

# Механізми реалізації парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади в країнах з різними формами державного правління

Уляна Ільницька

Кафедра політології, Національний університет "Львівська політехніка", УКРАЇНА, м.Львів, вул.С.Бандери, 12

*Parliamentary control of the executive authorities organs' activity is being analyzed as a factor of lawfulness in the sphere of the state administration in democratic legal states and important sign and condition of functioning of democratic political regimes in modern countries. Principles and mechanisms of realization of a parliamentary control of the executive authorities are being analyzed. It is accentuated, that parliamentary control ensures realization of democratic principles.*

Ключові слова – parliamentary control, parliamentary control of the executive authorities organs; controlling-supervisory functions of the parliament; mechanisms of realization of a parliamentary control; democratic legal state; democratization of society; political responsibility.

Проблема здійснення ефективного парламентського контролю за функціонуванням органів виконавчої влади є актуальною для будь-якої країни, адже парламент, як вищий законодавчий орган, приймаючи закони, повинен мати механізми контролю за їх виконанням.

Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади є одним із різновидів державного контролю за урядом (поряд із президентським, судовим, адміністративним контролем) та виступає фактором забезпечення законності у сфері державного управління. Парламентський контроль за виконавчою владою – це спостереження за її функціонуванням, аналіз діяльності її органів, проведення систематичної, комплексної перевірки виконання Конституції та закону органами виконавчої влади та їх посадовими особами. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади передбачає попередження, запобігання дій, які суперечать закону або національним інтересам країни. Такий контроль здійснюється парламентом, його органами і посадовими особами, які функціонально поєднані з представницьким органом у здійсненні повноважень контролю за виконавчою владою. Практика здійснення парламентського контролю в демократичних країнах свідчить про існування розгалуженої системи суб"єктів, зокрема, про функціонування загального та спеціальних суб"єктів парламентського контролю за виконавчою владою. Загальним суб"єктом є парламент. Залежно від форм та засобів контролю спеціальними суб"єктами виступають: постійні комітети і підкомітети, тимчасові слідчі комісії, весь парламент, а також спеціально створені для парламентського контролю органи: Рахункова палата та Омбудсмен (Уповноважений парламенту з прав людини). Суб"єкти парламентського контролю можуть здійснювати контрольні заходи самостійно, а також

доручати проведення окремих контрольних заходів іншим органам державної влади або залучати інші органи, установи, організації, окремих осіб для надання пропозицій, проведення експертиз, досліджень.

Парламентський контроль у сучасних демократичних державах є важливою та необхідною правовою формою діяльності представницького органу. Саме через контроль визначаються взаємовідносини органів законодавчої та виконавчої влади. Контрольна функція парламенту є одним із елементів системи стримувань і противаг у структурі "владної горизонталі", зокрема, у взаємодії законодавчої і виконавчої влади і, жодною мірою не суперечить принципу поділу влади.

Контрольна функція парламенту реалізується у спостереженні за законністю й доцільністю управлінських рішень, у нагляді за дотриманням органами виконавчої влади законів і Конституції, у перевірці конституційності й законності правових актів органів виконавчої влади; у систематичному спостереженні за діяльністю посадових осіб, яка повинна максимально відповідати вимогам законодавства та у повній мірі забезпечувати реалізацію прав і свобод людини й громадянина у державі. Парламентський контроль служить засобом отримання інформації про процеси, які відбуваються у діяльності підконтрольних органів виконавчої влади; визначення відповідності їхніх дій поставленій меті; виявлення причин відхилення від законності; розроблення заходів, що мають нейтралізувати виявлені відхилення [3,с.29]. Таким чином, парламентський контроль сприяє забезпеченню законності, зміцненню правопорядку, підвищенню ефективності виконання основних напрямів державної політики, демократизації усіх сфер суспільного життя. Реалізація контрольної функції представницького інституту сприяє припиненню неправомірних дій, виявленню порушень та притягнення винних до відповідальності.

За цільовим призначенням контрольна діяльність парламенту за функціонуванням органів виконавчої влади покликана вирішувати широке коло питань: встановлення фактичного виконання органами виконавчої влади своїх обов'язків; надання правильної (об'єктивної) оцінки дій органів виконавчої влади; прийняття ефективних рішень щодо вдосконалення діяльності підконтрольного об'єкта; у випадках виявлення неправомірних дій – залучення відповідних правоохоронних механізмів; вживання профілактичних заходів щодо запобігання відхилень у майбутньому; забезпечення оператив-

ного, повного, якісного виконання органами виконавчої влади рішення, прийнятого парламентом у рамках проведення контрольних заходів [3, с.33].

