

Функціонування і розвиток механізмів державного управління
УДК 351.37.07

Майстренко Катерина Миколаївна

*кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональна академія управління персоналом*

Maistrenko Kateryna

*Candidate of Sciences in Public Administration,
Associate Professor of the Department of Public Administration
Interregional Academy of Personnel Management*

ORCID: 0000-0001-8586-9271

ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНИ

FEATURES OF PARLIAMENTARY CONTROL IN UKRAINE

***Анотація.** Автором досліджено що, на сьогоднішній день в нашій країні парламент - це єдиний загальнонаціональний, виборний, представницький, колегіальний, однопалатний орган законодавчої влади. За характером діяльності парламент, виходячи із змісту положень Конституції України, є функціональним. Автором виявлено, що парламентський контроль являє собою особливий вид державного контролю, який здійснюється Верховною радою України на підставі Конституції і законів України.*

Автор підкреслює, що парламентський контроль за фінансово-економічною діяльністю держави здійснюється безпосередньо Верховною Радою України: під час обговорення на всіх етапах бюджетного процесу; шляхом затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не піддаються приватизації, визнання правових засад вилучення об'єктів

права приватної власності; через Рахункову палату, що діє на підставі чинного закону; при наданні згоди на призначення Президентом України на посади та звільнення з посад Голови Національного банку України, Голови Антимонопольного комітету, Глави Фонду державного майна, призначення половини складу Ради Національного банку України.

Автором з'ясовано, що поряд із Верховною Радою, яка безпосередньо здійснює парламентський контроль, функціонують спеціальні суб'єкти парламентського контролю, зокрема: комітети Верховної Ради України, тимчасові спеціальні комісії, тимчасові слідчі комісії, Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Автор зазначає, що спеціальні контрольні органи парламенту такі, як Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради з прав людини – не здійснюють весь перелік діяльності відповідальних об'єктів контролю. Автором визначено, що застосування тих чи інших організаційно-правових форм парламентського контролю у різних країнах мають особливості, які зумовлені, передусім, формою державного правління, і навіть специфікою структури та організації парламенту.

Ключові слова: парламентський контроль, здійснення, Верховна Рада України, законодавство України, державний бюджет.

Summary. The author researched that, to date, the parliament in our country is the only national, elected, representative, collegial, unicameral body of legislative power. Based on the content of the provisions of the Constitution of Ukraine, the parliament is functional in nature. The author found that parliamentary control is a special type of state control, which is carried out by the Verkhovna Rada of Ukraine on the basis of the Constitution and laws of Ukraine.

The author emphasizes that parliamentary control over the financial and economic activities of the state is carried out directly by the Verkhovna Rada of

Ukraine: during discussions at all stages of the budget process; by approving the list of objects of state ownership that are not amenable to privatization, recognition of the legal basis for expropriation of objects of private ownership; through the Accounting Chamber acting on the basis of the current law; when giving consent to the appointment by the President of Ukraine to the positions and dismissal from the positions of the Chairman of the National Bank of Ukraine, the Chairman of the Antimonopoly Committee, the Head of the State Property Fund, the appointment of half of the composition of the Council of the National Bank of Ukraine.

The author found out that along with the Verkhovna Rada, which directly exercises parliamentary control, special subjects of parliamentary control function, in particular: committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, temporary special commissions, temporary investigative commissions, the Accounting Chamber, the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights . The author notes that special control bodies of the parliament, such as the Accounting Chamber, the Verkhovna Rada Commissioner for Human Rights, do not carry out the entire list of activities of responsible control objects. The author determined that the application of certain organizational and legal forms of parliamentary control in different countries have features that are determined, first of all, by the form of state government, and even by the specifics of the structure and organization of the parliament.

Key words: *parliamentary control, implementation, Verkhovna Rada of Ukraine, legislation of Ukraine, state budget.*

Постановка проблеми. В Україні проблема здійснення парламентського контролю за останні роки набула надмірної гостроти. Постійні суперечки довкола контрольної функції парламенту супроводжуються блокуванням законодавчих актів, які повинні деталізувати відповідні конституційні норми. Саме тому контрольна

діяльність парламенту нашої країни значною мірою зведена нанівець. Вбачаючи певні недоліки в здійсненні парламентського контролю, деякі вчені детально працюють над дієвою моделлю його розвитку в майбутньому і висовують свої методи подолання прогалин в зазначеній галузі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти проблеми здійснення парламентського контролю досліджували такі науковці, як: І. Берназюк, В. Бондаренко, Г. Гончаренко, О. Кирилюк, Я. Куцин, В. Фурашев, С. Дорогих та інші.

