

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 352.001

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v2.2024.2>

В. Е. Гедульянов
кандидат юридичних наук
orcid.org/0000-0002-2746-0838

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ (НА МАТЕРІАЛАХ ІНТЕРПЕЛЯЦІЇ)

У статті отримала подальшу аргументацію теза щодо того, що контроль парламенту за діяльністю уряду є необхідною складовою представницької демократії, оскільки він гарантує дотримання принципу поділу державної влади та відповідальність перед громадянами, сприяє підвищенню прозорості урядових дій, забезпечує ефективну взаємодію між парламентом і органами виконавчої влади, а також сприяє збалансованому виконанню парламентом його ролі в системі поділу державної влади, що підвищує довіру громадськості до політичних інститутів.

Аргументовано доцільність впровадження в Україні інтерпеляції як однієї з форм притягнення уряду або його членів до політичної чи юридичної відповідальності. Запропоновано уважати, що йдеться про інтерпеляцію як про сформульовану групою народних депутатів України та подану у письмовій формі вимогу, адресовану Прем'єр-міністру, міністру чи керівнику іншого центрального органу виконавчої влади стосовно питань внутрішньої та зовнішньої політики, розгляд якої відбувається за встановленою в законі процедурою.

Запропоновано внести зміни до Конституції України, доповнивши статтю 86 частинами третьою та четвертою у наступній редакції:

«Народний депутат України може внести інтерпеляцію до Кабінету Міністрів України, члена Кабінету Міністрів України або керівника іншого центрального органу виконавчої влади з питань, що належать до їх компетенції.

Народний депутат України має право отримати відповідь у термін не пізніше ніж через 30 днів. Відповідь на інтерпеляцію підлягає обговоренню у Верховній Раді України, яке може бути пов'язане з голосуванням про висловлення недовіри». Підкреслено необхідність внесення змін і доповнень до низки нормативно-правових актів, до числа яких належать Регламент Верховної Ради України, Закон України «Про Кабінет Міністрів України», Закону України «Про статус народного депутата України», Регламент Кабінету Міністрів України.

Ключові слова: представницька демократія, демократія, представницькі органи, інститут представницької демократії, інститут конституційного права, парламент, контроль за діяльністю уряду, парламентський контроль, інтерпеляція, органи публічної влади.

Hedulianov V. E. CONSTITUTIONAL AND LEGAL ISSUES OF THE FUNCTIONING OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE (BASED ON INTERPELLATION MATERIALS)

The article argues that parliamentary control over the activities of the government is a necessary component of representative democracy, as it ensures compliance with the principle of separation of powers and accountability to citizens, promotes transparency of government actions, facilitates effective interaction between parliament and executive bodies, contributes to the balanced performance of the role of parliament in the system of separation of powers, and thereby strengthens public trust in political institutions.

The feasibility of introducing interpellation in Ukraine as one of the forms of political or legal accountability of the government or its members is substantiated. It is proposed that interpellation should be understood as a demand formulated by a group of Ukrainian MPs and submitted in writing to the Prime Minister, a Minister or the head of another central executive authority on issues of domestic and foreign policy, the consideration of which follows the procedures established by law.

It is proposed to amend the Constitution of Ukraine by adding the following paragraphs to Article 86: "Peoples deputy may interpellate the Cabinet of Ministers of Ukraine, a member of the Cabinet of Ministers of Ukraine or the head of another central executive authority on matters within their competence. A Ukrainian MP has the right to receive a reply within 30 days. The answer to the interpellation is discussed in the Verkhovna Rada of Ukraine and may include a vote of no confidence". Emphasis is placed on the need to amend and supplement a number of legislative acts, including the Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine, the Law of Ukraine "On the Cabinet of Ministers of Ukraine", the Law of Ukraine "On the Status of a Member of Parliament of Ukraine", and the Regulations of the Cabinet of Ministers of Ukraine.

Key words: representative democracy, democracy, representative bodies, institution of representative democracy, constitutional institution, parliament, government oversight, parliamentary control, interpellation, public authorities.

