропоноване законодавство для включення їх до процесу обговорення [66].

Вимога присутності міністра на засіданнях також є одним із важелів здійснення контролю комітетами. Задля забезпечення отримання інформації

від федерального уряду в Основному законі закріплено загальне право Бундестагу і його комітетів вимагати більшістю голосів присутності будь-якого члена федерального уряду на відкритих засіданнях парламенту. Положення регламенту 68 дає комітету право вимагати присутності будь-якого члена федерального уряду на засіданнях [66].

Задля отримання інформації з обговорюваного питання комітети можуть також проводити громадські слухання за участю експертів у певній конкретній галузі, які не належать до складу парламенту (Положення регламенту 70) [66]. Згідно з Регламентом засідання комітетів не проводяться публічно. Однак комітет має право прийняти рішення щодо допуску громадськості на засідання під час обговорення певного пункту порядку денного або під час частини такого обговорення (це стає дедалі більш поширеною практикою). Члени комітету вважають, що без присутності громадськості та засобів масової інформації вони можуть діяти більш об'єктивно і більш відкрито під час обговорень, без потреби відразу зайняти конкретну публічну позицію з цього питання [53].

Комітети представляють письмові звіти (Положення регламенту 66) на пленарному засіданні Бундестагу, в яких вони викладають висновки і суть дебатів, проведених у комітеті. На пленарному засіданні призначені доповідачі комітетів (Положення регламенту 65), зосереджуються, зокрема, на причинах, з огляду на які комітет міг відхилитися від урядового законопроекту. Вони також зобов'язані включити до звіту думки меншості, які не набрали достатньої кількості голосів [66].

Необхідно також розглянути і методи нагляду над бюджетним процесом. Федеральний бюджет представляється у вигляді законопроекту і може бути прийнятий, відхилений або змінений Бундестагом. Федеральний бюджет, загалом, проходить ту саму процедуру, як і будь-який інший законопроект: перше читання на пленарному засіданні; розгляд у комітеті; друге та третє читання на пленарному засіданні Бундестагу. Оскільки бюджет дійсний тільки протягом одного року, ця процедура повторюється

щорічно і зазвичай триває з вересня по грудень. Парламенту потрібно обговорити і визначитися зі скороченням або збільшенням доходів або витрат кожного року [53].

Бюджетний комітет грає провідну роль у формуванні бюджету (Положення регламенту 95). На початку кожного терміну повноважень парламентарів Бюджетний комітет призначає доповідачів з бюджету кожного департаменту. Доповідачі несуть відповідальність за свою конкретну частину бюджету протягом усього терміну їхніх повноважень, від виборів до виборів [66].

Німецька система парламентського контролю не передбачає наявності інституту Омбудсмана. Стаття 17 Основного закону говорить про те, що кожен має право направляти петиції (письмові запити або скарги) до Бундестагу. Скарги в першу чергу покликані звернути увагу на дії або бездіяльність органів влади. Петиційний комітет розглядає всі скарги і запити, адресовані Бундестагу, і виносить на пленарне засідання їхній огляд разом з виробленими рекомендаціями, які зазвичай затверджуються без дебатів [47].

Згідно з Конституцією, Федеральна рахункова палата Німеччини (Bundesrechnungshof) надає річний звіт парламенту Німеччини, а також федеральному уряду. Він використовується в якості основи для затвердження парламентом бюджету федерального уряду. Рахункова палата може також готувати спеціальні звіти з особливо важливих питань і представляти їх на розгляд парламенту та федерального уряду, а також надавати спеціальні рекомендації щодо актуальних питань (наприклад, законопроекти, великі проекти закупівель тощо) [47].

Для більш глибокого дослідження практик впровадження парламентського контролю, варто, на мою думку, звернутися і до досвіду Великобританії. У цій країні немає офіційної, письмово викладеної Конституції, натомість, є ціла низка процесів та обов'язків різних гілок

державної влади - виконавчої, законодавчої та судової, - що регулюються давно усталеними звичаями та практиками.

Одна з основних функцій Парламенту Сполученого Королівства Великої Британії і Північної Ірландії полягає в тому, щоб ретельно контролювати діяльність уряду та оскаржувати його дії за необхідності. Палата громад і Палата лордів вдаються до подібних методів контролю, незважаючи на різницю у використовуваних процедурах. До основних методів контролю належать питання до міністрів уряду, дебати та комітетські розслідування. Відповідні процедури викладені в Регламенті парламенту [68].

Парламентарі та лорди мають можливість ставити запитання міністрам уряду: або усно, на пленарному засіданні Палати, у спеціально відведений для цього час у регулярному порядку, або письмово [68].

Кожного тижня у порядку денному Палати громад відведено час для запитань міністрам уряду. Міністри кожної урядової установи відвідують засідання Палати громад по черзі, щоб відповісти на усні запитання. Кожному великому блоку уряду надається певний день тижня за ротацією, погодженою урядом та опозиційними партіями. Інформацію про черговість відвідання міністрами засідань парламенту та запитання для усної і письмової відповіді можна знайти у щоденних ділових газетах [68]. У Палаті лордів члени Палати ставлять запитання міністрам уряду на початку кожного дня, але при цьому визначені спеціальні дні для блоків уряду відсутні [74].

Окрім цього, того ж тижня, коли проводяться засідання парламенту, Прем'єр-міністр відповідає на запитання у середу, з 12:00 до 12:30. Регламентом передбачено можливість для лідерів основних опозиційних партій та лідера третьої за чисельністю партії поставити визначену кількість запитань. Інші парламентарі можуть поставити запитання на основі голосування [68].

У випадку, коли виникає термінове або важливе запитання, на яке, на думку парламентаря, урядовий міністр має дати відповідь негайно, він або

вона можуть звернутися до спікера з проханням поставити термінове запитання. Якщо спікер пересвідчиться у тому, що питання справді є терміновим та має суспільну значущість, у такому разі запитувачу надається можливість підняти це питання. Такі запитання можуть подаватися в будь-який день, коли відбуваються засідання. Відповідний міністр уряду повинен прийти до Палати, щоб пояснити, що уряд робить із зазначеного питання, а також відповісти на запитання інших парламентарів [68].

Дебати у Палаті представників дають можливість парламентарям розглянути аргументи про створення та внесення змін до законів, а також важливі теми національного та міжнародного порядку денного у будь-якій сфері. Часто проводиться голосування з метою визначити, чи більшість членів парламенту виступають за або проти будь-яких обговорюваних законів або пропозицій. Нерідко це може бути голосуванням, що не є юридично зобов'язувальним [68].

Дні опозиції - це дні, призначені в Палаті громад для обговорення тем, обраних опозиційними (неурядовими) партіями. Під час кожної сесії на це виділяється 20 днів [51].

Дебати у сесійній залі Вестмінстеру проходять у Великій палаті для засідань комітетів, що є другою за значенням залою парламенту. Під час дебатів парламентарі мають можливість заторкнути місцеві чи національні проблеми та отримати відповідь від урядового міністра. Дебати у сесійній залі Вестмінстеру призначаються на підставі заяви спікера [68].

Вагома частка діяльності Палати громад і Палати лордів здійснюється в комітетах. Це виконання контрольної функції стало найбільш широко визнаним та публічним засобом, за допомогою якого Парламент притягає до відповідальності міністрів та відповідні департаменти уряду.

У Палаті громад існує спеціально уповноважений комітет для кожного урядового міністерства, що контролює три аспекти: витрати, лінію політики та державне управління у цій сфері. Деякі спеціальні комітети відіграють роль, яка виходить за рамки діяльності виключно котрогось із міністерств, як,

до прикладу, Комітет з питань державного бюджету або комітет з екологічного аудиту. Залежно від питання, яке розглядається, вони можуть вивчати діяльність будь-якого або всіх урядових міністерств [68].

Спеціально уповноважені комітети Палати лордів не заміщують діяльність урядових міністерств. Беручи до уваги, що лорди мають більше часу (у порівнянні з парламентарями), а також певний досвід, ці комітети проводять розслідування із більш вузькоспеціалізованих галузевих питань. Усі комітети працюють на основі міжпартійної взаємодії та неупередженого ставлення до обговорюваних тем [74].

Регламент передбачає створення комітетів в рамках Палати громад. Для кожного урядового міністерства існує спеціально уповноважений комітет у Палаті громад. Якщо вносяться зміни до організаційної структури уряду та міністерств, то аналогічні зміни мають бути також внесені до Регламенту, щоб створити нові або позбутися зайвих комітетів [68].

Голови комітетів обираються Палатою на основі таємного голосування. Перед початком виборів голів комітетів Палата повинна спочатку розподілити ці керівні комітетські посади серед певних партій. Це робиться на основі угоди про міжпартійну взаємодію відповідно до відносного пропорційного розміру парламентських груп [68].

