УДК 354:351.9
DOI https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.3.6

Сорока Світлана Вікторівна,
доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування
Чорноморського національного університету імені Петра Могили
ORCID ID: 0000-0003-2022-0388

ЕФЕКТИВНІСТЬ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ УРЯДУ В КРАЇНАХ ЄС НА ПРИКЛАДІ ДІЯЛЬНОСТІ СЛІДЧИХ КОМІСІЙ

EFFECTIVENESS OF PARLIAMENTARY CONTROL OF THE GOVERNMENT IN EU COUNTRIES ON THE EXAMPLE OF THE ACTIVITIES OF INVESTIGATIVE COMMISSIONS

Стаття присвячена аналізу практики застосування інституту слідчих комісій в країнах ЄС та визначенню ролі даного інституту в процесі парламентського контролю за діяльністю уряду. Визначені основні аспекти парламентського контролю уряду в країнах Європейського Союзу. Класифіковано форми парламентського контролю та їх особливості. Проаналізовано організаційно-правові засади діяльності та практичні аспекти функціонування слідчих комісій в ЄС. Доведено, що дієвим механізмом парламентського контролю є слідчі комісії, які є органами парламенту або однієї з його палат, що створюються з метою встановлення фактів неефективного державного управління, викриття зловживань органів державної влади і мають особливі повноваження, наближені до судових та адміністративних.

Поняття слідчої комісії парламенту розкривають такі елементи: 1) є внутрішнім органом парламенту; 2) має повноваження проводити розслідування; 3) метою діяльності є дослідження фактичного та правового стану окресленої парламентом проблеми і формулювання відповідного рішення; 4) для реалізації власної мети має владні повноваження щодо суб'єктів підконтрольної парламенту виконавчої влади, зокрема фізичних осіб задля отримання інформації; 5) результати роботи комісії є основою для прийняття парламентом рішення в межах наданих йому повноважень.

Наслідком звіту комісії може бути притягнення посадових осіб до конституційної або політичної відповідальності, а також направлення справи до правоохоронних органів. Звіт виконує суто консультативну функцію, він не є обов'язковим для виконання ні для парламенту, ні для уряду, ні для судових органів. У ньому наводяться підсумки діяльності слідчого органу, які можуть бути корисними для подальшого вирішення проблеми компетентними органами. Для того щоб ці рекомендації були втілені в життя, їх має підтримати парламентська більшість.

Ключові слова: *слідча комісія парламенту, парламентське розслідування, парламентський контроль.*

The article analyzes the practice of applying the Institute of Investigative Commissions in the EU countries and determines the role of this institution in the process of parliamentary control over the activities of the government. The main aspects of parliamentary control of the government in the countries of the European Union are identified. The forms of parliamentary control and their features are classified. The organizational and legal bases of activity and practical aspects of the functioning of Investigative Commissions in the EU are analyzed. It is proved that the effective mechanism of parliamentary control is Investigative Commissions, which are bodies of the parliament or one of its chambers, created for the purpose of establishing the facts of inefficient public administration, exposing abuses of state authorities and having special powers close to judicial and administrative ones.

The concept of the investigative commission of the Parliament reveals the following elements: 1) is an internal body of the parliament; 2) has the authority to conduct an investigation; 3) the purpose of the activity is to study the actual and legal status of the problem outlined by the parliament and the formulation of the relevant decision; 4) to implement its own goal, it has power over the subjects of the executive power controlled by the parliament, in particular individuals, to obtain information; 5) the results of the commission's work are the basis for the parliament to make a decision within the limits of its powers.

The commission's report may result in bringing officials to constitutional or political responsibility, as well as sending the case to law enforcement agencies. The report performs a purely advisory function and is not binding on the parliament, the government, or the judiciary. It provides results of the activities of the investigating body, which may be useful for further solving the problem by the competent authorities. In order for these recommendations to be implemented, they must be supported by a parliamentary majority.

Key words: *committee of inquiry, parliamentary inquiry, parliamentary control.*

Постановка проблеми. Без сумніву інститут тимчасових слідчих комісій являє собою найважливіший механізм контролю, яким володіють сучасні парламенти. Верховна Рада України регулярно звертається до даного засобу з метою контролю уряду та інших органів виконавчої влади. За період 1994–2023 року, за підрахунками автора, було створено 179 тимчасових слідчих комісій – найбільший показник з усіх країн Європи. Однак ефективність діяльності слідчих комісій досить низька, про що свідчить зокрема й те, що у 75% випадків результати роботи комісій парламентом не розглядалися. Тому актуальним є дослідження досвіду функціонування слідчих комісій в країнах Європейського Союзу та ролі цього інституту в процесі контролю за урядом.

Аналіз досліджень і публікацій. Слід зазначити, що визначена проблематика останнім часом не залишається поза увагою науковців, однак переважно зарубіжних. Вагомий внесок у розробку теоретичних та методологічних проблем парламентського розслідування внесли європейські вчені К. Стром, В. Мюллер, Т. Бергман, Г. Пайдала, П. Чорний, Б. Банащак, М. Грибовський та японський дослідник Х. Ямамото. Серед українських праць присвячених проблемам парламентського розслідування та створення слідчих комісій слід відмітити працю А.Б. Медвідя та інформаційно-аналітичні дослідження експертів Лабораторії законодавчих ініціатив. Проблема ролі слідчих комісій у здійсненні парламентського контролю за діяльністю уряду в країнах ЄС досі не була предметом спеціального дослідження, що стало підставою для вибору теми статті, визначення її мети і завдань.

В процесі дослідження автор **поставив мету** здійснити проблемно-функціональний аналіз практики застосування інституту слідчих комісій в країнах ЄС та визначити особливості парламентського контролю за діяльністю уряду за допомогою даного інституту.