Постановка проблеми. Контроль парламенту за урядом є важливим аспектом розбудови представницької демократії, оскільки він забезпечує систему раціонального балансу влади та відповідально-

сті перед народом. Умовою справжньої демократії є забезпечення прозорості та відповідальності уряду перед громадянами. Такий контроль є важливим засобом забезпечення реального виконання

волевиявлення громадян та формування ефективної системи державного управління, що ґрунтується на принципах демократії та прозорості. Здійснення контрольних функцій з боку парламенту є не лише необхідним, але й легітимованим волею народу, що дозволяє забезпечити демократичний характер державного управління та збереження довіри громадян до політичних інститутів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Одним із перших українських фахівців-конституціоналістів, який дослідив проблематику парламентського контролю на монографічному рівні, був професор Ю.Г. Барабаш (дивись, наприклад, [1–4]). При написанні статті автор спирався на концептуальні розробки також і інших вчених, які аналізували проблематику інституту представницької демократії (наприклад, дивись [5–8]), та інших. Проте, більшість дослідників поки що не має єдиної думки щодо перспектив впровадження інтерпеляції в Україні, якою вона має бути.

Метою статті є формулювання пропозицій щодо закріплення положень про інтерпеляцію в Конституції України.

Виклад основного матеріалу. У своїй монографічній праці «Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління» І.К. Залюбовська узагальнила, що «юридичним контролем парламенту можна вважати депутатські запити (інтерпеляції); депутатські звернення; парламентські розслідування; проведення без скликання у дводенний термін спеціальних (надзвичайних) засідань у разі введення військового або надзвичайного стану; дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим [9, с. 11]. Зазначені процедури та механізми дозволяють парламенту ефективно виконувати свої конституційні функції контролю за діяльністю виконавчої влади, забезпечуючи додержання законності та виконання державних завдань. Ці інструменти стають важливими складовими парламентської демократії та забезпечують взаємовідносини між законодавчою та виконавчою гілками влади.

У наведеній цитаті певні зауваження викликає розміщення згадки про інтерпеляцію у дужках, без додаткової конкретизації. Може здаватися, що ці поняття є синонімами, однак це не так. Дійсно, депутатські запити та інтерпеляції, хоча часто використовуються разом у контексті парламентського контролю, мають відмінності у своєму смислі та застосуванні. Депутатський запит передбачає звернення депутата до органів публічної влади з питаннями, вимогами або проханнями щодо конкретних ситуацій або проблем. Зазвичай він стосується певного інциденту або конкретної ситуації, і його мета полягає у відповіді на певні питання або у вирішенні певних питань.

З іншого боку, інтерпеляція є більш формальним процедурним інструментом, який зазвичай використовується для контролю за діяльністю уряду або його окремих членів. Вона передбачає подання письмової вимоги від депутата чи групи депутатів до уряду, прем'єр-міністра чи інших членів уряду з метою отримання пояснень або відповідей на конкретні питання щодо їхньої діяльності або загальної політики. Інтерпеляція може виходити за рамки окремих подій або ситуацій і займатися ширшими аспектами роботи уряду (а також і інших органів виконавчої гілки влади).

Отже, хоча обидва ці інструменти використовуються для взаємодії парламенту з урядом та контролю за його діяльністю, вони мають різний характер та різні процедури застосування.

Розгляд аспектів парламентського контролю в Україні природно переходить до обговорення можливостей впровадження інструментів, які вже застосовуються в інших державах, таких як інтерпеляція, з метою покращення ефективності контролю за органами публічної влади. Це може сприяти збалансованому виконанню парламентом його ролі в системі поділу державної влади та забезпечити більшу довіру громадськості до політичних інститутів.

У теорії конституційного права сформувалась думка щодо того, що однією з переваг інтерпеляції є те, що вона надає можливість парламенту контролювати роботу уряду та змусити його пояснити свої дії перед суспільством. Це сприяє підвищенню відкритості та відповідальності органів публічної влади перед народом. Інтерпеляція ефективно застосовується парламентською опозицією – це ще одна перевага, на якій наголошують дослідники.