Важливим заходом, спрямованим на здійснення парламентського контролю є заслуховування свідчень і вимога присутності міністрів (та інших осіб) на засіданнях. Спеціальні комітети мають повноваження викликати осіб, вимагати надання документів (або записів) у рамках юрисдикції Великобританії. Загалом, це означає, що вони можуть заслуховувати усні свідчення під час громадських слухань, вимагати надання письмових свідчень та офіційних документів. Межі цих повноважень рідко перевіряються на практиці (якщо особа відмовить у проханні комітету відвідати його засідання, її можуть звинуватити у неповазі до парламенту), оскільки комітети застосовують м'яку силу, щоб переконати зацікавлені сторони взяти участь у їхній діяльності [68].

Значна частина роботи комітетів здійснюється публічно. Попри це, обговорення внутрішніх питань комітетів - узгодження їхніх робочих планів, доопрацювання звітів тощо - проводиться у закритому порядку. Прийняті рішення фіксуються у протоколах [68].

Громадські слухання є одним із ключових інструментів, які комітети використовують для розслідування або контролю за політичним курсом, витратами та загальним державним управлінням у сфері діяльності міністерства. Такі громадські слухання можуть бути дуже гучними подіями, вони є відкритими для громадськості та транслюються на телебаченні Parliament.tv [68].

Слухання перед призначенням на посаду надають можливість спеціальним комітетам заслухати свідчення кандидатів на певні ключові державні посади (наприклад, призначення на посаду керівника центрального Банку Англії) до їх призначення. Слухання не є юридично зобов'язувальними, однак міністри будуть готові розглянути будь-які відповідні міркування, висловлені комітетом, щоб вирішити, чи варто продовжити вирішувати питання про призначення конкретної кандидатури на конкретну посаду. Зокрема, існує навіть окреме керівництво для комітетів, які проводять подібні слухання, підготоване в рамках діяльності Комітету зв'язків (Комітету голів) [68].

Ще одним важливим інструментом контролю виступають доповіді та відповіді уряду. У більшості випадків, після розгляду тематичних запитів комітети публікують звіт, в якому детально описують все те, що вони з'ясували в ході розслідування, а також надають вироблені рекомендації. Уряд зазвичай надає відповідь на доповідь комітету у письмовій формі, але це не є обов'язковою вимогою, натомість, уряд може відреагувати шляхом внесення нових законопроектів або ж надання відповідей на запитання парламенту (у пункті 38.54 трактату Е. Мея детально описані приклади парламентської практики). Уряд взяв на себе зобов'язання зазвичай надавати

відповідь упродовж двох місяців після публікації такої доповіді, хоча це не є зобов'язувальною вимогою [54].

У Великобританії існує також і ряд інших інституцій, що здійснюють контроль над виконавчою гілкою влади. Зокрема, контроль за використанням державних коштів здійснюється Національним аудиторським офісом (НАО), що є офіційним державним органом. Цей офіс «виконує свої повноваження від імені та в інтересах Парламенту і платників податків з метою притягнути уряд до відповідальності за використання державних коштів та допомогти поліпшити ефективність роботи державних служб» [62]. НАО публікує доповіді, представлені до парламенту, проводить аудиторську перевірку рахунків та надає підтримку спеціально уповноваженим комітетам.

НАО також надає технічну підтримку Комітету з питань державних рахунків, разом з допомогою у проведенні розслідувань, шляхом проведення інструктажів та консультацій щодо тем у рамках компетенції Комітету. НАО також надає підтримку іншим комітетам обох Палат у тому, як вони здійснюють контроль за витратами державних коштів та надання послуг за запитом [62].

Остання країна, розгляд системи парламентського контролю я вважаю за необхідне розглянути, є Південно-Африканська республіка. Держава є парламентарною республікою. У Південно-Африканській Республіці президент обирається у парламенті. Президент є главою водночас держави та уряду. Уряд - Кабінет складається з Президента, Віце-Президента, міністрів. Члени кабінету колективно відповідальні перед парламентом. Парламент Південно-Африканської республіки складається з двох Палат – Національних Зборів та Національної Ради Провінцій, кожна з яких володіє рядом контрольних повноважень [48].

Конституція Південно-Африканської республіки передбачає, що Національні Збори обираються з метою представництва народу та забезпечення державного правління в рамках Конституції. Це забезпечується за допомогою:

- гарантування того, що усі виконавчі органи держави на національному рівні урядування є підзвітними
- підтримки контролю за виконанням державних повноважень та імплементацією законодавства.

Національна Рада Провінцій виступає офіційним представником провінцій для забезпечення врахування інтересів кожної з них у національній сфері управління [48].

Роль Національної Ради Провінцій полягає у здійсненні нагляду за національними аспектами провінційного та місцевого самоврядування. Національна Рада Провінцій може вимагати від члена Кабінету міністрів, посадової особи національного уряду або члена Виконавчої Ради провінції брати участь у засіданні парламенту або комітету [48].

У свою чергу, парламентські комітети створюються як інструменти Палат з точки зору Конституції, задля активного сприяння нагляду та контролю за урядом. Ці комітети є “машинними залами” наглядової та законодавчої роботи Парламенту. Комітети контролюють законодавство, дії уряду, а також взаємодіють з громадськістю. Одним із найважливіших аспектів контрольної функції комітетів є розгляд ними щорічних звітів державних органів та звітів Генерального Аудитора. Залежно від мети контролю, комітет або надає запит на отримання звіту від визначеного державного органу, або члени комітету наносять візит до відповідного органу задля встановлення фактів [63].

До основних механізмів для забезпечення ефективної реалізації контрольної функції в даному випадку можна віднести:

- Бюджетне голосування. Міністр фінансів оголошує бюджетні прогнози на наступний фінансовий рік, а також бюджетні голоси кожного структурного підрозділу. Парламент повинен затвердити бюджет. Після подання бюджетних голосів кожен комітет проводить слухання з відповідним урядовим департаментом, за якими він здійснює нагляд. Це слугує перш за усе для визначення того, чи виконував департамент свої

зобов'язання попереднього року. Окрім цього, здійснюється контроль за процесом витрат коштів платників податків.

- Запитання до виконавчої влади. Подання запитань до уряду - один із способів, за допомогою якого Парламент здатний притягнути до відповідальності уряд. Питання для усної або письмової відповіді можуть бути поставлені Президенту, Заступнику Президента та Міністрам з питань, за які вони несуть відповідальність. Час для запитань дає членам парламенту можливість допитувати членів уряду з питань надання послуг від імені їх політичних партій або виборців.

- Заяви членів. Використовуючи цей процес, члени парламенту можуть робити заяви в Палаті стосовно будь-якого питання.

- Повідомлення про клопотання (Notice of a Motion). Надаючи Повідомлення про клопотання, член будь-якої політичної партії має право висувати питання для обговорення в Парламенті, тим самим сприяючи виконанню контрольних повноважень.

- Пленарні дебати. Пленарні дебати є ще одним способом донести до уваги уряду важливу інформацію щодо конкретних урядових програм або законодавства, необхідних для покращення надання послуг.

- Робота в округах. Робота в округах надає членам парламенту найбільшу можливість здійснювати індивідуальний контроль. Окрім цього, робота в округах забезпечує найближчу форму взаємодії між членами парламенту та громадськістю. Члени парламенту зобов'язані інформувати Парламент щодо будь-яких проблем, виявлених під час таких наглядових втручань [63].

Окрім цього, у Південно-Африканській Республіці функціонує ряд окремих контрольних інститутів [50, с. 3].

Так, наприклад, Генеральний аудитор Південно-Африканської Республіки має конституційний мандат, і, як вищий аудиторний орган, забезпечує контроль, підзвітність та управління в публічному секторі шляхом здійснення аудиту. Генеральний аудитор є підзвітним Парламенту Південно-

Африканської Республіки. Щороку Генеральний аудитор видає звіти про аудит усіх державних департаментів, державних установ, муніципалітетів та публічних інституцій [70].

Фактичну роль інституту Омбудсмана у Південно-Африканській Республіці виконує Публічний захисник. Публічний захисник - це незалежна установа, створена відповідно до статті 181 Конституції, з повноваженнями підтримувати та зміцнювати конституційну демократію. Як вищий адміністративний контрольний орган, Публічний захисник володіє широкими повноваженнями розслідувати, звітувати щодо порушень у державних справах, а також сприяти виправленню виявлених порушень. Публічний захисник щорічно звітується перед Парламентом [73].

Висновки до розділу.