Виклад основного матеріалу. Прийняття законів та контроль за їх виконанням є важливими складовими парламентської діяльності, тому контрольні повноваження законодавчого органу виходять з самої теорії розподілу державної влади. Сутність контрольної функції парламенту разом з тим обумовлена правом народу контролювати діяльність всіх структур, яким він передав владні повноваження. Здійснюючи від імені народу вищу форму контролю, ці структури самі контролюються народом за допомогою різних інститутів прямої демократії.

Особливістю контрольної діяльності парламенту є те, що її часто досить складно чітко виокремити від інших функцій, які виконує парламент. Контроль є елементом парламентських процедур в сфері виконання законодавчої та установчої функцій парламенту. Як влучно зауважив П. Сарнецький, в багатьох випадках практика доводить про відносність різниці між законодавчою та контрольною функціями парламенту [12, с. 10].

Проблемно-функціональний аналіз визначень поняття парламентського контролю дозволяє виокремити наступні підходи:

1. Акцентується увага на політичній та правовій відповідальності уряду перед парламентом. Так, на думку французьких дослідників, парламентський контроль – це комплекс заходів, що дозволяє парламенту скласти думку про діяльність уряду і повалити його у разі глибокої незгоди із здійснюваною політикою. Німецький дослідник В. Стефані вважає, що парламентський контроль означає парламентський процес перевірки і визначення (чи здійснення впливу) форми поведінки інших, зокрема уряду і органів управління, при безпосередній (парламентська більшість) і/або непрямій (опозиція) можливості застосування санкцій або обов'язкового в правовому відношенні прийняття рішення, а також висловлення політичної позиції в результаті отримання інформації, її переробки і оцінки, включаючи схвалення та критику.

2. Визначення парламентського контролю як форми непрямого контролю громадян. Парламентський контроль – це здійснюваний громадянами, за допомогою обраних ними представників, комплекс заходів з постійного спостереження і перевірки діяльності системи виконавчої влади, а також з усунення виявлених в результаті такої перевірки порушень і попередженню можливих невідповідностей.

3. Наголошується на механізмах здійснення парламентського контролю, визначення його як системи норм, що регулює встановлений порядок проведення спостереження і перевірки в основному діяльності органів виконавчої влади, що здійснюється як парламентською більшістю і опозицією, так і допоміжними органами вищого законодавчого органу і спрямований на оцінку цієї діяльності з можливим застосуванням санкцій (вотуму недовіри, резолюції осуду, імпічменту тощо). Цього ж підходу дотримується В.В. Марченко, визначаючи парламентський контроль за діяльністю уряду як засновані на конституційних приписах систематичні спостереження, аналіз та оцінювання законності дій вищого органу вико-

навчої влади, які здійснюються як парламентом взагалі, так і його органами зокрема, і можуть мати своїми наслідками застосування санкцій в разі виявлення порушень вимог законодавства [3, с. 10].

Слід зауважити, що всі перелічені визначення достатньо адекватно передають сутність парламентського контролю, являючи собою авторські трактування цього феномену. Автор цілком погоджується з кожним з них, лише хотів би уточнити деякі особливості парламентського контролю, на яких слід зупинитися при розгляді механізмів взаємодії уряду та парламенту як органів державної влади.

Взагалі корекційно-правові акти, що приймає парламент, у яких поряд із оцінкою діяльності підконтрольного об'єкту конкретизуються його повноваження стосовно усунення недоліків та проведення превентивних заходів, є інтегральною частиною парламентського контролю уряду. В ідеалі вони мають призводити до модифікації способу проведення урядової політики згідно з очікуваннями парламенту. Йдеться про дослідження парламентом відповідності діяльності уряду основним політичним засадам парламенту.

Більш докладно визначає види реалізації парламентом контрольної функції, які одночасно представляють собою етапи її здійснення, українська дослідниця О.О. Майданник. До них належать: а) планування контрольної діяльності парламенту; б) виявлення, отримання інформації щодо процесів, які відбуваються у різних сферах суспільного і державного життя, стосовно діяльності підконтрольних парламентові суб'єктів; в) аналіз отриманої інформації; г) співставлення отриманої інформації, даних щодо діяльності підконтрольних парламентові суб'єктів із приписами чинних законів та її оцінка; д) встановлення невідповідності, порушень, відхилень від вимог законодавства з боку підконтрольних суб'єктів; е) висування вимог та пропозицій щодо усунення допущених порушень та недоліків у діяльності підконтрольних суб'єктів; ж) вдосконалення законів та розробка заходів, що мають запобігати у майбутньому допущенню аналогічних порушень [2, с. 17]. Як видно у даній схемі значна увага приділена превентивним заходам та профілактиці порушень з боку виконавчої влади.

Періодизація основних етапів парламентського контролю запропонована вищезазначеними авторами однак не передбачає етапу, який на нашу думку є обов’язковим при здійсненні процесу контролю уряду, а саме етапу моніторингу виконання прийнятих парламентом рішень, вирішення проблемної ситуації виконавчим органом. Саме він визначає ефективність контрольної діяльності, тому що відсутність результату вирішення кожної конкретної ситуації нівелює всі попередні стадії і процес парламентського контролю в цілому.

Періодизація розроблена І.К. Залюбовською передбачає етап моніторингу за процесом виконання парламентських рішень і має такий вигляд: а) встановлення фактичного виконання органами виконавчої влади своїх обов'язків; б) надання правильної (об'єктивної) суспільно-політичної та спеціально-юридичної оцінки дій органів виконавчої влади; в) прийняття ефективних рішень щодо удосконалення діяльності підконтрольного об'єкту, а у випадках виявлення неправомірних дій – приведення в дію відповідних правоохоронних механізмів, вжиття заходів щодо попередження відхилень у майбутньому; г) досягнення оперативного, найбільш повного та якісного виконання прийнятого парламентом у рамках проведення контрольних заходів рішення [1, с. 9–10]. Проте остання стадія наголошує на беззаперечній обов’язковості прийнятого парламентом рішення, що за певних обставин може означати пряме втручання в діяльність виконавчих органів та порушувати баланс гілок державної влади.