Мета парламентського контролю полягає у реагуванні на неправомірні дії носіїв виконавчої влади та у застосуванні конституційно-правових санкцій, тип яких залежить від *форми державного правління*. Зокрема у *парламентських та змішаних республіках* такою санкцією є відставка уряду внаслідок застосування механізмів політичної (колективної або індивідуальної) відповідальності уряду перед парламентом [4, с.290]. Наслідком здійснення парламентського контролю може бути кримінальна відповідальність (як вид юридичної відповідальності). Тобто, через здійснення контрольної функції представницького органу реалізується *парламентська відповідальність уряду* – форма політичної та конституційно-правової відповідальності вищого колегіального органу виконавчої гілки влади перед суспільством через посередництво представницького органу, що дає змогу засвідчити наявність чи відсутність довіри парламенту до уряду. Притягнення уряду до відповідальності і застосування санкцій відбувається у спосіб, регламентований конституційним правом. Формою парламентської відповідальності уряду у парламентських монархіях, республіках, а також у змішаних республіках є вотум недовіри і відмова у довірі уряду з боку парламенту.

Існує дві форми парламентської відповідальності уряду. Перша – це політична відповідальність представників виконавчої влади перед парламентом, яка поєднується з їхньою судовою відповідальністю (в процесі імпичменту або інших подібних процедур). Особливістю такої відповідальності є її індивідуальний характер, тобто притягнення до відповідальності лише окремих урядовців, а не уряду у цілому. Підстави такої відповідальності чітко встановлені й зазначені у Конституціях або зумовлені положеннями кримінального права. Такий тип урядової відповідальності існує при всіх формах державного правління.

Другою формою парламентської відповідальності є власне політична відповідальність уряду перед парламентом. Залежно від того, хто є суб'єктом (уряд у цілому чи окремий міністр) така відповідальність може бути як колективною так і індивідуальною. Власне політична відповідальність є значною мірою, суб'єктивна. Адже сама ідея власне політичної відповідальності уряду передбачає здійснення ним своїх функцій і повноважень доти, поки його діяльність задовільняє парламент.

Обсяг, зміст контрольних повноважень парламенту щодо діяльності органів виконавчої влади, а також форми і механізми парламентського контролю залежать, значною мірою, від прийнятої у країні форми державного правління.

У країнах із *президентською* формою правління, де державний механізм базується на засадах чіткого ("жорсткого") поділу влади, максимального організації і функціонального "роз'єднання" законодавчої і виконавчої влади, система механізмів і

форм парламентського контролю за діяльністю уряду є доволі обмеженою. Найпоширенішими є слухання в комітетах і підкомітетах парламенту щодо діяльності носіїв виконавчої влади. Однак, такі слухання не передбачають застосування до об'єктів контролю серйозних конституційно-правових санкцій. Зокрема, комітети і підкомітети не можуть висловлювати недовіру і приймати рішення про усунення носіїв виконавчої влади з посад.

У країнах із *парламентською та змішаною* формами правління спектр механізмів та форм парламентського контролю набагато ширший. Розповсюдженими є письмові або усні запити депутатів, звернені до глави уряду або членів уряду. Однак, варто відзначити, що депутатський запит має інформативний характер, є засобом отримання інформації і не передбачає санкцій, які б застосовувались до уряду.

Більш ефективним засобом парламентського контролю у країнах із парламентською або змішаною формою врядування є інтерпеляція, яка, на відміну від депутатського запиту, передбачає обговорення у парламенті, і, як наслідок – винесення питання про довіру або недовіру уряду.

Поширеною формою парламентського контролю, яка успішно реалізується в усіх демократичних країнах незалежно від форми державного правління, є діяльність постійних і тимчасових, спеціальних і слідчих комітетів і комісій парламенту. Наслідком контролю може бути постановка питання про колективну або індивідуальну політичну відповідальність уряду з метою його відставки у цілому або його окремих членів.

Формою парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади є прийняті у деяких країнах регулярні обговорення звітів членів уряду. Прикладом є щорічне звітування уряду Швейцарії та широке обговорення звіту у двох палатах. Поширеними у конституційних монархіях є "Тронні промови монархів", які готуються урядами, проголошуються у нижніх палатах на початку сесій парламентів і передбачають бурхливі дебати із загальних питань урядової політики.

Пріоритетним напрямом парламентського контролю є контроль за виконанням урядом державного бюджету та витрачанням державних коштів. У багатьох країнах перевірку бюджетних витратків та спостереження у фінансово-бюджетній сфері здійснює спеціальний орган, функціонально та структурно поєднаний із парламентом – Рахункова палата, яка може формуватись або парламентом, або за його участю, або бути структурним органом самого парламенту. Механізмом парламентського контролю за витрачанням державних коштів у багатьох демократичних країнах є створення постійних комісій із фінансово-бюджетних питань, які забезпечують перевірку діяльності уряду, а також заслуховування щорічних звітів уряду нижніми палатами парламенту.