Контроль Конгресу США за виконавчою гілкою влади представляє собою критично важливу складову системи стримувань і противаг, що притаманна федеральному уряду США. До основних процесів та механізмів, пов'язаних з виконанням Конгресом контрольної функції, належать його слідчі повноваження; повноваження щодо імпічменту; підтвердження кандидатур, поданих Президентом на посади виконавчої та судової гілок влади; асигнування на державні витрати; процеси авторизації. Серед інструментів, що використовуються Конгресом задля реалізації його контрольної функції також можемо виділити можливість членів комітетів ставити запитання посадовим особам виконавчої гілки влади та повноваження Палати представників виносити постанови про розслідування. Контрольні повноваження комітетів Конгресу можна окреслити наступним переліком: повноваження розслідувати діяльність виконавчої гілки влади, якщо досліджуване питання знаходиться в межах його юрисдикції; проводити громадські слухання, доповіді; повноваження вимагати присутності на засіданнях та/або подання матеріалів. Окрім цього, окремі члени Конгресу та члени партії меншості можуть здійснювати контроль у вигляді розслідування за власною ініціативою. Серед інших контрольних

органів варто виділити Офіс урядової підзвітності, Генеральних інспекторів, Бюджетний офіс Конгресу.

Контрольні повноваження Державної Ради Японії під час проведення пленарних засідань реалізуються шляхом проведення дебатів; питань, які парламентарі можуть подавати до уряду; часу для відповіді на запитання. Комітети Державної Ради здійснюють контроль шляхом вимог надання інформації від уряду; проведення громадських слухань. Нагляд за державним бюджетом здійснюється Палатою представників та Комітетом з питань бюджету, який у процесі його розгляду може вимагати присутності Прем'єр-міністра та інших державних міністрів та ставити їм запитання щодо державного управління загалом. Комітету з контролю за урядом здійснює розгляд скарг на дії державного уряду, що є багато в чому подібним до функцій Омбудсмана. Важливим контрольним інститутом також є Вища контрольно-ревізійна рада Японії.

Регламент Бундестагу передбачає декілька механізмів, за допомогою яких він може збирати інформацію або вимагати від федерального уряду надавати йому необхідну інформацію. До механізмів парламентського контролю на пленарних засіданнях належать: дебати; запитання до уряду під час "Години актуальних питань", коли федеральні міністри відповідають на запитання членів Парламенту; парламентські запити (інтерпеляції). Контроль в рамках комітетів здійснюється в першу чергу у формі вимоги присутності міністра на засіданнях; дебатів; громадських слухань. Федеральний бюджет представляється у вигляді законопроекту і може бути прийнятий, відхилений або змінений Бундестагом. Бюджетний комітет грає провідну роль у формуванні бюджету. На початку кожного терміну повноважень парламентарів Бюджетний комітет призначає доповідачів з бюджету кожного департаменту. Доповідачі несуть відповідальність за свою конкретну частину бюджету протягом усього терміну їхніх повноважень. Іншим важливим наглядовим органом є Федеральна рахункова палата Німеччини.

Одна з основних функцій Парламенту Сполученого Королівства Великої Британії і Північної Ірландії полягає в тому, щоб ретельно контролювати діяльність уряду та оскаржувати його дії за необхідності. Контроль на пленарному засіданні здійснюється шляхом запитань (у тому числі – термінових) Прем'єр-міністру та міністрам уряду; а також проведення дебатів. Комітети здійснюють нагляд за виконавчою гілкою влади через заслуховування свідчень та вимоги присутності міністрів (та інших осіб) на засіданнях; громадські слухання; слухання перед призначенням на посаду; доповіді та відповіді уряду. Окремим контрольним органом є Національний аудиторський офіс.

Парламент Південно-Африканської республіки складається з двох Палат – Національних Зборів та Національної Ради Провінцій, кожна з яких володіє рядом контрольних повноважень. Національні Збори гарантують, що усі виконавчі органи держави на національному рівні урядування є підзвітними; підтримують контроль за виконанням державних повноважень та імплементацією законодавства. Роль Національної Ради Провінцій полягає у здійсненні нагляду за національними аспектами провінційного та місцевого самоврядування. Національна Рада Провінцій може вимагати від члена Кабінету міністрів, посадової особи національного уряду або члена Виконавчої Ради провінції брати участь у засіданні парламенту або комітету. У свою чергу, парламентські комітети створюються як інструменти Палат задля активного сприяння нагляду та контролю за урядом. До основних механізмів для забезпечення ефективної реалізації контрольної функції Парламентом Південно-Африканської республіки можна віднести: бюджетне голосування; запитання до уряду; повідомлення про клопотання; пленарні дебати; роботу в округах. Серед інших наглядових органів можна виділити Генерального аудитора Південно-Африканської Республіки та Публічного захисника (який виконує фактичну роль інституту Омбудсмана).

РОЗДІЛ 3.

СТАНОВЛЕННЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Перш ніж перейти до безпосереднього розгляду сучасного стану системи парламентського контролю в Україні, вкрай важливо акцентувати увагу на передумовах його становлення.

Досліджуючи розвиток парламентського контролю в незалежній Україні, чітко можна прослідкувати та виділити два етапи: I етап – з 1991 року до початку Революції Гідності; II етап – з 2014 року до сьогодні.

Фактично, після проголошення Україною незалежності 24 серпня 1991 року, на території вже незалежної держави продовжували функціонувати система законів та еліти, що виступали прямим наслідком діяльності радянської влади.

Як наголошує українська дослідниця О. Сироїд, основними перешкодами на шляху формування в Україні на час проголошення незалежності ефективних, дієвих та спроможних владних інститутів виступали:

- фактична заборона приватної власності;
- заборона на здійснення підприємницької діяльності;
- знаходження у виключній власності держави усіх природних ресурсів;
- планова економіка, інтегрована в економічну систему СРСР;
- значний рівень централізації усієї системи влади;
- авторитарна система управління і відсутність незалежного і справедливого суду, і, як наслідок - обмеження основоположних прав і свобод: права на життя, права на свободу і особисту недоторканість, права власності права не свідчити проти себе і презумпції невинуватості, свободи пересування, свободи вираження поглядів, свободи віросповідання тощо;

- збереження навіть після здобуття незалежності політичних та управлінських еліт, успадкованих з радянської системи [35, с. 25-27].

Отже, зважаючи на багаторічний досвід застосування авторитарних методів управління, відсутності права власності, незалежного суду, гарантій основоположних прав та свобод, можна стверджувати, що після проголошення незалежності в Україні спостерігався вкрай низький рівень спроможності владних інститутів.

Таким чином, у період до червня 1996 року на території України функціонувала Конституція УРСР зі змінами, внесеними з 1991 року [21]. Зміни стосувалися в першу чергу ліквідації з Конституції згадок про комуністичну партію, Радянський Союз та радянську владу. Окрім цього було запроваджено посаду Президента. Важливим аспектом також стало відновлення приватної власності на рівні законодавчого акту. Втім, як стверджує О. Сироїд, яскраво вираженими були передумови для розвитку парламентарної демократії, оскільки Верховна Рада України зберігала високу легітимність як орган, який взяв на себе відповідальність за проголошення незалежності України [35, с. 30].

Однак, після обрання Л. Кучми Президентом України у 1994 році ситуація змінилася. Особливості реалізації владних повноважень другим президентом України та їх вплив на тогочасний політичний режим стали ключовими факторами впливу на формування балансу влади у державі. Політичний режим за президентства Л. Кучми часто характеризують як гібридний. Зокрема, його можна співставити з концепцією змагального авторитаризму С. Левіцьки та Л. Вея [58].

Так, наприклад, український науковець Б. Дем'яненко у якості однієї з основних характеристик періоду президентства Л. Кучми визначає факт штучного конструювання зручної для президента структури парламенту [5, с. 29-30].

М. Карамзіна, описуючи президентство Л. Кучми, також говорить про зосередження вагомого обсягу влади у руках президента, що мало за наслідок

дублювання повноважень владних інститутів, а також заміну їх неконституційними інститутами; активну роботу в умовах формального функціонування багатопартійної системи «партії влади»; численні порушення прав і свобод людини й громадянина в Україні (зокрема права на природну (ненасильницьку) смерть); протистояння вираженню вільної та опозиційної думки, позиції, та і опозиції взагалі; нестабільний характер зовнішньої політики України [18, с. 358-364].

Позиція президента по відношенню до виконавчої гілки влади остаточно була сформована та викладена у Конституційному договорі між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України (далі Конституційному договору). Хоча поділ влади де-юре був частиною Конституційного договору, даний документ фіналізував зосередження влади в руках однієї особи – Президента України [20].

Згідно Конституційного договору, президент виступає у ролі як глави держави, так і глави виконавчої влади. Президент володіє правом одноосібно створювати, реорганізовувати і ліквідувати міністерства, відомства, інші центральні та місцеві органи державної виконавчої влади, призначати і звільняти з посад керівників цих органів, а також одноосібно управляти майном, що перебуває у загальнодержавній власності [20].

Окрім цього, президентові також було надано і законодавчу функцію, а саме право видавати укази з питань економічної реформи, не врегульованих чинним законодавством України, які діють до прийняття відповідних законів. Конституційний договір також передав президентові повноваження щодо контролю над судовою системою, що в першу чергу стосувалося права призначати усіх суддів загальної юрисдикції [20].

