

І. Є. СЛОВСЬКА

**«ГОДИНА ЗАПИТАНЬ ДО УРЯДУ» ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ  
КОНТРОЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ**

*Досліджується процедура проведення Години запитань до Уряду в парламенті України та порівнюється її із практикою Дня Уряду. Наголошується на доцільності уніфікації норм Регламенту Верховної Ради України і Закону «Про комітети Верховної Ради України» стосовно Години запитань до Уряду як однієї з форм реалізації контрольної функції парламенту. Пропонуються шляхи удосконалення висловлена авторська позиція стосовно удосконалення даного конституційно-правового інституту.*

**Ключові слова:** Година запитань до Уряду, День Уряду, контрольна функція парламенту.

*Исследуется процедура проведения Часа вопросов к Правительству в парламенте Украины и сравнивается ее с практикой Дня Правительства. Подчеркивается целесообразность унификации норм Регламента Верховного Совета Украины и Закона «О комитетах Верховного Совета Украины» относительно Часа вопросов к Правительству как одной из форм реализации контрольной функции парламента. Предлагаются пути усовершенствования данного конституционно-правового института.*

**Ключевые слова:** Час вопросов к Правительству, День Правительства, контрольная функция парламента.

*Author studies procedure of «An hour of questions to Government» realization in parliament of Ukraine and compares it to practice of «Government day». He emphasizes expedience of norms of Regulation of Supreme Soviet of Ukraine standardization and Law «About committees of Supreme Soviet of Ukraine» in relation to «An hour of questions to Government» as one of realization forms of Parliament control function. Ways for improving constitutionally legal institute are suggested.*

**Key words:** An hour of questions to Government, Government day, control function of parliament.

Становлення демократичних державних інститутів в Україні супроводжується поступовим зростанням ефективності їх функціонування. Поточний етап конституційного будівництва є сприятливим для оптимізації механізму взаємин гілок влади. Складовою відповідних змін має стати уточнення законодавчої регламентації парламентської відповідальності уряду відповідно до світового досвіду вирішення цієї проблеми. Нині часто неузгодженість дій між Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів дає підстави стверджувати існування «війни між гілками влади», що об'єктивно підриває здатність законодавчої і виконавчих інституцій об'єднувати зусилля – в межах компетенції кожної з них – для проведення життєво необхідних реформ. Причини такого становища криються в особливостях пострадянської історії України, насамперед еволюції посткомуністичної еліти і формування системи державних органів, що не сприяли відповідальності влади і не створювали стимулів для вироблення нею цілісної й послідовної програми соціально-економічних і суспільно-політичних реформ. Однак сьогодні є сприятлива нагода повернути від констатації особливостей національного розвитку до виправлення помилок державного будівництва<sup>1</sup>.

Показовим прикладом реалізації контрольної функції Верховної Ради України є запровадження періодичного звітування Кабінету Міністрів про стан справ у

галузі зовнішньої і внутрішньої політики держави – представники виконавчої влади через рівні проміжки часу запрошуються до законодавчого органу відповідати на запитання парламентаріїв. У такий спосіб Верховна Рада України отримує можливість висловлювати стурбованість і критичні зауваження з приводу різних аспектів функціонування виконавчої гілки влади, що дозволяє урядовцям краще відчувати невідкладні проблеми народу. Здебільшого народні депутати перебувають у більш тісному і частому контакті з окремими громадянами (і представляють суспільство у всьому його розмаїтті), ніж звичайна посадова особа урядової адміністрації<sup>2</sup>.

Згідно з чинним Регламентом Верховної Ради України (далі – Регламент) дієвою формою такого контролю є проведення «Години запитань до Уряду», за імплементації якої в практику державного будівництва висловлювалися Ю. Г. Барабаш<sup>3</sup> та А. І. Мартинюк<sup>4</sup>.

Година запитань проводиться щотижня, відведеного для пленарних засідань Верховної Ради, у п'ятницю з 10 до 11 години. На пленарному засіданні присутній повний склад Кабінету Міністрів України (відсутність окремих членів уряду можлива за наявності поважних причин). Першого і третього тижня місяця депутатські фракції (групи) вносять Погоджувальній раді пропозиції щодо визначення теми «Години запитань».