Однак інтерпеляція може мати й недоліки. Наприклад, її застосування може стати предметом політичних маніпуляцій або використовуватися для відволікання уряду від реальних проблем. Крім того, велика кількість інтерпеляцій може перешкоджати нормальному функціонуванню уряду та призвести до збільшення адміністративного навантаження на виконавчу владу.

В юридичній літературі наявна низка визначень поняття «інтерпеляція», які доповнюють одне одного. Доцільно послідовно їх проаналізувати.

Так, С.В. Сорока зазначає, що «відповідно до визначення інтерпеляція (від лат. *interpellatio* – переривання промови, порушення) – одна з форм притягнення уряду до відповідальності. Це сформульована одним або групою депутатів і подана в письмовій формі вимога (офіційний запит) до окремого міністра чи глави уряду дати пояснення з приводу суспільно важливого конкретного питання або загальної політики» [10, с. 210–211]. Визначення інтерпеляції, як «однієї з форм притягнення уряду до відповідальності», точно відображає сутність цього інструменту парламент-

ського контролю. Вимога у письмовій формі від міністра або глави уряду надати пояснення щодо певного суспільно важливого питання або загальної політики має на меті забезпечити відкритість і прозорість дій влади перед громадянами.

Подальше аналіз цього поняття дозволить краще зрозуміти механізми його застосування та вплив на функціонування демократичних інститутів в суспільстві. О. Держалюк зазначив, що «інтерпеляція – це поширена у світовій практиці ефективна форма парламентського контролю у країнах сталої демократії, і адресується уряду країни із стратегічних питань внутрішньої та зовнішньої політики, щоб з'ясувати, як вони реалізуються» [11, с. 723–724]. Визначення інтерпеляції, надане О. Держалюком, підкреслює її значення як ефективного інструменту парламентського контролю в країнах з давніми демократичними традиціями. Основна мета інтерпеляції полягає в тому, щоб парламент міг висловити своє обурення або поставити питання уряду стосовно стратегічних аспектів внутрішньої та зовнішньої політики. Це дозволяє відкрито обговорити ключові аспекти управління країною та забезпечити більшу відповідальність уряду перед парламентом та громадянами.

О.Б. Онишко сформулювала, що «інтерпеляція характеризується як особлива процедура, завдяки якій представники різних партій, які є у політично роздробленому парламенті, могли б протистояти політиці уряду й ініціювати зміну окремих міністрів або навіть усього уряду (голосування та заперечення)» [12, с. 21]. Визначення інтерпеляції, як запропоноване О.Б. Онишко, підкреслює її роль як інструменту опозиції в парламентській системі, де існує політична роздробленість. Цей процес надає представникам різних політичних партій можливість виступати проти політики уряду та ініціювати зміни в уряді, включаючи відставку окремих міністрів або всього уряду, використовуючи для цього голосування та заперечення. Такий механізм дозволяє забезпечити баланс сил в парламенті та зберегти його роль як контролюючого органу в системі влади. Також, це істотно підсилює парламентську опозицію.

О.Б. Онишко додає, що «інтерпеляція – це офіційне питання, адресоване Прем'єр-міністру, міністру чи іншому вищому органу виконавчої влади, що стосується надання роз'яснень з питань фундаментального характеру та проблем, пов'язаних із державною політикою» [12, с. 24]. Додавання цитованого речення до визначення О.Б. Онишко доповнює уявлення про суть цього процесу. Воно підкреслює, що інтерпеляція стосується питань фундаментального характеру та державної політики, що вказує на її значущість для парламентського контролю над владними структурами. Таке визначення відображає основний зміст та цільове спрямування інтерпеляційного процесу, а також

підкреслює його роль у забезпеченні прозорості та відповідальності уряду як органу виконавчої влади перед парламентом і громадянами.

До процедурної характеристики інтерпеляції звертався і С.В. Сорока. Він охарактеризував її так: «інтерпеляція – це сформульована одним або групою депутатів і подана у письмовій формі вимога до прем'єр-міністра, окремого члена уряду чи уряду в цілому дати пояснення з приводу конкретних дій або з питань загальної політики» [10, с. 184]. Така характеристика інтерпеляції розкриває сутність цієї процедури як вимоги до уряду надати пояснення щодо конкретних дій чи загальної політики. Це визначення відображає важливість парламентського контролю за урядом та його діяльністю перед громадянами.