Ефективною формою парламентського контролю за виконавчою владою є діяльність омбудсмена – спеціальної посадової особи, до компетенції якої входить розгляд скарг громадян на порушення прав людини.

Незважаючи на відмінності в змісті, обсязі, формах контрольних повноважень представницького органу (які, значною мірою, зумовлені прийнятою у країні формою державного правління) парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади є невід'ємною складовою демократичних процесів та перетворень. І для будь-якої держави пошук оптимальної моделі організації та здійснення парламентського контролю за функціонуванням виконавчої влади є актуальним завданням.

## References

[8] Конституція України із змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-4. – Київ, 2006.

- [9] Державне управління: навчальний посібник. – К., 2003. – 343 с.
- [10] Ківалов С.В., Залюбовська І.К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні: історія, теорія, перспективи: Монографія. – Одеса, Юридична література, 2004. – 150 с.
- [11] Політологічний енциклопедичний словник / упорядник В.П. Горбатенко; За ред. Ю.С.Шемшученка; В.Д.Бабкіна; В.П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. – К.: Генеза, 2004. – 736 с.
- [12] Чушенко В.І., Заяць І.Я. Конституційне право України: Підруч. – К.: Видавничий Дім "Ін Юре", 2007. – 488с.
- [13] Шаповал В.М. Зарубіжний парламентаризм. – Київ, 1993. – 143 с.

# Інститут омбудсмена: міжнародний досвід та українські реалії

Наталія Кавецька

Студентка Львівського державного університету внутрішніх справ Тел.80973080287 e-mail Gaivoroniyik @ ukr. net

*In this article of the most important institutions of the defence of the person's rights the institution of ombudsman is considered and analysed. The author has learned the foreign experience (Swedish and English models) and she has got an opportunity to broaden and improve her knowledge about this instrument of the person's rights defence. She turns her attention to the different points of view to the formation of the institution of ombudsman but she accents the Ukrainian model of the Representative of the Supreme Rada on the person's rights. She also submits a proposal to insert a correction on the Law of Ukraine about the Representative of the Supreme Rada on the person's rights.*

Key words: person's rights, ombudsman, Representative of the Supreme Rada on the person's rights.

На сучасному етапі становлення правової держави, демократичного суспільства та утвердження верховенства права в Україні, головним обов'язком держави є неухильне забезпечення та належна реалізація прав та свобод людини і громадянина. Досягнення цієї мети свідчитиме про високий рівень правосвідомості, правової культури у державі. Від імені держави це покликані здійснювати уповноважені нею органи, які повинні піклуватися про матеріальний добробут та духовне збагачення українського народу.

Конституція України визнала людину найвищою соціальною цінністю і закріпила за нею широкий перелік прав і свобод. Та, на жаль, сьогодні в Україні існує гостра проблема їх гарантування. Адже зустрічаються непоодинокі випадки насильства, експлуатації, пригноблення людини, її честі та гідності, прав і свобод. А тому кожна держава повинна мати комплекс правових, соціальних, економічних заходів, спрямованих на забезпечення добробуту її населення.

У наш час в кожній країні існує певний механізм захисту прав громадян. Він включає в себе інсти-

туційні структури — парламент, президента, уряд, судову систему, прокуратуру та інші правозахисні органи. Але діяльність зазначеного механізму (під механізмом тут розуміється сукупність правових засобів захисту прав і свобод) виявляється недостатньо ефективною у розв'язанні проблеми захисту прав людини. Тому виникає потреба у запровадженні оригінальних та більш прогресивних у цьому плані інструментів правозахисту. Одним з них є інститут парламентського уповноваженого з прав людини, що відомий у світі під назвою "омбудсмен".

"Омбудсмен" — слово шведського походження, що означає «представник чийхось інтересів». Вперше цей інститут виник у Швеції, але протягом 20 ст. поширився в багатьох країнах: Фінляндії, Норвегії, Данії, Великобританії та ін. Тепер цей інститут на національному, регіональному і місцевому рівнях діє більш як у 100 державах світу.

Нині у світі існують дві моделі інституту омбудсмена — шведська та англійська [2;с.31]. Вони обидві спрямовані на захист прав громадян, але різниця їх полягає в тому, що в Англії існує механізм так званого «парламентського фільтру», тобто громадяни спочатку звертаються до представників омбудсмена, а вже потім до нього. Квазі — омбудсмени існують в країнах, що мають більш — менш сильну виконавчу владу. Найяскравішим прикладом цього є інститут медіатора — посередника у Франції, який належить до категорії адміністративних органів, оскільки діє в рамках виконавчої гілки влади: він призначається Декретом Міністрів. Різні варіанти цієї інституції, різні назви у кожній країні (у Швеції, Фінляндії і Данії — омбудсмен, Великобританії — парламентський уповноважений, Франції — посередник (медіатор), Греції — захисник громадян, Польщі — уповноважений з прав громадян, Литві — контролер сейму,