Година запитань включає запитання до членів Кабінету Міністрів України від депутатських фракцій (груп) та окремих народних депутатів й відповіді на них – до 30 хв. Усні або письмові запитання формуються коротко і чітко.

Депутатська фракція (група) може заздалегідь письмово повідомити членів Кабінету Міністрів України про ті запитання, які їм буде поставлено. Письмові запитання подаються до Апарату Верховної Ради не пізніше 14 години вівторка, що передусє дню проведення Години запитань. Якщо ж на такий вівторок припадає святковий або інший неробочий день, то – до 14 години першого наступного робочого дня. Члени Кабінету Міністрів отримують письмові запитання до 18 години останнього робочого дня подання письмових запитань.

Перед початком Години запитань головуєючий на пленарному засіданні повідомляє про відсутність окремих членів Кабінету Міністрів України, після чого урядовцям ставляться усні та письмові запитання представниками депутатських фракцій (депутатських груп) – кожна з них має гарантоване право на одне запитання та, за необхідності, рівну можливість поставити однакову кількість запитань. У межах відведеного часу надаються відповіді із дотриманням черговості при записі на звернення.

Після відповідей членів Кабінету Міністрів України на поставлені запитання представників депутатських фракцій (груп) відводиться час для запитань народних депутатів (ст.ст. 229-230 Регламенту)<sup>5</sup>.

На жаль, парламентарії і представники уряду часто нехтують обов'язком бути присутніми на пленарному засіданні під час проведення такого заходу, особливо у п'ятницю – останній робочий день тижня. Тому приєднуємося до висловленої Ю. Г. Барабашем думки про доцільність проведення «Години запитань» на ранковому пленарному засіданні у четвер – дні голосувань<sup>6</sup>. Як дисциплінуючий чинник можна також розцінювати практику розгляду лише тих запитань, автори яких присутні у залі<sup>7</sup>.

Більш серйозною проблемою є недотримання Кабінетом Міністрів статей 229-230 Регламенту і ст. 35 Закону «Про Кабінет Міністрів України»<sup>8</sup>. Трапляють-

ся випадки скасування Години запитань через неявку Прем'єр-Міністра та інших урядовців<sup>9</sup>. Крім того, у політичних колах лунають заяви про можливість цілковитої відмови від проведення цієї парламентської процедури<sup>10</sup>. Вважаємо ці «побажання» безглуздими, оскільки Верховна Рада України наділена суттєвими контрольними повноваженнями щодо Кабінету Міністрів, який згідно з ч. 2 ст. 113 Конституції України є підконтрольним і підзвітним парламенту. Саме законодавчий орган уповноважений контролювати діяльність уряду відповідно до Конституції України (п. 13 ч. 1 ст. 85 Основного Закону), в якій передбачено як найбільш жорстку санкцію конституційно-правової відповідальності висловлення недовіри Кабінету Міністрів (ч. 4 ст. 115 Конституції)<sup>11</sup>. Зважаючи на згадані прерогативи Верховної Ради України та її статус як єдиного законодавчого органу державної влади, цілком логічними є очікування внесення змін до Регламенту, Закону «Про Кабінет Міністрів України» та низки інших правових актів з метою приведення їх редакції у відповідність до конституційних норм.

Зауважимо, що вирішення проблеми забезпечення явки членів уряду на пленарне засідання лежить у площині не лише конституційно-правової відповідальності, але й дисциплінарної та матеріальної (покладення обов'язку відшкодувати витрати на проведення слухань) за зрив засідання парламенту.

Досліджуючи процедуру організації і проведення «Години запитань», обмовимося ще про один законодавчий казус. Вищенаведеним положенням Регламенту і Закону «Про Кабінет Міністрів України» суперечать норми Закону «Про комітети Верховної Ради України» в частині проведення Дня Уряду України (ст. 26 Закону)<sup>12</sup>. Такої форми парламентського контролю Регламент і закон про кабінет міністрів не згадують взагалі.