Мета статті. Метою статті є аналіз особливостей здійснення парламентського контролю в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Наразі в нашій країні парламент, являє собою єдиний загальнонаціональний, виборний, представницький, колегіальний, однопалатний орган законодавчої влади. За характером діяльності парламент, виходячи із змісту положень Конституції України, є функціональним [10]. Насамперед, український парламент є органом законодавчої влади. У цьому законодавчої діяльністю не вичерпується його функціональне призначення. У роботі Верховної Ради, як і парламентів переважної більшості країн, поряд із законодавчою, значне місце займають такі його функції, як: представницька, установча, контрольна, бюджетно-фінансова тощо.

Світовий досвід парламентаризму свідчить, що ефективність здійснення парламентом всіх функцій залежить від забезпечення дієвого парламентського контролю. Функція такого контролю за змістом є широкою та багатогранною, а контрольні повноваження виступають одними з основних у його діяльності. Обсяг, зміст, ступінь використання та форми здійснення контрольних повноважень парламенту, перш за все, залежать від його місця та ролі в системі державного правління, тобто від правового статусу.

Цікавою є думка Гончаренко Г. А, який й вважає, що парламентський контроль являє собою особливий вид державного контролю, який здійснюється Верховною радою України на підставі Конституції і законів України, що дає змогу парламентові отримувати достовірну й об'єктивну інформацію про фактичне виконання своїх обов'язків і повноважень відповідними органами влади та їх посадовими особами, належним чином реагувати на виявлені порушення і, відтак, спрямований на забезпечення конституційної законності та державної дисципліни у сферах їх безпосередньої владно-управлінської діяльності [3, с. 55-61].

Варто підкреслити, що Верховна Рада здійснює парламентський контроль за будь-якими об'єктами управління, за винятком судів та правоохоронних органів, при здійсненні ними слідчої діяльності, дізнання та досудового слідства, відправленні правосуддя за окремими категоріями справ.

Над такими об'єктами здійснюється непрямий (опосередкований) парламентський контроль, зокрема щодо Конституційного Суду України при призначенні шести суддів Конституційного Суду, щодо судів загальної юрисдикції при обранні суддів на посади на невизначений термін, згоду на допуск або затримання судді, призначення трьох депутатів Верховної Ради від імені юстиції та інші.

У цьому контексті, влучно наголосити, що непрямий парламентський контроль Верховна Рада здійснює також і щодо діяльності Президента України, зокрема при:

– заслуховуванні щорічних та позачергових послань Президента про внутрішнє та зовнішнє становище України та затвердження рішень про надання Україною кредитів та економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про отримання Україною кредитів від іноземних держав, банків та міжнародних фінансових організацій, що

не передбачені Державним бюджетом, здійсненні контролю за їх використанням;

- затвердженні рішень Глави держави, щодо надання військової допомоги іншим державам, про відправку частин Збройних Сил України до іншої держави або про допуск частин Збройних Сил інших держав на територію України;

- затвердженні Указів Президента України про запровадження військового чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцях, про загальну чи часткову мобілізацію, про оголошення деяких місць в Україні зонами надзвичайної екологічної ситуації;

- обговорення подання Президента України про оголошення війни та укладення миру, рішення Президента України, щодо використання Збройних Сил України та інших військових формувань;

- ухваленні рішення про інші запити до Президента України за поданням народного депутата, групи народних депутатів або комітету Верховної Ради України;

- здійсненні процедури усунення Президента України з поста в порядку імпічменту [1, с. 153-157].

В свою чергу прямий (безпосередній) парламентський контроль Верховна Рада України здійснює щодо:

- забезпечення конституційних прав, свобод та обов'язків людини та громадянина;

- діяльність Кабінету Міністрів України, Генерального прокурора України, інших державних органів та посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються Верховною Радою України або призначення яких потребує її згоди;

- фінансово-господарська діяльність держави [11, с. 36-41].

Доцільно зазначити, що на думку вітчизняного вченого Я. Куцина в нашій країні до особливостей парламентського контролю належать:

- виявлення відхилень від конституційних вимог, державних програм;
- визначення причин незаконної або недоцільної діяльності та коштів, спрямованих на удосконалення, раціоналізацію, розвиток об'єкта контролю;
- виявлення передумов притягнення винних до відповідальності [12, с. 262].