Крім цього, президент фактично окремо наділявся судовою функцією через повноваження скасовувати акти центральних і місцевих органів державної виконавчої влади України, а також акти органів виконавчої влади

Автономної Республіки Крим у разі їх невідповідності Конституції та законам України, а також указам і розпорядженням Президента України [20].

Місцеве самоврядування та виконавча влада на місцях також опинилися в залежності від президента. Головами обласних, Київської та Севастопольської міських і районних державних адміністрацій Президент України призначав осіб, обраних головами відповідно обласних, Київської та Севастопольської міських і районних Рад. Голови державних адміністрацій отримали повноваження скасовувати рішення органів місцевого самоврядування. Водночас з цим, президент отримав повноваження одноосібно звільняти голів державних адміністрацій, що мало наслідком втрату ними свої виборних посад [20].

На додаток, президенту також підпорядковувалась уся система безпеки – Збройні Сили України, прокуратура, поліція [20].

Звісно, у документі подібного змісту про жодні ознаки парламентського контролю не йшлося. Фактично, описана у Конституційному договорі система реалізації державної влади була закріплена у прийнятій в 1996 році Конституції України [25]. Виконавча влада стала повністю зосередженою в руках Президента України. Хоча процедура імпичменту і передбачалася Конституцією, вона носила виключно декларативний характер.

Подібний характер системи державної влади, на думку О. Сироїд, послуговував причиною набуття українським парламентом ознак залежності від президента та його рішень, а також формування в парламенті груп, які фактично репрезентували інтереси монополістів. Очевидно, суди та органи місцевого самоврядування так само повністю підпорядковувались виконавчій владі [35, с. 32].

У 2004 році, внаслідок запровадження змін до Конституції, які стали результатом Помаранчевої революції, баланс влади в Україні був частково модифікований. Президент втратив статус глави виконавчої влади, але ці повноваження не були делеговані жодному іншому інституту. Кабінет

Міністрів був визначений вищим органом в системі органів виконавчої влади. При цьому Прем'єр-міністр вважався особою, яка керує роботою Кабінету міністрів. Прем'єр-міністр не отримав жодних одноосібних повноважень, починаючи від найважливішого – формування складу уряду, яке віддали парламентській коаліції. За Президентом зберігалось право прямого або опосередкованого контролю за великою частиною органів та посадових осіб виконавчої влади, таких як Міністерство оборони, Міністерство закордонних справ, прокуратура, Служба безпеки, місцеві державні адміністрації та регулятори. При цьому Президент, як і виконавча влада в його руках, залишилися повністю поза парламентським контролем. В таких умовах Прем'єр-міністр, попри задекларовану вищість, залишався у залежності від посади Президента [12].

Ще більш критичною стала ситуація в 2010 році після нелегітимного повернення чинності Конституції 1996 року, що потягло за собою посилення авторитарних повноважень Президента. Фактично, системні порушення прав людини, які стали наслідком подібного політичного рішення стали поштовхом до початку Революції Гідності.

Як стверджує О. Сироїд, Революція Гідності та початок російсько-української війни посилили серед людей усвідомлення своїх прав, потреби їх захисту, а також захисту від зовнішньої агресії. Відповідно, громадяни почали усвідомлювати необхідність зменшення рівня політичної корупції, і, відповідно, виставляти відповідні вимоги до політичних акторів. Науковиця наголошує, що не існує іншого шляху для посилення парламентського контролю, а відтак зміцнення демократії, аніж подолання монополій і підпорядкування всієї виконавчої влади представницькому органу [35, с. 33].

Відтак, дійсно, події 2014 року послугували поштовхом до початку якісно нового етапу у формуванні системи парламентського контролю в Україні.

Наприклад, Закон «Про ринок природного газу» зруйнував монополію принаймні на постачання газу [14]. Всі рішення, які стосувалися формування

антикорупційної інфраструктури, спрямовані на гарантування невідворотності покарання за високопосадову корупцію. З Конституції також був видалений розділ про радянську прокуратуру [24]. Збільшився рівень прозорості у законодавчих і підзаконних рішеннях стосовно оборонних закупівель. Парламент стримав Президента від необґрунтованого рішення стосовно запровадження воєнного стану і змусив ініціювати рішення про визнання факту російської агресії [35, с. 33-34].

Відповідно, окреслюючи перспективи подальшого розвитку парламентського контролю в Україні ми можемо стверджувати, що високий запит від суспільства з одного боку та стимули (зокрема і фінансові) міжнародних інституцій, з іншого, сприяють процесам посилення та оптимізації наглядових повноважень парламенту.

Задля докладного аналізу сучасного стану парламентського контролю в Україні, необхідно перш за все окреслити конституційні засади його функціонування.

Перш за усе, необхідно звернути увагу на закріплені в Конституції повноваження парламенту щодо нагляду за прозорим та ефективним використанням публічних коштів. Стаття 67 Конституції України декларує обов'язок кожного громадянина сплачувати податки та збори в порядку і розмірах, встановлених законом. Окрім цього, в головному законі також окреслені основні повноваження Верховної Ради України щодо контролю за використанням бюджету. До таких повноважень необхідно віднести, перш за усе, затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання. Не менш важливу роль також виконує право Верховної Ради України призначати та звільняти з посад Голову Антимонопольного Комітету України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голову Фонду державного майна України. Окрім цього, наглядові повноваження Верховної Ради України в даній сфері також стосуються призначення та звільнення з посад Голови та

членів Рахункової Палати, Голови Національного банку України, половини складу Ради Національного банку України. Важливим повноваженням у сфері контролю за фінансами також можна вважати затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням [24].

Окрім цього, важливим елементом контролю та захисту приватної власності є тези, викладені у статті 92 Конституції України, які декларують ті засади, які визначаються виключно законами України. В першу чергу це стосується засад використання природних ресурсів, основ соціального захисту, регулювання праці та зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства, охорони здоров'я, гарантій екологічної безпеки, питань освіти та культури, правового режиму власності, юридичних засад та гарантій підприємництва, вільної конкуренції та антимонопольних заходів, основні засади зовнішній відносин, зовнішньоекономічної діяльності та митної сфери [24].

Частина статті 92 присвячена принципам питань щодо виключного регулювання Державного бюджету України і бюджетної системи України, а також системи оподаткування законами України. Окрім цього, Конституція України чітко визначає основні засади побудови бюджетної системи України, яка ґрунтується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними мигромадами. Окрім цього, автори Конституції вчергове наголошують на тому, що лише закон про Державний бюджет України детермінує у повному обсязі видатки держави, їх обсяг та цільове спрямування [24].

Окрім цього, Конституція України містить чіткі процедурні рамки затвердження Державного бюджету України. Таким чином, Державний

бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин – на інший період. Конституцією передбачене зобов'язання уряду не пізніше 15 вересня кожного року подати до парламенту проект закону про Державний бюджет України на наступний рік. Окрім цього, у комплексі із проектом закону уряд зобов'язується надати парламентові доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року. Головний закон також містить і вимогу щодо надання Кабінетом Міністрів України звітності щодо реалізації виконання Державного бюджету України, а також його оприлюднення [24].

Повноваження щодо контролю парламенту за застосуванням примусу та сили всередину держави та сферою безпеки загалом також окреслені у Конституції. Так, Верховна Рада України призначає та знімає з посади Голову Служби безпеки України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, призначає та звільняє з посад 50% складу Національної Ради України з питань телебачення та радіомовлення, визначає загальну структуру, чисельність, визначає функції Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України. Окрім цього, парламент визначає можливість надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України, а також затверджує указ Президента про введення надзвичайного чи військового стану. Окрім цього, український парламент надає згоду щодо призначення на посаду та звільнення Президентом України Генерального прокурора, висловлення йому недовіри, що тягне за собою його відставку [24].

Окрім цього, стаття 92 також містить у собі ті засади щодо можливості застосування сили, які детермінуються лише законами України. До таких засад відносяться гарантії прав та свобод людини та громадянина, питання організації судової системи, прокуратури, нотаріату, органів досудового

розслідування, адвокатури та виконання покарань, чільні засади національної безпеки, правовий режим воєнного та надзвичайного стану, засад цивільно-правової відповідальності [24].

Зрештою, Конституція України визначає і основні засади парламентського контролю за виконавчою владою в цілому. Так, наприклад, однією з основних тез, що містяться в Конституції та визначають особливості побудови системи парламентського контролю в Україні, є, очевидно, стаття 6, яка наголошує на поділі державної влади в Україні та законодавчу, виконавчу та судову. Вкрай важливим в даному контексті є положення Конституції щодо внесення парламентом пропозицій Президенту України щодо призначення Прем'єр-міністра та загального складу уряду [24].