Щоквартальну практику проведення Дня Уряду України започаткували у 1992 р. шляхом прийняття Постанови парламенту «Про вдосконалення роботи Верховної Ради України» (п. 6 Постанови)<sup>13</sup>. З 1996 р. Дні Уряду проводилися щомісяця кожного другого вівторка з 10 години не більше, ніж з двох тематичних питань. До 2005 р. ініціаторами розгляду окремих проблем виступали Верховна Рада України, Президент, парламентські комітети, депутатські фракції і групи, народні депутати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Кабінет Міністрів України. Зазначені суб'єкти передавали письмові запитання до відповідних комітетів, депутатських фракцій і груп, які формували порядок денний відповідно до обраної тематики (п. 2, 4, 6-7 Положення)<sup>14</sup>. З прийняттям Регламенту від 16.03.2006 р. коло ініціаторів проведення Дня Уряду змінилося. Відтепер ці прерогативи закріплювалися за комітетами і суб'єктами законодавчої ініціативи. Лише парламентські комітети могли опрацювати й узагальнювати усі письмові запитання до членів уряду (ч.ч. 1, 4 ст. 224 Регламенту)<sup>15</sup>.

Своєю постановою Верховна Рада України доручала Кабінету Міністрів України визначити доповідача, підготувати аналітичні та довідкові матеріали із тематики порядку денного Дня Уряду і надати їх для вручення народним депутатам не пізніше 5 днів до проведення зазначеного заходу. Комітет, відповідальний за організацію і проведення Дня Уряду України, зобов'язувався узагальнити пропозиції парламентаріїв і надати урядом матеріали, підготувати співдовідь та проект Постанови Верховної Ради України з питання, що розглядатиметься<sup>16</sup>.

Після відповідей на письмові й усні запитання та обговорення тематики Верховна Рада України приймала постанову в порядку контролю за діяльністю Кабінету Міністрів, вносила пропозиції щодо поліпшення роботи органів вико-

навчої влади та зверталася до Прем'єр-Міністра України (Президента за період існування президентсько-парламентської республіки) з пропозицією щодо персональної відповідальності окремих членів уряду (п.п. 8-12 Положення; ст. 225 Регламенту від 16.03.2006 р.).

Тимчасовий Регламент «Про деякі питання нормативно-правового забезпечення порядку роботи Верховної Ради України», прийнятий як Додаток до Постанови Верховної Ради України від 08.04.2008 р.<sup>17</sup> після визнання Регламенту від 16.03.2006 р. Рішенням Конституційного Суду України від 01.04.2008 р. № 4-рп/2008 неконституційним (п. 1 резолютивної частини Рішення)<sup>18</sup>, повністю перейняв положення статей 224-225 Регламенту від 16.03.2006 р.

Як вірно зауважує О. Н. Яриш, День Уряду у Верховній Раді України проводиться з метою регулярного інформування народних депутатів та громадян України про актуальні питання соціально-економічного розвитку, відновлення та нарощування виробництва, внутрішньої і зовнішньої політики держави, стан додержання Кабінетом Міністрів України вимог Конституції України, виконання законів України, постанов Верховної Ради України, вироблення пропозицій щодо правового врегулювання діяльності уряду, центральних і місцевих органів виконавчої влади, системи судів, органів місцевого самоврядування і пропозицій щодо зміни чинного законодавства<sup>19</sup>. Відомого науковця підтримують О. О. Майданик<sup>20</sup>, О. В. Мельник<sup>21</sup>, І. В. Процюк<sup>22</sup>, В. С. Шестақ<sup>23</sup>, які вважали практику проведення «Дня Уряду» досить ефективною.

Такий позитивний досвід обґрунтовують матеріали з веб-сайту Верховної Ради України стосовно проведення Дня Уряду з порядком денним «Про виконання рекомендацій парламентських слухань: «Про стан забезпечення житлом та іншими гарантіями соціального захисту військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб». На пленарному засіданні виступили заступники міністра економіки та міністра оборони, які відвідували про виконання окремих пунктів рекомендацій парламентських слухань. Зокрема, доповідачі відзначали, що урядом затверджено порядок забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей житловими приміщеннями й розроблено механізм надання службового і постійного житла. На їхнє переконання, прийняте рішення дозволить виконати рекомендації парламенту стосовно встановлення однакових підходів до порядку визначення черговості житла, взяття на квартирний облік та його збереження у разі зміни місця проживання. Крім того, посадові особи наголошували, що Кабінетом Міністрів України розроблено низку проєктів нормативних актів з питань: 1) державних гарантій прав військовослужбовців і громадян, звільнених з військової служби та членів їх сімей, 2) грошову компенсацію та затвердження порядку виплати військовослужбовцям грошової компенсації за піднайм чи найм жилих приміщень, 3) скорочення з 25 % до нуля граничного розміру залучення коштів замовників на розвиток інженерно-транспортної інфраструктури при будівництві житла за рахунок бюджетних коштів тощо. І головне – усі передбачені бюджетом кошти, зокрема, загальним фондом на будівництво житла військовослужбовцям, були повністю перераховані на розрахункові рахунки силових міністерств і відомств, які здійснюють фінансування житлового будівництва.