В контексті дослідження нас глибше цікавить саме парламентський контроль уряду, до якого можна віднести ту діяльність парламенту, метою якої є здійснення фактичного аналізу особливостей функціонування уряду, окремих міністрів та органів урядової адміністрації, що їм підпорядковується. Наслідком таких дій є формулювання оцінки діяльності контрольованих об’єктів. Така оцінка може мати як критичний характер, так і характер схвалення парламентом основних напрямів політики та діяльності уряду. Задля цього парламент приймає різноманітні пропозиції, резолюції, рекомендації, які, зокрема, надаються для ознайомлення та осмислення уряду та окремим міністрам. Зрозуміло що предметом контрольної діяльності є здійснення впливу на урядову діяльність, її удосконалення. У надзвичайних випадках це може доходити до зміни самого уряду.

Механізм парламентського контролю уряду являє собою багаторівневу систему суб’єктів. На думку автора, перша ланка включає в себе безпосередньо парламент – як орган, що здійснює контроль за урядом колективно. До другої ланки входять органи парламенту – комітети та комісії, а також окремі представники парламенту, які теж мають повноваження з контролю. До третьої – органи що підпорядковуються парламенту – спеціалізовані допоміжні парламентські інституції,

зокрема Уповноважений з прав людини та Рахункова палата, які, порівняно з першою та другою групою суб'єктів, наділені досить широкою незалежністю та самостійністю у здійсненні контролю. Важливо зазначити в цьому контексті, що 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.

Мету парламентського контролю уряду, на думку польського дослідника Р. Мояка, слід розглядати на фоні політичної конструкції парламентських урядів. Істотою цієї системи є те, що уряд походить з парламенту і є політичним відображенням правлячої парламентської більшості. Існуюча парламентська опозиція повинна мати можливість ознайомлення з діяльністю уряду і урядової адміністрації та оцінювати різні аспекти їх діяльності, що для парламентської більшості може бути невигідним. Правляча парламентська більшість, яка політично підтримує уряд з очевидних причин не зацікавлена у тому щоб парламентський контроль виявляв помилки та похибки урядування [8, с. 154].

В залежності від особливостей форм державного правління у світовій теорії і практиці сформувалися відповідні моделі парламентського контролю уряду. Перша модель притаманна для країн, де встановилася парламентська форма правління. Особливістю даної моделі є наявність взаємного контролю парламенту і уряду, тісних взаємовідносин законодавчої та виконавчої гілок влади. Парламент контролює уряд за допомогою інституту парламентської відповідальності уряду (вотум недовіри, відмова у довірі, інститут імпічменту), призначає уряд та відправляє його у відставку. Водночас уряд може теж досить ефективно впливати на діяльність парламенту, має повноваження ініціювати розпуск парламенту за відповідних умов.

Для країн із президентською формою правління характерна інша модель здійснення парламентського контролю. У таких країнах державний механізм побудовано на засадах жорсткого поділу гілок влади, максимального організаційного і функціонального їх роз'єднання. Виконавчі органи влади не відповідальні перед парламентом і мають значну автономію. Відповідно члени уряду призначаються президентом і не повинні бути представниками законодавчого органу. Разом із тим, система розподілу влади, стримувань і противаг у президентських республіках, за умови існування демократичного режиму, забезпечує реальні можливості законодавчої влади здійснювати контроль за діяльністю виконавчої влади. Парламент, зокрема, застосовує такі засоби контролю, як проведення розслідувань, слухань щодо діяльності виконавчої влади. Під час цих процедур парламент не уповноважений застосовувати до уряду конституційно-правові або політичні санкції, проте, парламент має право звинувачувати запрошених у неповазі до нього, у наданні неправдивої інформації, що тягне за собою кримінальну відповідальність.

На відміну від парламентських, у президентських країнах не існує інституту розпуску парламентів. Уряд не має права ні розпустити парламент, ні здійснювати постійний вплив на членів парламенту під час засідань. Проте і в цих країнах президент як голова уряду має у своєму розпорядженні достатньо засобів впливу на парламенти, зокрема, право відкладального вето. Отже, якщо законодавчий орган не представлений сильним парламентом, то виконавча влада схильна домінувати над ним.

Третя модель парламентського контролю властива країнам зі змішаною формою державного правління і поєднує в собі якості притаманні як першій, так і другій моделі. У таких країнах існує інститут парламентської відповідальності уряду і законодавчий орган може відправити його у відставку. Президент в свою чергу має повноваження щодо вирішення питання про розпуск парламенту, а також відправлення уряду у відставку. Така модель теж передбачає досить тісну взаємодію законодавчої та виконавчої гілок влади.

Узагальнюючи вищезазначене слід сказати, що реальний обсяг повноважень парламенту кожної конкретної країни в сфері контролю залежить не лише від форми правління, а також від низки факторів, таких як державний устрій, політичний режим, історичні особливості розвитку вищих органів державної влади та традиції їх взаємодії. Вважаємо за необхідне окремо виділити механізми які реалізуються в процесі поточного контролю уряду та механізми пов'язані з інститутом парламентської відповідальності уряду і представити їх у вигляді нижченаведеної таблиці.