Подальший аналіз процедурної характеристики інтерпеляції, як зазначено С.В. Сорокою, виявляє, що цей механізм забезпечує реальний звіт уряду перед парламентом, а також можливість прийняття обґрунтованого рішення стосовно подальшої діяльності уряду чи його окремого члена. Автор продовжує, що «за процедурою інтерпеляції відбувається фактичний звіт уряду або його окремого члена з подальшим обговоренням у парламенті питання, яке є її предметом. Наслідком інтерпеляції є відповідне рішення парламенту, у якому діяльність уряду схвалюється або не схвалюється. Відповідно до останнього можливою є постановка питання про недовіру уряду або його окремому члену і відповідне голосування» [10, с. 184]. Подальший розгляд процедурної характеристики інтерпеляції підкреслює не лише її роль у забезпеченні взаємодії між урядом і парламентом, але й важливість цього механізму для зміцнення демократичних принципів управління. Цей процес відображає сутність парламентського контролю та сприяє забезпеченню відкритості та відповідальності урядових структур перед громадянами.

Завершуючи аналіз доктринальних визначень поняття «інтерпеляція», важливо зазначити визначення, запропоноване професором В.М. Шаповалом. Він уточнює, що «інтерпеляція – це сформульована депутатом або групою депутатів і подана у письмовій формі вимога до окремого міністра чи глави уряду дати пояснення з приводу конкретних дій або з питань загальної політики» [13, с. 39]. Це визначення підкреслює роль парламенту як контролюючого органу та наголошує на праві депутатів вимагати пояснень від урядових посадовців.

Напрацювання українських дослідників стали основою для законотворчості. Так, 18 травня 2020 р. Верховною Радою України було одержано Проект Закону про інтерпеляцію реєстр. № 3499 від 18 червня 2020 р. Попри те, що вже 1 вересня 2020 р. його було знято з розгляду [14], цей Проект та супровідні документи до нього варті уваги з точки зору перспектив впровадження інтерпеляції в Україні.

Розглядаючи потребу у подальшому вдосконаленні законодавства України у сфері парламентського контролю, зокрема в контексті впровадження інтерпеляції, виникає логічне питання щодо необхідності внесення змін до Основного Закону України – Конституції України 1996 року.

З одного боку, як видно з вищезазначеного, Конституція вже містить базові положення, які можуть бути використані для впровадження інтерпеляцій без потреби в конкретних змінах. С. В. Болдирев відстоює відсутність необхідності внесення змін до Основного закону 1996 р., розмірковуючи, що «постійні спроби реформування за ніби європейським зразком системи вищих органів державної влади призвели до того, що традиційні конституційні ідеали розуміння місця і ролі кожного з цих органів (парламенту, президента та уряду) були законодавчо спотворені. Тому базовий етап державного будівництва – прийняття цілісної несуперечливої Конституції до сьогодні ще не завершений, що дає нам змогу здійснювати пошук тієї оптимальної моделі організації публічної влади, за якої, зокрема, Верховна Рада України ... зможе втілювати образ сучасного європейського парламентаризму» [15, с. 3–4]. Слід взяти цю думку до уваги.

З іншого боку, інтерпеляція вимагає нових, більш докладних механізмів та процедур, які не передбачені існуючими положеннями Конституції 1996 року, тому внесення змін є доцільним.

У своїй аналітичній записці, присвяченій запровадженню інституту інтерпеляції в Україні як однієї з форм парламентського контролю за діяльністю уряду, Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України проаналізував конституційні практики різних країн. На підставі опрацювання порівняльної таблиці з цього документу варто рекомендувати уважати найбільш прийнятною для України лаконічний підхід авторів тексту Конституції Словацької Республіки. Згідно зі статтею 80 цієї Конституції, член Парламенту має право подати інтерпеляцію до уряду, члена уряду або голови іншого центрального органу державної влади з питань, що належать до їх юрисдикції, з обов'язковим отриманням відповіді протягом 30 днів. Відповідь на інтерпеляцію підлягає обговоренню в Національній Раді Словацької Республіки, а результатом може бути висловлення вотуму недовіри. А саме, передбачено, що:

«(1) Депутат може внести інтерпеляцію Уряду Словацької Республіки, членові Уряду Словацької Республіки або керівникові іншого центрального органу державної адміністрації з питань їх компетенцій.