За результатами проведення Дня Уряду Верховна Рада України прийняла постанову, якою Кабінету Міністрів було запропоновано, по-перше, розробити та затвердити конкретні заходи з виконання Рекомендацій парламентських слухань,

що передбачатимуть радикальне покращання ситуації із забезпечення житлом та іншими соціальними гарантіями військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ; по-друге, відповідальність за виконання Комплексної програми будівництва житла для військовослужбовців перекласти на Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства, якому передали бюджетні призначення щодо будівництва житла від силових структур<sup>24</sup>.

Із прийняттям Закону «Про Кабінет Міністрів України» від 16.05.2008 р. парламент започатковує практику проведення Години запитань до Уряду (ст. 37 Закону)<sup>25</sup>. Відповідні нормативні положення були імплементовані у Регламент від 19.09.2009 р.<sup>26</sup>, який, до речі, дещо пізніше також втратив чинність згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 26.11.2009 р. № 30-рп/2009 (п. 1, 2 резолютивної частини Рішення)<sup>27</sup>. Зауважимо, що статті 229-230 Регламенту від 19.09.2009 р. без суттєвих змін (за винятком нормативних положень про функціонування коаліції депутатських фракцій) ввійшли до редакції нині чинного Регламенту.

На переконання автора, запровадження Години запитань у практику парламентської діяльності було передчасним, оскільки правове регулювання даного конституційного інституту є недосконалим. Нині, в умовах становлення правової системи і реформування державного апарату, лише протягом однієї години двічі на місяць парламентаріям надано гарантовану можливість безпосередньо на пленарному засіданні звернутися до будь-якого члена Кабінету Міністрів України з вимогою роз'яснити інформацію з питань, віднесених до компетенції органів виконавчої влади. Крім того, за результатами проведення Години запитань парламент не приймає постанови, в якій радить уряду вжити конкретних заходів з розв'язання проблеми порядку денного. Незважаючи на рекомендаційний характер постанови, вона – своєрідний підсумок здійснення контрольної діяльності Верховної Ради України щодо всієї системи виконавчих органів влади, узагальнення проведеної дискусії, що ставала доступною громадськості шляхом оприлюднення правового акта. На жаль, сьогодні громадяни можуть отримувати незначну інформацію лише з новин в межах дозволеного ефірного часу або на інтернет-сайтах. Тому з метою підвищення ефективності зазначеної парламентської процедури вважаємо за необхідне прямо закріпити у відповідних статтях законів обов'язок Верховної Ради України приймати постанову за результатами проведення «Години запитань» з подальшим її офіційним оприлюдненням.

Удосконалення потребує й перелік суб'єктів права ініціювати проведення Години запитань. На наше переконання, його доцільно розширити, надавши у такий спосіб можливість Уповноваженому Верховної Ради з прав людини й Рахунковій палаті як спеціалізованим органам парламентського контролю реалізувати повноваження, привертаючи увагу парламентаріїв, урядовців і пересічних громадян до наболілих проблем функціонування виконавчої гілки влади та окремих секторів народного господарства.

Дійсно, практиці світового парламентаризму притаманні процедури і Години запитань, і Днів Уряду з різним правовим регулюванням в залежності від особливостей національної правової системи та державного будівництва окремих країн. Так, з Години запитань розпочинається кожний день роботи англійського парламенту, а по четвергам на запитання парламентаріїв відповідає особисто Прем'єр-міністр. Конституція Франції (ст. 48) передбачає, що «хоча би одне засідання на тиждень резервується в пріоритетному порядку для запитань членів Парламенту

та відповідей Уряду»<sup>28</sup>. Напевно, в Україні варто запровадити одну з подібних моделей і у такий спосіб доказати приналежність до світової скарбниці парламентаризму.