Механізми здійснення парламентського контролю закріплюються у законодавчих актах, що робить їх юридично обов'язковими компонентами системи державного управління. Виділяють наступні форми законодавчого закріплення положень про парламентський контроль:

Таблиця

Механізми парламентського контролю уряду

Механізми поточного (інформаційно-коригуючого) парламентського контролю уряду	Контроль в межах парламентської відповідальності уряду
Діяльність слідчих комісій (парламентські розслідування)	Формування уряду та призначення окремих його представників
Інститут інтерпеляцій	Схвалення програми діяльності уряду або урядової декларації (як правило відбувається під час формування уряду)
Парламентські, депутатські запити та звернення	Вотум недовіри прем'єр-міністру або уряду в цілому
Слухання та дебати у парламенті з питань діяльності уряду	Постановка питання про довіру уряду (вотум довіри)
Усні та письмові питання до уряду на засіданнях парламенту	Індивідуальний вотум недовіри представникам уряду
Розгляд доповідей та звітів уряду та його членів	Притягнення посадових осіб до відповідальності в порядку імпічменту або процедур подібних до нього
Галузевий контроль комісій та комітетів парламенту, прийняття ними рекомендацій, висновків, пропозицій	
Прийняття парламентом постанов, резолюцій, декларацій про критику або схвалення діяльності уряду	
Затвердження парламентом урядових програм загальнодержавного розвитку	
Контроль що здійснюється спеціалізованими допоміжними органами, які підпорядковуються парламенту (Уповноважені з прав людини, Рахункові палата, Парламентські комісари тощо)	
Контроль за делегованим законодавством (нормативні акти, які приймаються урядом за уповноваженням парламенту і мають силу закону)	

1) фіксація основних засад контрольної діяльності в розділах основних законів, присвячених статусу та компетенції парламенту;

2) зосередження норм, присвячених парламентському контролю, в окремих автономних розділах основних законів країни;

3) закріплення окремих положень, присвячених напрямам контрольної діяльності, її формам в розділах основних законів, присвячених статусу та компетенції парламенту, на додаток до яких ухвалюється спеціальний закон, що регламентує парламентський контроль;

4) наявність в національних конституціях норм, що дозволяють парламенту сформувати, а у ряді випадків і визначити зміст діяльності органів парламентського контролю.

Важливо, що особливості закріплення форм парламентського контролю впливають на ефективність його здійснення, але не є визначальним фактором в цьому. Значну роль відіграє наявність в країні демократичного режиму. В країнах з недемократичним режимом інститут парламентського контролю може існувати згідно із законодавством, але він не буде реалізований або буде неефективним не відповідаючи своїй функціональній природі. Великий вплив на здійснення контролю накладає загальний характер взаємовідносин законодавчої та виконавчої влади, що визначається формою державного правління та устрою, державними традиціями тощо. На сучасному етапі помітну роль у посиленні дієвості парламентського контролю відіграють політичні партії, які інколи спотворюють систему розподілу державної влади. В таких умовах особливого значення набувають елементи конституційного устрою, які забезпечують права парламентської меншості, створюючи перешкоди для повного підпорядкування парламенту урядовій більшості.

Сучасна демократична держава не може функціонувати без ефективної взаємодії уряду та парламенту. Значну роль у процесі взаємодії відіграє контроль урядової діяльності, який здійснюється парламентськими комітетами та комісіями. Слід зазначити, що застосування термінів «комітет» чи «комісія» в країнах Європейського Союзу переважно залежить від загальноприйнятої у країні термінології. Основною відмінністю можна назвати те, що комітети створюються як постійно діючі органи, а комісії можуть бути як постійними, так і тимчасовими.

Говорячи про участь парламентських комітетів і комісій у процесі контролю уряду, слід виокремити такі сфери їх діяльності: розгляд звітів та інформації міністрів та керівників органів державної адміністрації; аналіз діяльності окремих секторів державного управління, зокрема

і впровадження у життя та виконання законів та постанов парламенту; реалізація прийнятих комісіями звітів та рекомендацій; парламентське розслідування шляхом створення слідчих комісій.

Значну роль у процесі контролю виконавчої гілки влади в країнах Європейського Союзу відіграють парламентські розслідування. Говорячи про характер парламентського контролю, який здійснюється за допомогою слідчих комісій, слід звернути увагу на його дуалістичність. По-перше, такий контроль полягає у встановленні певних фактів та їх оцінюванні, а отже, є інформаційним. По-друге, це контроль коригуючий (корекційний) і включає в себе певний вплив з боку парламенту на становище контрольованого суб'єкта в майбутньому. Водночас зважаючи на цю другу фазу контролю важливо, що такий вплив не може мати правових наслідків. Це обумовлено тим, що парламент у процесі реалізації функції контролю не може втручатися у справи, які належать до компетенції виконавчої або судової влади в такий спосіб, що може порушити принцип поділу державної влади.

Слідчі комісії є органами парламенту або однієї з його палат, що створюються з метою встановлення фактів неефективного державного управління, викриття зловживань органів державної влади і мають особливі повноваження, наближені до судових та адміністративних. Відносно питання предмета можливого розслідування слід зазначити, що аналіз досвіду проведення парламентських розслідувань у зарубіжних країнах дозволяє констатувати таке. Найчастіше предметами розслідувань слідчих комісій стають порушення у діяльності посадовців, які ставлять під сумнів можливість здійснення ними своїх повноважень на високих державних постах. Це такі явища, як зловживання або перевищення посадових повноважень, факти корупції, несумлінне виконання посадових обов'язків, нецільове витрачання бюджетних коштів, некомпетентність у професійній діяльності, яка може викликати негативні наслідки. Також парламентські розслідування проводяться по фактах технологічних, екологічних катастроф, аварій, пожеж. У зв'язку з підвищеною терористичною загрозою останнім часом все частіше проводяться парламентські розслідування, що стосуються обставин здійснення терористичних актів. Нерідко предметом стають фінансові, соціальні кризи, а також випадки невиконання прийнятих парламентом законів.

Слід виокремити такі елементи, які глибше розкривають поняття слідчої комісії парламенту:

1) є внутрішнім органом парламенту, до складу якого входять його члени;

2) має повноваження проводити розслідування;

3) метою діяльності є дослідження фактичного та правового стану окресленої парламентом проблеми, зокрема питання про політичну та конституційну відповідальність і формулювання відповідного рішення;

4) для реалізації власної мети комісія має владні повноваження щодо суб'єктів підконтрольної парламенту виконавчої влади, зокрема фізичних осіб задля отримання інформації: такі її функції є аналогічними або подібними до тих, що належать органам судової або виконавчої влади;

5) результати роботи комісії є основою для прийняття парламентом рішення в межах наданих йому повноважень, а також надають суспільству інформацію про справу, яка є об'єктом дослідження.