У статті 85 Конституції України докладно описані повноваження Верховної Ради України, зокрема і щодо контролю за виконавчою гілкою влади. Так, український парламент визначає основні засади політики, як внутрішньої, так і зовнішньої, візує загальнодержавні програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, призначає вибори глави держави, володіє правом реалізації процедури імпічменту та, відповідно, усунення з посади Президента України, аналізує та затверджує Програму діяльності Кабінету Міністрів України, призначає за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначає за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голову Антимонопольного комітету України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голову Фонду державного майна України, а також володіє правом звільнити зазначених осіб з посад, прийняти рішення щодо звільнення з посад Прем'єр-міністра України та членів уряду [24].

Конституція декларує право Верховної Ради України на прийняття рішення щодо створення та подання запиту до глави держави на вимогу конкретного члена парламенту, групи народних депутатів чи комітету, за

умови підтримки не менш як третини від конституційного складу парламенту [24].

Вкрай важливими в даному контексті також виступають повноваження Верховної Ради України здійснювати контроль за діяльністю уряду, а також прийняти резолюцію недовіри уряду [24].

Таким чином, ми можемо стверджувати, що Конституція України містить основні засади організації системи парламентського контролю в Україні, які деталізуються та повною мірою розкриваються у інших нормативно-правових актах. Отже, нормативно правова база парламентського контролю в Україні, окрім Конституції України [24], може бути узагальнена наступних переліком нормативно-правових актів: Регламент Верховної Ради України [13], закони «Про статус народного депутата України» [10], «Про комітети Верховної Ради України» [7], «Про Рахункову палату» [8], «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [9], «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» [15], «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю» [11].

Аналіз зазначених нормативно-правових актів дозволяє окреслити коло суб'єктів парламентського контролю в Україні. Так, до переліку суб'єктів реалізації наглядових повноважень законодавчої гілки влади ми можемо віднести:

- Парламент у цілому;
- Комітети Верховної Ради України;
- Тимчасові слідчі комісії;
- Окремих народних депутатів України;
- Рахункову палату;
- Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Таким чином, ми можемо перейти до розгляду форм та інструментів парламентського контролю, які застосовуються Верховною Радою України та іншими суб'єктами задля реалізації ними наглядових повноважень.

Однією з основних форм контролю, що застосовується Верховною Радою України безпосередньо під час парламентських сесій є «Година запитань до Уряду». «Година запитань до Уряду» проводиться щоп'ятниці кожного тижня, відведеного для пленарних засідань. Усі члени Кабінету Міністрів України зобов'язані долучатися до проведення «години запитань». «Година запитань до Уряду» включає у себе два основних блоки:

- питання до членів уряду від депутатських фракцій та груп та відповіді на них;
- питання до членів уряду народних депутатів України та відповіді на них [13].

Важливо зазначити, що теми, які можуть бути озвучені протягом «години запитань до Уряду» є обмеженими. Тематика кожного подібного заходу заздалегідь визначається на Погоджувальній раді [13].

Наступним важливим інструментом здійснення контролю Верховною Радою України є парламентські та комітетські слухання. Згідно з Положенням про проведення парламентських слухань у Верховній Раді України, основною метою подібних заходів є «вивчення питань внутрішньої та зовнішньої політики держави, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання, стану виконання Кабінетом Міністрів України Конституції України, законів України, постанов Верховної Ради України в межах повноважень Верховної Ради України, визначених Конституцією України» [32]. Парламентські слухання також проводяться під час парламентських сесій, у тижні, призначені для роботи в комітетах, комісіях та фракціях. Задля проведення ефективних парламентських слухань, Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади, органи місцевого самоврядування відповідно до своєї компетенції подають до Верховної Ради України підготовані попередньо аналітичні та довідкові матеріали з питання, що розглядатиметься. Важливою ознакою парламентських слухань є їх гласність та відкритість (хоча існують

передбачені випадки, коли слухання можуть проходити у закритій формі). Безпосереднім результатом, продуктом парламентських слухань у Верховній Раді України є рекомендації [13].

Наступною формою парламентського контролю, яку необхідно розглянути в контексті даного дослідження, виступають комітетські слухання. Головною метою проведення комітетських слухань визначають «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, їх детального вивчення та обговорення, а також залучення широких кіл громадськості до участі у визначенні політики держави, розбудови демократичного суспільства» [37, с. 13].

Експерти Програми сприяння парламенту Л. Андрієвська, Л. Нечипоренко, Е. Рахімулов, П. Кислий так описують основні завдання, які виконують комітетські слухання:

«1. Отримання всебічної інформації

- Під час слухань народні депутати безпосередньо знайомляться з думкою представників громадських, самоврядних, відомчих, державних та інших організацій. Це допомагає з'ясувати, де справді потрібні нові закони, а де достатньо внесення відповідних змін до вже чинних законів.

- Під час слухань народні депутати, члени профільного комітету можуть визначити ступінь підтримки або несприйняття законопроекту, над яким вони працюють, як з боку громадськості, так і з боку представників виконавчої влади.

- Слухання в комітетах Верховної Ради надають можливість громадянам безпосередньо висунути нові законодавчі ініціативи або рекомендувати парламенту застосувати певні дії, що знаходяться в його компетенції.

2. Виконання контрольних функцій

- Слухання у комітетах Верховної Ради відіграють роль інституційних механізмів контрольної функції парламенту і сприяють покращенню підзвітності й посиленню відповідальності виконавчої влади.
- Слухання у комітетах Верховної Ради надають можливість перевірити здатність представників виконавчої влади виконувати покладені на них завдання.

3. Підвищення якості законотворчої діяльності

- Слухання у комітетах дозволяють залучити широкі кола громадськості до участі у розробці і плануванні державної політики;
- Слухання у комітетах надають можливість досягти взаєморозуміння між суспільними групами та органами державної влади, підвищити якість законотворчого процесу і покращити рівень державного управління.

4. Покращення політичного процесу

- Слухання у комітетах парламенту забезпечують обмін думками з позицій членів комітету та різних прошарків громадськості щодо актуальних питань життя суспільства, а також щодо питань розвитку законодавства.
- Слухання у комітетах надають можливість для висловлення політичної позиції окремих депутатів, політичних партій, парламентських фракцій» [37, с. 13-14].

Важливо, що під час слухань кожен член комітету має право озвучити запитання до доповідача. Окрім цього, слухання не можуть вважатися завершеними, якщо принаймні один охочий член комітету не використав своє право на виступ. Результатом слухань стають затверджені на засіданні комітету рекомендації слухань [7].

Окрім цього, Верховна Рада України здійснює контроль над органами виконавчої влади через розгляд звітів та доповідей державних органів та

посадових осіб. Зокрема, парламент зобов'язаний розглянути звіти Директора Державного бюро розслідувань, Генерального прокурора, Голови Служби безпеки України, Голови Національного банку України, Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Національної ради України з питань телебачення та радіомовлення. Розгляд звітів та доповідей відбувається безпосередньо під час пленарного засідання. За результатами обговорення звіту чи доповіді, Верховна Рада України може прийняти постанову про взяття звіту, доповіді до відома; прийняти постанову про оцінку діяльності державного органу, посадової особи, звіт чи доповідь якої було розглянуто; прийняти інші рішення, прийняття яких рекомендується у звіті, доповіді [13].

Однією з форм парламентського контролю, що активно застосовується народними депутатами України є депутатські запити та звернення. Депутатський запит визначається як вимога народного депутата, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, яка заявляється на сесії Верховної Ради України, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до компетенції суб'єктів, яким направляється запит (адресатів). Депутатське звернення визначається як викладена в письмовій формі пропозиція народного депутата здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до компетенції суб'єктів, яким направляється звернення. За невиконання законних вимог народного депутата України (несвоєчасна, неправдива або неповна відповідь на запит або звернення) або перешкоджання його діяльності передбачені санкції у вигляді штрафів [31].

Повноваження щодо проведення розслідувань реалізуються у Верховній Раді України через формування тимчасових слідчих комісій. Закон України містить наступне визначення тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України: «колегіальний тимчасовий орган Верховної Ради України, що утворюється з числа народних депутатів України, завданням якого є здійснення парламентського контролю шляхом проведення розслідування з

питань, що становлять суспільний інтерес». Основним результатом діяльності слідчих комісій має виступати звіт, який структурно містить основні підстави для проведення розслідування; докази щодо відомостей та обставин, встановлених слідчою комісією; відомості чи обставини, що не підтвердилися або не були перевірені. Окрім цього, на розгляд Верховної Ради України виносяться пропозиції щодо використання висновків слідчої комісії [15].