Депутат повинен отримати відповідь у термін до 30 днів.

(2) По відповіді на інтерпеляції в Національній раді Словацької Республіки проводиться обгово-

рення, яке може бути пов'язане з голосуванням про довіру» [16].

Відповідно до аналогії з Конституцією Словацької Республіки, до Конституції України 1996 року можна запропонувати внести зміни до статті 86, що містить право народного депутата України подати депутатський запит (частина перша) та кореспондуючий йому обов'язок щодо відповіді на цей запит (частина друга).

Висновки. У разі доповнення статті 86 частинами третьою та четвертою, слід рекомендувати викласти їх у наступній редакції:

«Народний депутат України може внести інтерпеляцію до Кабінету Міністрів України, члена Кабінету Міністрів України або керівника іншого центрального органу виконавчої влади з питань, що належать до їх компетенції.

Народний депутат України має право отримати відповідь у термін не пізніше ніж через 30 днів. Відповідь на інтерпеляцію підлягає обговоренню у Верховній Раді України, яке може бути пов'язане з голосуванням про висловлення недовіри».

Перспективи подальших досліджень полягають у тому, щоб проаналізувати усі складові нормативно-правової регламентації цього інституту галузі конституційного права України.

Література

1. Барабаш Ю.Г. Завдання та функції парламентського контролю на сучасному етапі державотворення. *Науковий вісник Чернівецького університету: Зб. наук. праць. Вип. 180: Правознавство*. Чернівці: Рута, 2003. С. 42–46.
2. Барабаш Ю.Г. Контрольна функція вищого представницького органу України. *Вісник прокуратури*. 2003. №3. С. 39–43.
3. Барабаш Ю. Механізм парламентського контролю в Україні: інституціональний аспект. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України: Зб. наук. ст. Вип. 10*. 2002. С. 25–32.
4. Барабаш Ю.Г. Принципи парламентського контролю. *Підприємництво, господарство і право*. 2003. № 7. С. 82–85.
5. Mishyna N. European court of human rights' judgements implementation by local and regional authorities: relevant publications on the topic. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2023. Т. 33. С. 52–57.
6. Qaracayev C. Local Self-government in the Republic of Azerbaijan: Problems of the Administrative Supervision. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2022. № 57. С. 24–27.
7. Mishyna N. V. Role of local and regional authorities in the implementation of ECtHR judgments: bibliographical review. *Юридичний вісник*. 2023. № 3. С. 146–151.
8. Qaracayev C. Individual constitutional complaint in the Republic of Azerbaijan. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2023. № 63. С. 34–37.
9. Залюбовська І.К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпе-

чення законності у сфері державного управління: автореф. ... Одеса, 2002. 20 с.

10. Сорока С. В. Механізми взаємодії уряду і парламенту в процесі державного управління: досвід країн Європейського Союзу та українська практика : монографія. Миколаїв: ФОП Ємельянова Т. В., 2012. 421 с.

11. Держалюк О. Міжнародний досвід здійснення депутатського контролю та доцільність його запозичення в Україні. *Україна дипломатична*. 2011. Вип. 12. С. 713–733.

12. Онишко О.Б. Інститут інтерпеляції: перспективи запровадження в Україні. *Соціально-правові студії*. 2021. Вип. 4 (14). С. 20–27.

13. Шаповал В.М. Виконавча влада в розвинутих країнах. К.: Академія державного управління при Президентові України, 1996. 210 с.

14. Картка Проекта Закону «Про інтерпеляцію» реєстр. № 3499 від 18 червня 2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68867

15. Болдирев С. В. Місце Верховної Ради України в системі органів державної влади. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 30. С. 3–13.

16. Конституція Словацької Республіки від 1 вересня 1992 р. URL: https://www.slov-lex.sk/documents/10184/493489/460_1992_1.pdf/716c7f51-7b5b-416f-9fbe-f09b4dcb2127