Взагалі комісії, що наділяються правом проведення слідчих дій, є основним засобом розслідування та притягнення до відповідальності урядових чиновників, який є у розпорядженні парламенту. У цьому контексті важливим питанням є визначення парламентського органу, наділеного компетенцією проводити розслідування. Як правило, у країнах Європи нею наділяються тимчасові спеціалізовані слідчі комісії. Вони мають різні назви: слідчі комітети парламенту в Австрії, Швеції, Польщі, Латвії, Німеччині; парламентські слідчі комісії в Естонії та Литві; парламентські комітети з розслідування особливо важливих справ у Данії тощо. Однак слід звернути увагу на те, що в деяких країнах для проведення парламентського розслідування, поряд із тимчасовими слідчими комісіями, використовуються також наявні в парламенті (палаті) постійні комітети, як-то у Франції та Італії. У Німеччині слідчі повноваження, поряд із спеціалізованими слідчими комітетами, має Комітет з питань оборони, який за покладення на нього обов'язків провести парламентське розслідування наділяється правами слідчої комісії. У Нідерландах з 2002 року нижня палата парламенту має власний постійний слідчий підрозділ, так званий Слідчий Офіс (*Investigation & Verification Office*), основною функцією якого є перевірка даних, котрі уряд надає Палаті Представників.

Слід акцентувати, що прерогативи створення слідчих комісій, як правило, належать нижнім палатам парламенту, тому верхні палати в Чехії, Німеччині, Польщі, Австрії, не маючи повноважень нагляду за урядом, такі комітети створювати

не можуть. У Словенії верхня палата – Національна Рада – не може створити слідчого комітету, але може вимагати зробити це у нижньої палати – Національної Асамблеї. Створення слідчих комісій як кожною палатою парламенту окремо, так і двопалатних комісій з розслідування можливе в Італії та Іспанії.

Аналізуючи особливості процедури проведення парламентського розслідування доцільно виокремити його стадії:

1. Порушення парламентського розслідування.
2. Підготовка до проведення розслідування.
3. Збір та аналіз інформації.
4. Оприлюднення заключного звіту.

Також важливим моментом після проведення парламентського розслідування, на думку автора, є контроль за реалізацією прийнятих рішень парламенту за результатами звіту слідчої комісії. Він може здійснюватися відповідним постійним комітетом, компетенція якого відповідає розглянутій слідчою комісією справі.

Ініціювати створення спеціальної слідчої комісії можуть члени парламенту, а в окремих випадках навіть уряд. Винятком є Австрія та Данія, де лише комітети з внутрішніх справ палат парламенту (Головний комітет та Постійний адміністративний комітет відповідно) можуть запровадити парламентське розслідування. Кількість парламентарів, необхідна для порушення питання щодо створення слідчої комісії, коливається від одного до 1/3 членів парламенту (палати). У Румунії та Іспанії політичні групи парламенту теж мають таке право [14, с. 41]. Іншою є ситуація стосовно прийняття рішення про створення комісії, яке, як правило, вимагає згоди парламентської більшості, незалежно від того, скільки підписів було зібрано на користь такого рішення. Винятком серед країн Європейського Союзу є Німеччина та Португалія, у яких створення слідчої комісії вимагає згоди 1/4 та 1/5 членів парламенту відповідно. Ускладненою є процедура створення тимчасової слідчої комісії у Франції, де пропозиція щодо її створення спрямовується на розгляд парламентського комітету, що має відповідну спеціалізацію. Лише після аналізу ситуації та звіту комітету палата приймає рішення про необхідність створення слідчої комісії [14, с. 42].

Цілком зрозуміло, що причиною встановлення чітких процедур для створення слідчих комісій є необхідність недопущення використання інституту парламентських розслідувань як інструменту політичного тиску на уряд та парламент, що може призвести до дестабілізації системи державного управління. З іншого боку, вимоги до створення слідчої комісії не повинні стати перешкодою для проведення об'єктивного парламентського розслідування. Не можна дозволити політичних силам, що підтримують уряд у парламенті, блокувати спроби їх ініціювання. У світлі окреслених вище факторів великого значення набуває можливість опозиції ініціювати парламентське слідство, а саме ухвалення рішення про створення слідчої комісії та прийняття рішення щодо її звіту. Було б цілком логічно, щоб меншість у парламенті мала б більше можливостей робити це. Але практика розвинених європейських країн не підтверджує цього.

Для того щоб розслідування було об'єктивним, до складу слідчих комісій залучаються представники різних парламентських фракцій, зокрема й опозиційних. У переважній більшості європейських країн члени комісій обираються парламентом на засадах пропорційного представництва політичних сил. Це означає, що більшість у комісії, як правило, складають представники урядової коаліції. Однак загальною тенденцією є намагання надати можливість малим та опозиційним партіям брати активну участь у роботі слідчих комісій. З такою метою в Німеччині з 1970 року була запроваджена формула представництва за методом Гейера-Німейера – якщо, зважаючи на малочисельність, фракція не отримує жодного місця в слідчій комісії, вона має право делегувати спеціального спостерігача, який бере участь у засіданнях без права голосу [7, с. 65]. У деяких країнах передбачено надання права опозиційним депутатам отримувати посаду керівника слідчого комітету або його заступника. Часто неписаним правилом є приналежність керівника та заступника до різних політичних фракцій, що також гарантує опозиції участь у керівництві роботою комісії, особливо за умов двопартійної системи. За необхідності, до складу слідчих комісій залучаються експерти з предмета розслідування. У Німеччині при цьому експерти, залучені ззовні, вважаються повноцінними членами комісії і навіть мають право голосу [11, с. 363].