Роль інституту Омбудсмана в Україні виконує Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Право на звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини закріплене статтею 55 Конституції України [24]. Фактично, парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснюється через реалізацію Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини повноважень на:

- невідкладний прийом Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України, головами Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, Генеральним прокурором, керівниками інших державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій;
- присутність на засіданнях Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, колегії прокуратури України та інших колегіальних органів;
- звернення з поданням до Конституційного Суду України;
- внесення пропозицій задля покращення законодавства у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина;
- безперешкодне відвідування та присутність на засіданнях органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій;

- доступ до документів, у тому числі тих, що містять інформацію з обмежених доступом;
- запрошення посадових і службових осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства для отримання від них усних або письмових пояснень;
- присутність на засіданнях судів усіх інстанцій [9].

Щороку Уповноважений Верховної Ради України з прав людини зобов'язаний звітуватися перед Верховною Радою України. Звіт відбувається у формі доповіді. Окрім цього, з урахуванням ряду обставин, може виникнути потреба у Спеціальній доповіді з окремих питань додержання в Україні прав і свобод людини і громадянина. За результатом розгляду доповіді, парламент приймає постанову, рішення про направлення рекомендацій органам державної влади та органам місцевого самоврядування для виконання [9]. Подібна практика виступає додатковим важелем впливу на підвищення ефективності та спроможності інституту Омбудсмана в Україні.

Контроль за надходженням та використанням публічних коштів від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата. Повноваження Рахункової палати відповідно до Закону «Про Рахункову палату» [8] можна окреслити наступним чином: здійснення фінансового аудиту та аудиту ефективності; проведення експертизи щодо проекту закону про Державний бюджет України; аналіз виконання Державного бюджету України, річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України; аналіз ефективність використання суб'єктами господарювання пільг із сплати до державного бюджету податків, зборів, обов'язкових платежів, доцільність функціонування пільгових режимів оподаткування та їх вплив на загальний стан надходжень державного бюджету; попередній аналіз, до розгляду на засіданнях комітетів Верховної Ради України та на пленарних засіданнях Верховної Ради України, звіту Антимонопольного комітету України та звіту Фонду державного майна України в частині, що впливає на виконання

державного бюджету; попередній аналіз, до розгляду на засіданнях комітетів Верховної Ради України та на пленарних засіданнях Верховної Ради України, щорічного звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель, протягом трьох місяців з дня його оприлюднення; здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо відповідних місцевих бюджетів та діяльності суб'єктів звернення; направлення за результатами заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) обов'язкові для розгляду рішення Рахункової палати; аналіз реалізації наданих Рахунковою палатою рекомендацій (пропозицій) з метою оцінки їх результативності; звернення до суду у разі порушення об'єктами контролю повноважень членів Рахункової палати та посадових осіб апарату Рахункової палати, зокрема щодо усунення перешкод у реалізації таких повноважень; у разі виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення інформує про них відповідні правоохоронні органи; здійснення співробітництва з вищими органами фінансового контролю інших держав, міжнародними організаціями; методична та методологічна робота щодо державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). Звіт про діяльність Рахункова палата презентує у парламенті щороку [8].

Наостанок, необхідним я вважаю розглянути розвиток парламентського контролю в Україні на сучасному етапі. Так, з 1 січня 2021 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю» [11], який послуговував важливим маркером розвитку та підвищення спроможності українського парламенту в контексті реалізації ним наглядових повноважень.

Так, серед основних переваг закону можна відзначити створення уніфікованої та універсальної системи звітування державних органів та посадових осіб перед Верховною Радою України, зокрема шляхом встановлення визначених термінів та процедур звітування, а також вимог до

змісту звітів окремих посадових осіб (наприклад, Генерального прокурора); збільшення ефективності здійснення контрольних функцій комітетами, зокрема через зміни щодо особливостей проведення слухань; а також якісне покращення механізмів взаємодії парламенту з Рахунковою палатою та Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини [11]. Тобто, на сучасному етапі ми дійсно можемо прослідкувати активний процес розвитку українського законодавства у сфері парламентського контролю.

Висновки до розділу.

Досліджуючи розвиток парламентського контролю в незалежній Україні, чітко можна прослідкувати та виділити два етапи: I етап – з 1991 року до початку Революції Гідності; II етап – з 2014 року до сьогодні. Перший етап розвитку наглядових повноважень парламенту в Україні характеризується значним впливом радянської системи, зосередженням виконавчої влади в руках Президента України, більшою частиною декларативний характер контрольних повноважень парламенту. Події 2014 року послугували поштовхом до початку якісно нового етапу у формуванні системи парламентського контролю в Україні.

Нормативно правова база парламентського контролю в Україні, окрім Конституції України, може бути узагальнена наступних переліком нормативно-правових актів: Регламент Верховної Ради України, закони «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про Рахункову палату», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю».

Аналіз зазначених нормативно-правових актів показує, що до основних суб'єктів здійснення парламентського контролю належать: Верховна Рада України; Комітети Верховної Ради України; Тимчасові слідчі комісії; народні

депутати України; Рахункова палата; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

До основних форм та інструментів парламентського контролю в Україні можемо віднести: «Годину запитань до Уряду»; парламентські та комітетські слухання; депутатські запити та звернення. Окрім цього, повноваження щодо проведення розслідувань реалізуються у Верховній Раді України через формування тимчасових слідчих комісій. Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина виконує Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Контрольним органом, що здійснює нагляд за надходженням та використанням публічних коштів від імені Верховної Ради України є Рахункова палата.

ВИСНОВКИ

Перше завдання дослідження полягало у дослідженні та описі генези парламентського контролю. Відтак, аналіз становлення контрольних повноважень представницьких органів показав, що в античні часи важливими вимогами до діяльності законодавчого органу були наступні аспекти: урахування в роботі загальної суспільно-політичної ситуації в державі, запобігання застосуванню сили, прийняття рішень в інтересах народу та рівність усіх перед законом. У свою чергу, Велика Хартія Вольностей стає одним із перших документів, який започатковує практику контролю та стримування влади шляхом обмеження абсолютної влади монарха. Згодом, завдяки працям мислителів доби Просвітництва та французькій Декларації прав людини і громадянина в континентальній Європі почали вкорінюватися ідеї стримування свавілля влади, зокрема через контроль за застосуванням сили, збором і використанням податків. Проаналізовані праці та документи дозволяють визначити наступні передумови становлення контрольних повноважень представницьких органів: наявність загрози добробуту та власності людей, наявність загрози правам та свободам людей через свавільне застосування сили. Досвід впровадження парламентського контролю Сполученими Штатами Америки дозволяє нам розглянути той підхід до інтерпретації парламентського контролю, який у світовій практиці залишається актуальним і до сьогодні.

Наступним завданням дослідження був аналіз особливостей сучасного розуміння парламентського контролю. В узагальненому вигляді парламентський контроль можна визначити, як систему норм, що регламентує діяльність законодавчого органу державної влади, його членів та утворених ним органів моніторингу законності виконання повноважень органами публічної влади, їх посадовими особами та іншими особами з метою подальшої оцінки їх діяльності і можливого застосування заходів реагування. До суб'єктів парламентського контролю прийнято відносити

парламент, спеціально створені парламентом органи, парламентську більшість, парламентську меншість (опозицію). Об'єктом парламентського контролю є діяльність органів виконавчої влади та їх посадових осіб.

Перелік основних функцій парламентського контролю включає в себе виявлення та запобігання зловживанням, довільній поведінці або протиправній та неконституційній поведінці з боку уряду та державних установ; контроль за використанням коштів платників податків урядом; забезпечення виконання політики, оголошеної урядом та санкціонованої парламентом; підвищення рівня прозорості державних операцій та збільшення довіри громадськості до уряду.

Стосовно визначення кола інструментів парламентського контролю, доцільно погодитися з думкою О. Сироїд, яка наводить наступний перелік основних інструментів та процедур здійснення парламентського контролю: законодавча процедура парламенту; запитання до уряду і парламентські дебати; повноваження депутатів подавати письмові звернення, запити чи інтерпеляції; повноваження парламентських комітетів (комісій) готувати законопроекти до розгляду; повноваження парламентських комітетів (комісій) затверджувати бюджет, запропонований урядом; повноваження парламентських комітетів (комісій) проводити розслідування; повноваження парламентських комітетів (комісій) надавати згоду на призначення посадових осіб; повноваження парламентських комітетів (комісій) ініціювати звільнення (імпічмент) посадовців.