Слід додати, що відповідно до Конституції України парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини та громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений). Так, компетенція Уповноваженого з прав людини не поширюється на права військовослужбовців, відносини у військових формуваннях України. Правовий статус, повноваження Уповноваженого, коло суб'єктів, яким можуть бути адресовані його акти реагування щодо порушень положень Конституції та законів України, міжнародних договорів України щодо прав та свобод людини та громадянина та інші питання діяльності Уповноваженого, врегульовані у Законі від 07 травня 2022 року, № 1780-IX “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” [4] та у Законі від 11 жовтня 2017 року, № 2148-VIII “Про державну службу” [6].

Необхідно звернути увагу, що на думку вченого О. Кирилюка, який вважає, що важливим напрямом парламентського контролю є контроль над діяльністю виконавчої влади. Він, як правило, полягає у повноваженнях парламенту здійснювати перевірку та реагувати на дії підконтрольних органів та посадових осіб, застосовувати до них, у разі виявлення порушень законодавства, конституційно-правові санкції. Вчений додає, що у країнах із парламентськими та змішаними формами правління такою

санкцією є відставка, як засіб колективної чи індивідуальної відповідальності уряду перед парламентом [9, с. 139-145].

Варто додати, що парламентський контроль за фінансово-економічною діяльністю держави здійснюється безпосередньо Верховною Радою України:

- під час обговорення на всіх етапах бюджетного процесу;
- шляхом затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не піддаються приватизації, визнання правових засад вилучення об'єктів права приватної власності;
- через Рахункову палату, що діє на підставі чинного закону;
- при наданні згоди на призначення Президентом України на посади та звільнення з посад Голови Національного банку України, Голови Антимонопольного комітету, Глави Фонду державного майна, призначення половини складу Ради Національного банку України [13].

Окремо необхідно відмітити, що провідна роль у здійсненні парламентського контролю у бюджетно-фінансовій сфері належить (поряд з іншими органами парламенту) Рахунковій палаті Верховної Ради України. Правові основи її організації та функціонування встановлено у Конституції України [10] та у Законі від 07 травня 2022 року, № 1780-IX. "Про Рахункову палату" [5].

Згідно із законодавством, контроль за використанням коштів державного бюджету від імені парламенту здійснює Рахункова палата, яка є найвищим органом фінансово-економічного контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкованим та підзвітним їй. Рахункова палата проводить діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави. На відміну від Конституції, яка передбачає, що завдання Рахункової палати – здійснення контролю за використанням коштів державного бюджету України, Закон "Про Рахункову палату" встановлює, що одним із провідних її завдань є організація та здійснення контролю за

своєчасним виконанням доходної частини державного бюджету [5]. Виходячи з існуючої у світі практики здійснення контролю за аналогічними органами з усіх питань бюджетно-фінансової сфери, встановлені Конституцією повноваження Рахункової палати щодо здійснення контролю лише за використанням коштів державного бюджету явно не достатні.

Доречно зауважити, що поряд із Верховною Радою, яка безпосередньо здійснює парламентський контроль, функціонують спеціальні суб'єкти парламентського контролю, які діють на підставі спеціальних законів у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України, перелік зазначених суб'єктів можна побачити на рисунку 1.

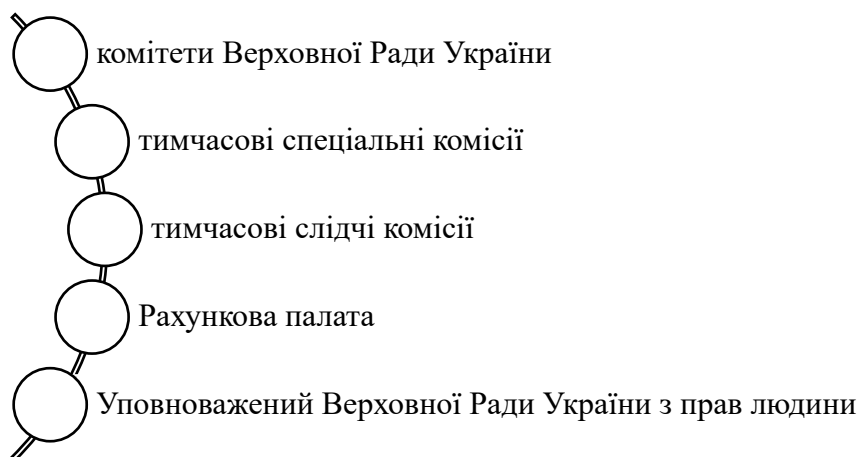


Рис. 1. Суб'єкти парламентського контролю

Джерело: складено та узагальнено на основі аналізу джерела [2, с. 159-171]