Ефективність роботи слідчих комісій багато в чому залежить від повноважень, якими вони наділені. Як правило, органи, уповноважені проводити парламентські розслідування, наділяються досить широкими повноваженнями. Виокремлюють дві моделі конституційного та законодавчого врегулювання слідчих повноважень комісій. Перша модель передбачає застосування процедур згідно з кримінально-процесуальним кодексом (Польща, Австрія, Німеччина, Італія, Словаччина, Литва). У межах цієї моделі

рішення про застосування примусу щодо свідків приймає відповідний судовий орган, до якого може звернутися комісія. Відповідно до другої моделі повноваження комісії врегульовані законодавчими актами, що стосуються діяльності слідчої комісії (у Чехії в Регламенті засідань слідчої комісії, який має ранг законодавчого документа). Це дозволяє злагоджено працювати, спираючись на норми, створені спеціально для потреб слідчої комісії, надаючи їй ширші компетенції і право вирішувати, які саме засоби застосовувати в процесі роботи.

Як вже зазначалося, парламентські розслідування можуть проводитися у відповідності до приписів кримінально-процесуального законодавства, а отримані матеріали можуть бути підставою для порушення кримінальної справи. Слідчі комісії можуть викликати на свої засідання і заслуховувати будь-яких посадових та інших осіб, направляти запити в органи влади, вимагати надання інформації, у тому числі секретного характеру, у якій, як правило, їм не може бути відмовлено. Повноваження комісії щодо допиту свідків, як правило, законодавчо закріплені, що надає авторитету парламентському розслідуванню. Відмова з'явитися за викликом слідчої комісії і давати свідчення загрожує обвинуваченням у неповазі до парламенту або притягненням до адміністративної відповідальності. Слід зазначити, що це є дуже важливим, тому що, як засвідчує досвід Франції, до законодавчого закріплення в 1977 році даного положення мали місце випадки відмови посадових осіб з'являтися на вимогу комісії.

У загальному вигляді можна окреслити таку схему повноважень слідчих комісій:

1) у визначеному законом порядку отримувати необхідні дані, що стосуються предмета розслідування, від державних органів, органів місцевої влади, службових осіб та окремих громадян;

2) ознайомлюватись з документами, що мають відношення до предмета розслідування;

3) запрошувати осіб для отримання свідчень чи пояснень з питань, щодо яких проводиться розслідування, заслуховувати їх;

4) залучати фахівців для роботи в слідчій комісії, призначати необхідні експертизи [5, с. 15].

Після проведення розслідування слідча комісія доповідає про його результати на засіданні парламенту (палати). Наслідком звіту комісії може бути притягнення посадових осіб до конституційної або політичної відповідальності, а також направлення справи до правоохоронних органів. Однак парламентське розслідування не може конкурувати із судовим, тим більше підміняти його. Постанови слідчих комісій не підлягають розгляду в суді. Суди вільні у розгляді та оцінці обставин справи і можуть як враховувати, так і не брати до уваги результати розслідування слідчих комісій. У Нідерландах взагалі забороняється, щоб результати розслідування слідчої комісії згодом стали основою судових рішень.

Іншим важливим моментом, на якому слід акцентувати, є те, що звіт слідчого комітету або комісії виконує суто консультативну функцію, він не є обов'язковим для виконання ні для парламенту, ні для уряду, ні для судових органів. У ньому наводяться підсумки діяльності слідчого органу, які можуть бути корисними для подальшого вирішення проблеми компетентними органами. І зрозуміло, що для того, щоб ці рекомендації були втілені в життя, їх має підтримати парламентська більшість. Уповноважені органи повинні вчинити визначені законом дії для імплементації рішень комісії (наприклад, парламент може ініціювати прийняття закону, спрямованого на вирішення проблеми, що стала предметом розслідування комісії, з урахуванням розроблених нею рекомендацій) [5, с. 11–12].

На думку автора, ефективність імплементації рішення парламенту за результатами звіту слідчої комісії визначає загальну дієвість парламентського контролю, що здійснюється за допомогою даного інституту. Важливо, щоб парламент проводив подальший моніторинг стану впровадження вироблених рекомендацій. Така практика, зокрема, існує у Франції. Після завершення шестимісячного терміну з моменту публікації звіту слідчого комітету, уповноважений член відповідного постійного комітету має представити у своєму комітеті звіт про практичну реалізацію рекомендацій, визначених слідчим комітетом.

Досить часто комісія завершує свою діяльність без подання звіту (до речі, така практика спостерігається також і в Україні). Так, наприклад, в Угорщині більшість із існуючих слідчих комісій не подали фінального звіту на розгляд парламенту, оскільки не могли його створити через розбіжність у поглядах на результати розслідування. Таким чином, функціонування такої комісії втрачає сенс, адже вся суть її діяльності має бути відображена в підсумковому звіті. Світова практика свідчить, що членам тимчасових слідчих органів буває важко знайти консенсус під час створення рекомендацій стосовно подальшого вирішення розслідуваного питання. В Австрії цю проблему було вирішено таким чином: фінальний звіт повинен складатись із усіх позицій та пропозицій, представлених членами слідчої комісії [5, с. 34].

Кожна країна має власні особливості функціонування тимчасових слідчих комісій. Охарактеризуємо їх на прикладі окремих країн ЄС. В Австрії слідча комісія створюється парламентською більшістю і кожна партія, представлена у Вищому парламентському комітеті, автоматично у ній репрезентується. Слідчі комісії працюють за такими самими правилами, як кримінальні суди. До 1988 року діяльність таких комісій не була публічною, але на сучасному етапі Президент парламенту може надати доступ представникам медіа до заслуховування показань свідків та експертів, що й робиться у більшості випадків [9, с. 238].

У Бельгії парламентські слідчі комісії були нехарактерним явищем до 1980-х років, тому що парламентська більшість у солідарність із урядом намагалася не дозволяти дії, що могли дискредитувати окремих міністрів чи уряд у цілому. До того ж, навіть коли слідча комісія притягала окремих міністрів до відповідальності, вони не йшли у відставку, доки їх підтримувала правляча партія. Сьогодні слідчі комітети стали альтернативним інструментом парламентського нагляду та їх діяльність набула значної публічності [15, с. 268].