Третім завданням дослідження було визначено систематизацію досвіду реалізації парламентського контролю в сучасних демократичних державах. В рамках виконання даного завдання, було розглянуто досвід наступних країн: Сполучені Штати Америки, Японія, Німеччина, Велика Британія, Південно-Африканська Республіка. Було з'ясовано, що контроль Конгресу США за виконавчою гілкою влади представляє собою критично важливу складову системи стримувань і противаг, що притаманна федеральному уряду США. До основних процесів та механізмів, пов'язаних з виконанням Конгресом

контрольної функції, належать його слідчі повноваження; повноваження щодо імпічменту; підтвердження кандидатур, поданих Президентом на посади виконавчої та судової гілок влади; асигнування на державні витрати; процеси авторизації. Серед інструментів, що використовуються Конгресом задля реалізації його контрольної функції також можемо виділити можливість членів комітетів ставити запитання посадовим особам виконавчої гілки влади та повноваження Палати представників виносити постанови про розслідування. Контрольні повноваження комітетів Конгресу можна окреслити наступним переліком: повноваження розслідувати діяльність виконавчої гілки влади, якщо досліджуване питання знаходиться в межах його юрисдикції; проводити громадські слухання, доповіді; повноваження вимагати присутності на засіданнях та/або подання матеріалів. Окрім цього, окремі члени Конгресу та члени партії меншості можуть здійснювати контроль у вигляді розслідування за власною ініціативою. Серед інших контрольних органів варто виділити Офіс урядової підзвітності, Генеральних інспекторів, Бюджетний офіс Конгресу.

Контрольні повноваження Державної Ради Японії під час проведення пленарних засідань реалізуються шляхом проведення дебатів; питань, які парламентарі можуть подавати до уряду; часу для відповіді на запитання. Комітети Державної Ради здійснюють контроль шляхом вимог надання інформації від уряду; проведення громадських слухань. Нагляд за державним бюджетом здійснюється Палатою представників та Комітетом з питань бюджету, який у процесі його розгляду може вимагати присутності Прем'єр-міністра та інших державних міністрів та ставити їм запитання щодо державного управління загалом. Комітету з контролю за урядом здійснює розгляд скарг на дії державного уряду, що є багато в чому подібним до функцій Омбудсмана. Важливим контрольним інститутом також є Вища контрольно-ревізійна рада Японії.

Регламент Бундестагу передбачає декілька механізмів, за допомогою яких він може збирати інформацію або вимагати від федерального уряду

надавати йому необхідну інформацію. До механізмів парламентського контролю на пленарних засіданнях належать: дебати; запитання до уряду під час “Години актуальних питань”, коли федеральні міністри відповідають на запитання членів Парламенту; парламентські запити (інтерпеляції). Контроль в рамках комітетів здійснюється в першу чергу у формі вимоги присутності міністра на засіданнях; дебатів; громадських слухань. Федеральний бюджет представляється у вигляді законопроекту і може бути прийнятий, відхилений або змінений Бундестагом. Бюджетний комітет грає провідну роль у формуванні бюджету. На початку кожного терміну повноважень парламентарів Бюджетний комітет призначає доповідачів з бюджету кожного департаменту. Доповідачі несуть відповідальність за свою конкретну частину бюджету протягом усього терміну їхніх повноважень. Іншим важливим наглядовим органом є Федеральна рахункова палата Німеччини.

Одна з основних функцій Парламенту Сполученого Королівства Великої Британії і Північної Ірландії полягає в тому, щоб ретельно контролювати діяльність уряду та оскаржувати його дії за необхідності. Контроль на пленарному засіданні здійснюється шляхом запитань (у тому числі – термінових) Прем'єр-міністру та міністрам уряду; а також проведення дебатів. Комітети здійснюють нагляд за виконавчою гілкою влади через заслуховування свідчень та вимоги присутності міністрів (та інших осіб) на засіданнях; громадські слухання; слухання перед призначенням на посаду; доповіді та відповіді уряду. Окремим контрольним органом є Національний аудиторський офіс.

У свою чергу, Парламент Південно-Африканської республіки складається з двох Палат – Національних Зборів та Національної Ради Провінцій, кожна з яких володіє рядом контрольних повноважень. Національні Збори гарантують, що усі виконавчі органи держави на національному рівні урядування є підзвітними; підтримують контроль за виконанням державних повноважень та імплементацією законодавства. Роль Національної Ради Провінцій полягає у здійсненні нагляду за національними

аспектами провінційного та місцевого самоврядування. Національна Рада Провінцій може вимагати від члена Кабінету міністрів, посадової особи національного уряду або члена Виконавчої Ради провінції брати участь у засіданні парламенту або комітету. У свою чергу, парламентські комітети створюються як інструменти Палат задля активного сприяння нагляду та контролю за урядом. До основних механізмів для забезпечення ефективної реалізації контрольної функції Парламентом Південно-Африканської республіки можна віднести: бюджетне голосування; запитання до уряду; повідомлення про клопотання; пленарні дебати; роботу в округах. Серед інших наглядових органів можна виділити Генерального аудитора Південно-Африканської Республіки та Публічного захисника (який виконує фактичну роль інституту Омбудсмана).

Нарешті, останнім завданням дослідження було визначити специфіку становлення та особливостей реалізації парламентського контролю в Україні. Досліджуючи розвиток парламентського контролю в незалежній Україні, чітко можна прослідкувати та виділити два етапи: I етап – з 1991 року до початку Революції Гідності; II етап – з 2014 року до сьогодні. Перший етап розвитку наглядових повноважень парламенту в Україні характеризується значним впливом радянської системи, зосередженням виконавчої влади в руках Президента України, більшою частиною декларативний характер контрольних повноважень парламенту. Події 2014 року послугували поштовхом до початку якісно нового етапу у формуванні системи парламентського контролю в Україні. Зважаючи на високий попит з боку суспільства, сприяння міжнародних організацій та прийнятий наприкінці 2020 року закон, що сприяв посиленню парламентського контролю в Україні, можемо однозначно наголошувати на позитивній динаміці розвитку українського законодавства в даній сфері.

Нормативно правова база парламентського контролю в Україні, окрім Конституції України, може бути узагальнена наступних переліком нормативно-правових актів: Регламент Верховної Ради України, закони «Про

статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про Рахункову палату», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю».

Аналіз зазначених нормативно-правових актів показує, що до основних суб'єктів здійснення парламентського контролю належать: Верховна Рада України; Комітети Верховної Ради України; Тимчасові слідчі комісії; народні депутати України; Рахункова палата; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

До форм та інструментів парламентського контролю в Україні можемо віднести: «Годину запитань до Уряду»; парламентські та комітетські слухання; депутатські запити та звернення. Окрім цього, повноваження щодо проведення розслідувань реалізуються у Верховній Раді України через формування тимчасових слідчих комісій. Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина виконує Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. У свою чергу, контрольним органом, що здійснює нагляд за надходженням та використанням публічних коштів від імені Верховної Ради України є Рахункова палата.

Таким чином, усі завдання дослідження було виконано.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бондаренко В. А. Парламентський контроль у системі державного контролю / В. А. Бондаренко, Н. О. Пустова. // Науковий Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2017. – №1. – С. 159–171.
2. Велика Хартія Вольностей [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://mausterni.com/publication.php?id=107962>.
3. Гамільтон А. Федераліст: коментар до Конституції Сполучених Штатів / А. Гамільтон, Д. Медісон, Д. Джей. – Київ: Сфера, 2002. – 542 с. №24, 26, 33, 51.
4. Декларація прав людини і громадянина [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%B5%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2_%D0%BB%D1%8E%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B8_%D1%96_%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D1%8F%D0%BD%D0%B8%D0%BD%D0%B0.
5. Дем'яненко Б. Генезис інституту президенства в Україні [Електронний ресурс] / Б. Дем'яненко // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. Вип. 20. – 2010. – Режим доступу до ресурсу: <http://dspace.nbuv.gov.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/26663/03-Demyanenko.pdf?sequence=1>.
6. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2004. – 752 с.
7. Закон України " Про комітети Верховної Ради України " [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text>.
8. Закон України " Про Рахункову палату " [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text>.

9. Закон України " Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини " [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
10. Закон України "«Про статус народного депутата України»" [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>.
11. Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю" [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-20#Text>.
12. Закон України "Про внесення змін до Конституції України" від 08.12.2004 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2222-15#Text>.
13. Закон України "Про Регламент Верховної Ради України" [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>.
14. Закон України "Про ринок природного газу" [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-19#Text>.
15. Закон України "Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України" [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-20#Text>.
16. Залюбовська І. В. Роль і місце апарату Верховної Ради України в системі парламенського контролю / І. В. Залюбовська [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2008-4/doc/4/05.pdf
17. Кадук Т. Д. Поняття та сутність парламентського контролю / Т. Д. Кадук. // Держава і право: зб. наук. пр.: юрид. і політ. науки.. – 2011. – №54. – С. 203–209.
18. Кармазіна М. Президентство: український варіант / М. Кармазіна. – Київ: ШПЕНД ім. І. Ф. Кураса, НАН України, 2007. – 365 с.