Варто додати, що спеціальні контрольні органи парламенту такі, як Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради з прав людини – не здійснюють весь перелік діяльності відповідальних об'єктів контролю. Проте, можна констатувати, що від того, наскільки ефективно виконує свої функції ця гілка влади, значною мірою залежить доля держави та суспільства.

Слід додати, що ця функція здійснюється через певні, визначені у законодавстві, організаційно-правові форми. У світовій конституційній практиці найпоширенішими їх вважаються:

- запити до уряду;
- інтерпеляції;
- питання усні та письмові [13].

Доречно відмитими, що на думку вченого В. Фурашева застосування тих чи інших організаційно-правових форм парламентського контролю у різних країнах мають особливості, які зумовлені, передусім, формою державного правління, і навіть специфікою структури та організації парламенту [11].

Необхідно підкреслити, що правові форми здійснення парламентського контролю в Україні регламентуються Конституцією та законами України, зокрема: Закон України від 20 травня 2022 року, № 2259-IX, "Про статус народного депутата України" [8], Закон України від 13 лютого 2022 року, № 1971-IX, "Про комітети Верховної Ради України" [7], Закон України від 07 травня 2022 року, № 1780-IX, "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" [4], Закон України від 07 травня 2022 року, № 1780-IX, "Про Рахункову палату" [5].

Окремо необхідно відмітити, що серед форм парламентського контролю в Україні одне із провідних місць займає запит народного депутата України. Його інститут регламентується Конституцією та Законом від 20 травня 2022 року, № 2259-IX, "Про статус народного депутата України" [8], де визначено зміст запиту та його конституційно-правову природу.

Отож, на останок слід додати, що в Україні, як і зарубіжних країнах, коло суб'єктів, яким адресується запит, є досить широким. Народний депутат на сесії Верховної Ради має право звертатися із запитом до органів парламенту, Кабінету Міністрів, керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств,

установ та організацій, незалежно від їх підпорядкування та форм власності. Запиту депутата відповідає обов'язок суб'єктів, яким він адресований, давати відповідь про результати його розгляду та вжиті заходи. Отож, депутатський запит є засобом здійснення парламентського контролю у формі індивідуальної контрольної діяльності депутата.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, проаналізувавши вищезазначене можна дійти висновку, що сьогоднішня конституційна конструкція дещо обмежила можливості Верховної Ради в реальних важелях впливу на діяльність виконавчої влади, її можливості у здійсненні парламентського контролю від імені народу, вищим представником якого він є. Адже одні повноваження Верховної Ради притаманні суто президентським формам правління, інші суто парламентським. А в результаті їхня сукупність становить слабші повноваження Верховної Ради порівняно як із суто президентським, так і з суто парламентським варіантом. Отже, загальне визначення у Конституції та законах України повноважень Верховної Ради України у галузі парламентського контролю потребує подальшого значного вдосконалення.

Література

1. Берназюк І. Парламентський контроль за реалізацією стратегічних актів. *Конституційне право*. 2017. № 6. С. 153-157. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/6/35.pdf>
2. Бондаренко В. А., Пустова Н. О. Парламентський контроль у системі державного контролю. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2017. Вип. 1. С. 159-171. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID

=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Nvlduvs_2017_1_19

3. Гончаренко Г. А. Парламентський контроль над сектором безпеки: сутність та класифікація. *Право та державне управління*. 2020. № 2. С. 55-61. URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2020/10.pdf
4. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України, від 23 грудня 1997 року, 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>
5. Про Рахункову палату : Закон України від 02 червня 2015 року, № 576-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 36. Ст. 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text>
6. Про державну службу : Закон України, 10 грудня 2015 року, № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
7. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04 квітня 1995 року, № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*, 1995. № 19. Ст. 134. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text>
8. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 року, № 2790-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 3. Ст. 17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>
9. Кирилюк О. В. Поняття парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів. *Право та державне управління*. 2020. № 4. С. 139-145. URL: <https://ojs.ukrlogos.in.ua/index.php/logos/article/view/7137>
10. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року, № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст.