Важливу роль у процесі контролю уряду, як засвідчує практика, відіграє діяльність слідчих комісій в Італії. Значний резонанс отримала робота спеціальних комісій з безробіття, розслідування діяльності трестів (забезпечення свободи конкуренції) і злочинів мафії, що створило багато проблем для правлячих кіл. На думку К.Г. Холодковського, незважаючи на те, що створення деяких комісій надавало уряду можливість затягнути чи відкласти вирішення питань, не можна недооцінювати їх діяльність. У результаті їх діяльності надбанням громадськості ставала достовірна інформація про проблеми управління державою. Так, робота комісії з розслідування злочинів мафії багато в чому підготувала ґрунт для підтримки суспільством рішучих антимафіозних заходів, що були застосовані в 1980-1990 рр. Водночас, саме завдяки парламентським розслідуванням, були відправлені у відставку, а потім притягнені до судової відповідальності низка представників уряду.

В Іспанії парламентські розслідування згідно зі ст. 76 Конституції можуть проводити як спільні комісії Конгресу Депутатів і Сенату, так і створені окремо палатами. Іспанськими фахівцями з конституційного права діяльність слідчих комісій визначається як одна з найбільш значимих функцій, що здійснюється парламентом і використовується для вирішення будь-яких питань, які становлять публічний інтерес. Так, наприклад, протягом 1990–1992 років у Сенаті працювали комісії з розслідування проблем терористичної діяльності, робітників-емігрантів, університетської освіти, повеней, національних аеропортів, продажу й споживання наркотиків і т. п. [4, с. 129].

Дещо інша ситуація склалася у Франції, де процедура контролю виконавчої гілки влади через створення тимчасових слідчих комісій рідко є ефективною. У більшості випадків, коли опозиція хоче створити таку комісію, уряд має можливість за підтримки парламентської більшості запобігти цьому, до того ж саме парламентська більшість має виключне право призначати членів комітету [13, с. 339]. Ускладненим є порядок включення питання про формування комісії до порядку денного засідання палати, оскільки відповідно до п. 1 ст. 48 Конституції Французької Республіки 1958 р. уряд встановлює пріоритетний, а Національні Збори – додатковий порядок денний, що не дозволяє депутатам змінити передбачену програму роботи. По суті, уряд сам вирішує, потребує він контролю з боку парламенту або ні. Крім норм прописаних у Конституції Франції, діяльність тимчасових слідчих комісій регулюється Ордонансом № 58-1100 від 17 листопада 1958 року та Регламентом Національних Зборів Республіки. Рішення про створення слідчої комісії приймається постійною комісією палати – Комісією конституційних законів, яка може відхилити пропозицію про створення комісії, якщо це може спричинити втручання у виняткову компетенцію виконавчої влади або будь-яких інших органів, у тому числі й власне Національних Зборів. Парламентська статистика свідчить, що з 1981 по 1986 роки з 65 внесених пропозицій про створення комісій 60 було відхилено, з 1986 по 1988 роки з 22 пропозицій було відхилено 16 [4, с. 120]. Це пояснюється тим, що Уряд за допомогою конференції Глави Національних Зборів перешкоджав їхньому створенню, вважаючи це обмеженням своєї влади.

Згідно з ч. 5 ст. 6 Ордонансу № 58-1100 від 17 листопада 1958 року й п. 1-2 Регламенту Національних Зборів Франції діяльність слідчих комісій носить тимчасовий характер і припиняється з моменту надання доповіді, але не пізніше шестимісячного строку з моменту прийняття резолюції про створення комісії. За цей час необхідно зібрати інформацію й надати висновок палаті. Глава Національних Зборів повинен негайно повідомити Міністра юстиції відносно початку роботи спеціальної слідчої комісії. Згідно зі ст. 145-3, 145-4 Регламенту Національних Зборів, якщо Міністр юстиції повідомить про початок судо-

вого розслідування по фактах, які стали основою для роботи слідчої комісії, то таке розслідування повинно бути негайно припинено главою Національних Зборів [10]. Робота комісії припиняється й у випадках розпуску Національних Зборів Президентом Французької Республіки.

Слідчі комісії Національних Зборів Французької Республіки мають досить широкий перелік повноважень у процесі проведення розслідування, серед яких – заслуховування міністрів, парламентарів, а також будь-яких приватних осіб; секретне інтерв'ювання осіб, що мають цінну інформацію; відрядження членів комісії з метою збору необхідної інформації як в межах Франції, так і за кордон; залучення експертів; звернення до Рахункової палати з пропозицією провести розслідування діяльності підконтрольних їй органів та служб. Важливо, що, незважаючи на такий широкий спектр повноважень, слідчі комісії не можуть застосовувати санкцій, їхні висновки й доповіді містять у собі рекомендації щодо врегулювання певного питання. Проте комісія може направити доповідь Міністрові юстиції для порушення останнім судового розслідування. Проте, як вже зазначалося, у переважній кількості випадків політичні та адміністративні наслідки роботи комісій є незначними.

Слід акцентувати увагу на тому, що загальною тенденцією для всіх європейських країн є нечисельність тимчасових слідчих комісій. За підрахунками автора, в Австрії такі комісії створювалися лише п'ять разів у 1980-х роках, жодного разу у 1990-х роках та лише один раз за останні 10 років. У Бельгії за період 1888–1988 року було створено дев'ять таких комітетів, а починаючи з 1989 року, майже кожен рік створюється по одному комітету. У Португалії створення слідчих комітетів інтенсивно використовується опозицією для контролю уряду, особливо під час функціонування однопартійних кабінетів. Середня кількість таких комітетів складає 8 за кожну каденцію парламенту. У Німеччині за каденцію парламенту в середньому утворюється 2–4 слідчі комісії. В Угорщині за останні чотири роки було створено 14 слідчих комітетів, переважна більшість за ініціативою опозиції.