19. Коврякова Е. В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика / Е. В. Коврякова. – Москва: Издательский дом “Городец”, 2005. – 192 с.
20. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text>.
21. Конституція (Основний Закон) України від 20.04.1978 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09#Text>.
22. Конституція Сполучених Штатів Америки [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://web.archive.org/web/20111106024013/http://www.litopys.lviv.ua/katalog/pdf/US_Constitution.pdf.
23. Конституція США [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://uk.wikisource.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%A1%D0%A8%D0%90#%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%8F_%D0%86..
24. Конституція України [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
25. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. 1978 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
26. Куцин Я. М. Праксеологія парламентського контролю: порівняльно – аналітичне дослідження : дис. канд. юр. наук : 12.00.02 / Куцин Яна Миколаївна – Ужгород, 2018. – 262 с.

- 27.Лінецький С. В. Контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України / С. В. Лінецький, В. В. Кушніренко. – Київ, 2015. – 48 с.
- 28.Лок Д. Два трактати про правління / Джон Локк. – Київ: Наш Формат, 2020. – 312 с.
- 29.Майданник О. О. Деякі проблеми контрольної функції парламенту / Майданник Олена Олексіївна // Наукові записки: Збірник наукових статей Національного педагогічного університету ім. М. П. Драгоманова – К.: НПУ, 2001. – Вип. 41. – С. 117-119.
- 30.Майданник О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України : дис. докт. юр. наук / Майданник Олена – Київ, 2008. – 632 с.
- 31.Наказ про Пам'ятку щодо організації роботи із запитами та зверненнями народних депутатів України, а також зверненнями, запитами та запитаннями депутатів місцевих рад [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v414_323-07#Text.
- 32.Положення про проведення парламентських слухань у Верховній Раді України [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1385-15#Text>.
- 33.Роговенко Д. До питання про статус Рахункової палати України / Роговенко Д. // Право України. – 2004. – № 7.
- 34.Руссо Ж. Вибрані трактати / Жан-Жак Руссо. – Харків: Фоліо, 2019. – 608 с. – (Бібліотека класичної світової наукової думки).
- 35.Сироїд О. Контрольна функція парламенту: щоб країна була можливою і в безпеці / Оксана Сироїд. – Київ, 2021. – 86 с. – ("Парламентські практики").
- 36.Сіцінська М. В. Сутність парламентського контролю та особливості його здійснення за сектором безпеки і оборони України / М. В. Сіцінська // Інвестиції: практика та досвід. – 2014. – № 1. – С. 124–128.
- 37.Слухання у комітетах Верховної Ради України / Л.Андрієвська, Л. Нечипоренко, Е. Рахімкулов, П. Кислий. – Київ, 2007. – 68 с.

38. Стадник Г. Важливість діяльності Уповноваженого з прав людини за міжнародними та Європейськими стандартами захисту прав людини / Стадник Г. // Право України. – 2005. – №3. – С. 28-30.
39. Теплюк М. О. Парламентський контроль – одна з основних функцій парламенту України. / Теплюк Михайло Олексійович // Парламентаризм в Україні: теорія та практика. Матеріали міжнародної наук.-практ. конф. – К.: Вид-во АТ "Книга", 2001. – С. 463-467.
40. Фукуяма Ф. Політичний порядок і політичний занепад. Від промислової революції до глобалізації демократії / Френсіс Фукуяма. – Київ: Наш Формат, 2019. – 608 с.
41. Хмельова І. Є. Практичний коментар до Закону України №1052-ІХ від 03.12.2020 року «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю» / Ілона Євгеніївна Хмельова. – Київ, 2021. – (Парламентські практики).
42. Ціцерон М. Про державу. Про закони. Про природу богів / Марк Тулій Ціцерон // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://ae-lib.org.ua/texts/cicero_de_legibus_ua.htm
43. Шаповал В. Парламентаризм в Україні: пошуки парадигми чи рух до нового/ Володимир Шаповал // Віче. – 1997. – № 5. – С.14-18;
44. Шаповал В. Сутність характеристики конституційного контролю / Володимир Шаповал // Право України. – 2005. – №3. – С. 23-27.
45. Шаповал В. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти / Володимир Шаповал // Право України. – 2003. – №8. – С. 25–29.
46. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.01 / Шестак В. С. – Харків, 2002. – 18 с.
47. Basic Law for the Federal Republic of Germany [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>.

48. Constitution of the Republic of South Africa [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <https://www.gov.za/documents/constitution-republic-south-africa-1996>.
49. Egar W. T. House Committee Funding: Description of Process and Analysis of Disbursements [Электронный ресурс] / William Egar // Congressional Research Service. – 2018. – Режим доступа до ресурсу: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42778.pdf>.
50. Faull A. Oversight agencies in South Africa and the challenge of police corruption / Andrew Faull. // ISS Paper. – 2011. – С. 20.
51. Feikert-Ahalt C. United Kingdom / Clare Feikert-Ahalt // Parliamentary Oversight of the Executive Branch / Clare Feikert-Ahalt. – Washington, D.C.: The Law Library of Congress, Global Legal Research Center, 2017.
52. Frantzich S. Technological Innovation Among Congressmen / Stephen Frantzich. // Social Forces. – 1979. – №3. – С. 968–974.
53. Gesley J. Germany / Jenny Gesley // Parliamentary Oversight of the Executive Branch / Jenny Gesley. – Washington, D.C.: The Law Library of Congress, Global Legal Research Center, 2017.
54. Government replies to reports [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <https://erskinemay.parliament.uk/section/5937/government-replies-to-reports/>.
55. Hironori Y. Tools for parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments / Yamamoto Hironori. – Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2007. – 82 с.
56. Joyce P. The Congressional Budget Office: Honest Numbers, Power, and Policymaking / Phillip Joyce. – Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2011.
57. Lees J. Legislatures and Oversight: A Review Article on a Neglected Area of Research / John D. Lees. // Legislative Studies Quarterly. – 1977. – №2. – С. 193–208.

58. Levitsky S. Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War (Problems of International Politics) / S. Levitsky, L. Way. – Cambridge University Press. - 2010. – С. 493.
59. Liaison Committee guidelines for select committees holding pre-appointment hearings [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-committees/liaison/pre-appointment-hearing-guidelines.pdf>.
60. Loewenberg G. Four Legislatures Compared / G. Loewenberg, S. Patterson. – Toronto, 1979. – 344 с.
61. Maffio R. Quis custodiet ipsos custodes? Il controllo parlamentare dell'attività di governo in prospettiva comparata / Roberta Maffio. // In Quaderni di Scienza Politica. – 2002. – №2. – С. 333–383..
62. National audit office: support to Parliament [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <https://www.nao.org.uk/support-to-parliament/>.
63. Parliament of the Republic of South Africa: oversight [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <https://www.parliament.gov.za/oversight>.
64. Pelizzo R. Parliamentary Oversight for Government Accountability / R. Pelizzo, R. Stapenhurst, D. Olson. – Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development, 2006. – 60 с.
65. Resolutions of Inquiry [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-HPRACTICE-104/pdf/GPO-HPRACTICE-104-50.pdf>.
66. Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>.
67. Schick A. Evaluating evaluation: a congressional perspective / Allen Schick // Legislative Oversight and Program Evaluation / Allen Schick. – Washington, DC, 1976. – С. 341–354.
68. Standing Orders of the House of Commons - Public Business [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу:

- <https://www.parliament.uk/business/publications/commons/standing-orders-public11/>.
69. Steffani W. Formen, Verfahren und Wirkungen der Parlamentarischen Kontrolle // Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland / Steffani. – Berlin: de Gruyter, 1989. – 1325 с.
70. The Auditor-General of South Africa [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <https://www.agsa.co.za/>.
71. The Constitution of Japan [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу:
https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html.
72. The Diet Law [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <https://www.sangiin.go.jp/eng/law/diet/index.htm>. Guide to the House - Diet functions [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_english.nsf/html/statics/guide/committee.htm.
73. The Public Protector South Africa [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <http://www.pprotect.org/>.
74. The Standing Orders of the House of Lords Relating to Public Business [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <https://www.parliament.uk/business/publications/house-of-lords-publications/rules-and-guides-for-business/the-standing-orders-of-the-house-of-lords-relating-to-public-business/>.
75. Umeda S. Japan / Sayuri Umeda // Parliamentary Oversight of the Executive Branch / Sayuri Umeda. – Washington, D.C.: The Law Library of Congress, Global Legal Research Center, 2017.
76. United States Congress. Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs – Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2011. – 128 с. – (Government Accountability Office Improvement Act. Washington).

77. Urgent Questions [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу:
<https://www.parliament.uk/about/how/business/urgent-questions/>.
78. West W. Legislative Influence v. Presidential Dominance: Competing Models of Bureaucratic Control / W. West, J. Cooper. // Political Science Quarterly. – 1990. – №4. – С. 581–606.
79. Winston A. United States / Andrew Winston // Parliamentary Oversight of the Executive Branch / Andrew Winston. – Washington, D.C.: The Law Library of Congress, Global Legal Research Center, 2017.