141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
11. Куцин Я. М. Парламентський контроль – основний чинник ефективності принципу “стримувань і противаг”. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія “Право”. 2017. Вип. 46. Т. 1. С. 36-41. URL: <https://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/18491>
12. Куцин Я. М. Праксеологія парламентського контролю: порівняльно-аналітичне дослідження: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.02 ; ДВНЗ “Ужгородський національний університет”. Ужгород, 2018. С. 262. URL: <https://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/18491>
13. Парламентський контроль в умовах децентралізації державної влади та цифрової трансформації в Україні: стан і проблеми : матеріали Першої всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Київ, 30 березня 2021 р. упор.: Фурашев В. М, Дорогих С. О. Київ, 2021. 184 с. URL: <http://ippi.org.ua/parlamentskii-kontrol-v-umovakh-detsentralizatsii-derzhavnoi-vladi-ta-tsifrovoi-transformatsii-v-ukr>

References

1. Bernaziuk I. Parlamentskyi kontrol za realizatsiieiu stratehichnykh aktiv. *Konstytutsiine pravo*. 2017. № 6. S. 153-157. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/6/35.pdf>
2. Bondarenko V. A., Pustova N. O. Parlamentskyi kontrol u systemi derzhavnoho kontroliu. *Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav. Seriiia yurydychna*. 2017. Vyp. 1. S. 159-171. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILEA=&2_S21STR=Nvlduvs_2017_1_19

3. Honcharenko H. A. Parlamentskyi kontrol nad sektorom bezpeky: sutnist ta klasyfikatsiia. Pravo ta derzhavne upravlinnia. 2020. № 2. S. 55-61. URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2020/10.pdf
4. Pro Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny : Zakon Ukrainy, vid 23 hrudnia 1997 roku, 776/97-VR. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1998. № 20. St. 99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>
5. Pro Rakhunkovu palatu : Zakon Ukrainy vid 02 chervnia 2015 roku, № 576-VIII. Vidomosti Verkhovnoi Rady. 2015. № 36. St. 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text>
6. Pro derzhavnu sluzhbu : Zakon Ukrainy, 10 hrudnia 2015 roku, № 889-VIII. Vidomosti Verkhovnoi Rady. 2016. № 4. St. 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
7. Pro komitety Verkhovnoi Rady Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 04 kvitnia 1995 roku, № 116/95-VR. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 1995. № 19. St. 134. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text>
8. Pro status narodnoho deputata Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 17 lystopada 1992 roku, № 2790-XII. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1993. № 3. St. 17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>
9. Kyryliuk O. V. Poniattia parlamentskoho kontroliu u sferi vykorystannia ta okhorony pryrodnykh resursiv. Pravo ta derzhavne upravlinnia. 2020. № 4. S. 139-145. URL: <https://ojs.ukrlogos.in.ua/index.php/logos/article/view/7137>
10. Konstytutsiia Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 28 chervnia 1996 roku, № 254k/96-VR. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1996. № 30. St. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

11. Kutsyn Ya. M. Parlamentskyi kontrol – osnovnyi chynnyk efektyvnosti pryntsypu “strymuvan i protyvah”. Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriiia “Pravo”. 2017. Vyp. 46. T. 1. S. 36-41. URL: <https://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/18491>
12. Kutsyn Ya. M. Prakseolohiia parlamentskoho kontroliu: porivnialno-analitychne doslidzhennia: dys.... kand. yuryd. nauk: 12.00.02 ; DVNZ “Uzhhorodskiyi natsionalnyi universytet”. Uzhhorod, 2018. S. 262. URL: <https://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/18491>
13. Parlamentskyi kontrol v umovakh detsentralizatsii derzhavnoi vlady ta tsyfrovoyi transformatsii v Ukraini: stan i problemy : materialy Pershoi vseukrainskoi naukovo-praktychnoi konferentsii, m. Kyiv, 30 bereznia 2021 r. upor.: Furashev V. M, Dorohykh S. O. Kyiv, 2021. 184 s. URL: <http://ippi.org.ua/parlamentskii-kontrol-v-umovakh-detsentralizatsii-derzhavnoi-vladi-ta-tsifrovoyi-transformatsii-v-ukr>