**1. Павленко Р. М.** Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід. – К.: Вид. дім «КМ Академія», 2002. – С. 215. **2. Розенбаум А.** Про запровадження «Дня Уряду» у парламенті України // USAID. Програма сприяння Парламенту II. Програма розвитку законотворчої політики – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pdp.org.ua/analytics/parliament/654-93-a1>. **3. Барабаш Ю. Г.** Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики: Дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. – Х., 2003. – С. 135-138. **4. Мартинюк А.** У Верховній Раді України більше не буде Днів Уряду // Стрічка новин. 19.02.2007 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.rbc.ua/ukr/newsline/show/v\\_verhovnoy\\_rade\\_bolshe\\_ne\\_budet\\_dney\\_pravitelstva\\_a\\_martynuk\\_1171891868/](http://www.rbc.ua/ukr/newsline/show/v_verhovnoy_rade_bolshe_ne_budet_dney_pravitelstva_a_martynuk_1171891868/) **5. Про Регламент** Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р.: станом на 27.09.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>; **6. Барабаш Ю. Г.** Цит. праця. – С. 136. **7. Королева-Борсоди Н.В.** Основи конституційного права Швейцарии: Учеб.-метод. пособие. – К.: Юстиніан, 2009. – С. 263. **8. Про Кабінет** Міністрів України: Закон України від 07.10.2010 р.: станом на 03.10.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>; **9. Литвин** скасував «годину запитань до уряду» через відсутність міністрів // Тиждень. 23.09.2011 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/News/31370>; **10. Андрєєва Т.** Сьогодні в Раді не буде години запитань до уряду // УРА-Інформ. 23.09.2011 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ura-inform.com/uk/politics/2011/09/23/zako>; **11. Конституція** України від 28.06.1996 р.: станом на 03.10.2011 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>; **12. Про комітети** Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 р.: станом на 03.10.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>; **13. Про вдосконалення** роботи Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 22.10.1992 р.: станом на 03.10.2011 р. втратила чинність [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>; **14. Про «День Уряду** в Україні»: Положення, затв. Постановою Верховної Ради України від 01.02.1996 р.: станом на 03.10.2011 р. втратило чинність [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua> **15. Регламент** Верховної Ради України від 16.03.2006 р.: Додажок до Постанови Верховної Ради України: станом на 03.10.2011 р. втратив чинність [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>; **16. Про «День Уряду** України» з порядком денним «Про Міжнародний консорціум з управління та розвитку газотранспортної системи України»: Постанова Верховної Ради України від 11.09.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lawua.info/jurdata/dir217/dk217318.htm>. **17. Про деякі питання** нормативно-правового забезпечення порядку роботи Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 08.04.2008 р.: станом на 03.10.2011 р. втратила чинність [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>. **18. Рішення** Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) від 01.04.2008 р. № 4-рп/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>. **19. Парламентське** право України: Навч. посібник / Кол. авт.; За ред. О. Н. Ярмиша. – Х.: Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – С. 104. **20. Майданик О. О.** Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України: Дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.02. – К., 2008. – С. 339-340. **21. Мельник О. В.** Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – К., 2000. – С. 123. **22. Процюк І. В.** Законодавча влада в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Х., 1999. – С. 169. **23. Шестак В. С.** Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): Дис. ...

канд. юрид. наук: 12.00.01. – X., 2002. – С. 95. **24.** *День* Уряду у Верховній Раді України 12 грудня 2006 року «Про виконання рекомендацій парламентських слухань: «Про стан забезпечення житлом та іншими гарантіями соціального захисту військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб» / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/publish/article/news\\_left?art\\_id=82042&cat\\_id=46667](http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/publish/article/news_left?art_id=82042&cat_id=46667) **25.** *Про Кабінет* Міністрів України: Закон України від 16.05.2008 р.: станом на 03.10.2011 р. втратив чинність [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua> **26.** *Регламент* Верховної Ради України від 19.09.2009 р.: станом на 03.10.2011 р. втратив чинність [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua> **27.** *Рішення* Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» та Регламенту Верховної Ради України від 26.11.2009 р. № 30-рп/2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua> **28.** *Осавелюк А. М.* Конституційне право зарубешних стран: Учеб. пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – С. 233-234.