Підсумовуючи аналіз діяльності слідчих комісій у парламентах країн ЄС, хотілося б навести думку польського дослідника Г. Пайдали, який, аналізуючи особливості інституту парламентського розслідування, звернув увагу на наступні його елементи. По-перше, це чітко окреслена політична мета створення слідчих комісій (часто під натиском суспільної думки). По-друге, межі їх діяльності стосуються процесу контролю, який може виходити за рамки діяльності парламенту як органу (наприклад, отримання свідчень від фізичних осіб). По-третє, сутність парламентського слідства залежить від прийнятого у державі співвідношення між правом та політикою. Можна стверджувати, що провадження слідчої комісії становить конкуренцію для судового провадження, яке керується позитивним правом, а не цілями політичними. Отже, є чітка відмінність від розслідування, що проводиться слідчою комісією парламенту і судовим розслідуванням [6, с. 43].

Висновки. Значення парламентського контролю для функціонування системи державного управління величезне, що виявляється, зокрема, у такому: по-перше, він дозволяє вивчити ступінь та глибину виконання ухвалених законів; по-друге, сприяє виявленню об'єктивних і суб'єктивних чинників, що впливають на застосування законів на практиці; по-третє, парламентський контроль дозволяє визначити заходи, спрямовані на усунення виявлених недоліків у правозастосуванні; по-четверте, контрольно-аналітична робота є підставою для внесення змін і доповнень у відповідні закони; по-п'яте, інститут парламентського контролю сприяє підвищенню відповідальності державних органів і посадових осіб за дотримання вимог законодавства. Однак слід звернути особливу увагу на те, що в процесі здійснення парламентського контролю уряду не має відбуватися втручання парламенту до сфери влади, яка йому не належить, що перетворює уряд на неефективний орган державної влади. Недостатній контроль з боку парламенту може спричинити неефективне управління державою, корумпованість виконавчої влади, узурпацію влади виконавчими органами держави. Отже, оптимальним є такий парламентський контроль уряду, який, з одного боку, є надійною гарантією від перевищення урядом власних повноважень, а з іншого – не буде надмірно обмежувати його, дозволяючи належним чином проводити власну державну політику.

Право створення парламентських слідчих комісій є найважливішим інструментом інформаційно-корекційного контролю уряду в країнах ЄС, який є більш ефективним на відміну від інших інструментів, якими диспонує парламент. І хоча, якщо говорити про вплив діяльності комісії на процес державного управління, то слід зазначити, що він є досить обмеженим, проте може призвести до організаційних змін у виконавчій владі, корегування її рішень та поведінки окремих посадових осіб. Із впевненістю можна стверджувати, що створення слідчих комісій на

вимогу меншості в парламенті, як це відбувається в Німеччині та Португалії, робить даний інститут більш ефективним інструментом парламентського контролю. Водночас опозиція за таких умов не повинна зловживати таким правом, щоб не дестабілізувати діяльність органів державної влади й управління. Серед негативних тенденцій у діяльності слідчих комісій в окремих країнах ЄС слід відзначити такі. По-перше, домінування політичних та індивідуальних інтересів депутатів серед мотивів створення слідчих комісій, а також заполітизованість їх подальшої діяльності, що обмежує об'єктивність парламентського розслідування. По-друге, неподання звіту за результатами розслідування, але навіть за такої умови, слідчі комітети виконують важливу інформаційну роль, яка опосередковано, але позитивно відображається на якості контролю за урядом. По-третє, відсутність будь-яких політичних або правових наслідків за результатами їх роботи, що негативно впливає на розвиток даної форми парламентського контролю і фактично нівелює результати парламентського розслідування.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Залюбовська І.К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління: автореф. дис. .. канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2002. 20 с.

2. Майданник О. О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України: автореф. дис. … докт. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2007. 36 с.

3. Марченко В.В. Конституційно-правовий статус уряду в країнах ЄС (на прикладі Франції, Федеративної Республіки Німеччини, Іспанії): автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2008. 19 с.

4. Марченко В.В. Конституційно-правовий статус уряду в країнах ЄС (на прикладі Франції, Федеративної Республіки Німеччини, Іспанії). Київ: Алерта, 2010. 216 с.

5. Слідчі функції парламенту: національний і зарубіжний досвід та напрями удосконалення. Інформаційно-аналітичне дослідження. Київ: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2007. 43 с.

6. Bergman T. Sweden: From Separation of Power to Parliamentary Supremacy – and Back Again? // Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. New York: Oxford University Press Inc., 2003. P. 594–619.

7. Czarny P. Komisje śledcze niemieckiego Bundestagu. *Przegląd Sejmowy*. 1999. № 3 (32). S. 55–72.

8. Mojak R. Parlamentarna kontrola Rady Ministrów i ministrów w świetle Konstytucji RP. *Przegląd Sejmowy*. 2008. № 3 (86). C. 151–174.

9. Muller W. Austria: Imperfect Parliamentarism but Fully-fledged Party Democracy // Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. New York: Oxford University Press Inc., 2003. P. 221–252.

10. Rules of Procedure of the National Assembly of France. [Офіційний сайт Національної Асамблеї Республіки Франція]. – URL: http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ac.asp.

11. Saalfeld T. Germany: Multiple Veto Points, Informal Coordination, and Problems of Hidden Action // Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies / Edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. New York: Oxford University Press Inc., 2003. P. 347–375.

12. Sarnecki P. Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. *Przegląd Sejmowy*. 2000. № 6 (41). S. 9–27.

13. Thiebault J.L. France: Delegation and Accountability in the Fifth Republic // Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. New York: Oxford University Press Inc., 2003. P. 325–346.

14. Tools for parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2007. 82 p.

15. Winter L. Belgium: Delegation and Accountability under Partitocratic Rule. Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies / Edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. New York: Oxford University Press Inc., 2003. P. 253–280.