

Т. Д. КАДУК

**ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ**

*Досліджуються основні точки зору зарубіжних та вітчизняних учених щодо поняття та сутності парламентського контролю.*

**Ключові слова:** парламент, парламентський контроль, функція парламентського контролю.

*Исследуются основные точки зрения зарубежных и отечественных ученых относительно понятия и сущности парламентского контроля.*

**Ключевые слова:** парламент, парламентский контроль, функция парламентского контроля.

*In this article the basic point of view of foreign and domestic scientists on the concept and the essence of parliamentary control are investigated and analyzed.*

**Key words:** Parliament, parliamentary control, parliamentary control function.

Контроль над урядом являє собою одну з найважливіших функцій парламенту. У всіх державах, незалежно від форм правління, виконавчу владу необхідно контролювати, тому що вона має величезні повноваження, а, отже, має досить багато можливостей для здійснення різного роду зловживань. Значимість парламентського контролю полягає в тому, що він здійснюється з метою досягнення більше ефективної діяльності уряду, злагодженості всього державного механізму, запобігання (припинення) порушення прав і свобод, аналізу практики реалізації чинного законодавства.

Слід зазначити, що інститут парламентського контролю існує в Україні, однак ще досить рано стверджувати про його ефективність, зважаючи на його відносну «молодість». Україна пройшла довгий шлях, перш ніж стати напівпрезидентською республікою, у якій стало можливим здійснення нехай обмеженого, але все-таки парламентського контролю. У СРСР парламентський контроль був, але на папері, а не на практиці. Так, у Конституції РСФСР 1978 р. у частині 2 статті 119 містилося положення про те, що Верховна Рада РСФСР створює, коли визнає за необхідне, слідчі, ревізійні та інші комісії з будь-якого питання. Однак вона збиралася на сесії всього кілька днів у році, тому самостійної ролі в системі державних органів не відіграла<sup>1</sup>.

Реформи, проведені протягом останнього десятиліття, призвели до серйозних змін системи вищих органів державної влади й, зокрема, у взаєминах виконавчої й законодавчої гілок влади. Прийнята в 1996 році Конституція України проголосила Україну суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою з республіканською формою правління (ст. ст. 1, 5). Крім того, відповідно до статті 6 Конституції державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Однак дієвого механізму парламентського контролю за діяльністю Уряду так і не було створено, у підсумку утворена модель дала збій - зловживання й правопорушення, вчинені представниками виконавчої влади, стали повсякденною реальністю, зросла імовірність здійснення безконтрольних дій виконавчої влади. Оскільки парламентський контроль є складним і багатогранним явищем, то вимагає прискіпливого досліджен-

ня.

В Україні науковому дослідженню проблем парламентського контролю досить тривалий час не приділялося належної уваги. Лише при дослідженні загальних питань політичних систем зарубіжних країн, сутності їх державності, форм і методів державного керівництва суспільством аналізувалися окремі аспекти питань парламентаризму. Значна увага дослідженню зазначених питань була приділена у роботах таких вчених, як М. Баглай, Я. Бельсон, Г. Гурвіч, А. Денисов, Б. Крилов, Н. Крилова, І. Левін, В. Маклаков, М. Марченко, А. Мішин, М. Орзіх, Б. Топорнін, В. Туманов, Л. Ентін, Ю. Юдін та ін.

Із розвитком демократичних процесів в нашому суспільстві та утвердженні України суверенною державою дослідженню окремих аспектів проблем вітчизняного парламентаризму з позицій досягнень світової теорії та практики присвятили фундаментальні праці такі вітчизняні вчені, як: О. Андрійко, Ю. Барабаш, А. Георгіца, В. Журавський, О. Копиленко, М. Козюбра, А. Колодій, В. Копейчиков, Л. Кривенко, О. Майданник, М. Мироненко, В. Опришко, В. Погорілко, В. Селиванов, Ю. Тодика, В. Чубарев, В. Шаповал, Ю. Шемшученко та ін. Проте відносно велика кількість публікацій, що присвячена дослідженню питань парламентського контролю в останній час, не знімає, а навпаки, підтверджує актуальність досліджуваної проблеми. Слід відмітити, що в юридичній науці до цього часу серед вчених немає єдності у поглядах стосовно обсягу необхідних повноважень парламенту у сфері парламентського контролю, щодо напрямів та форм його здійснення. Натомість більш повно і глибоко досліджені ці питання у західній літературі, зокрема, у працях М. Амеллера, Ф. Ардана, У. Брауна, К. Зонтхаймера, Р. Пйортовські, Т. Сінклера, Л. Трайба, К. Хессе, Б. Шантебу тощо.

Важливість парламентського контролю визнана вже досить давно. Більше того, історично контрольна функція парламенту виникла першою. Так, ще в 1215 році в ході політичної боротьби барони й вище духовенство змусили англійського короля Іоанна Безземельного підписати Велику хартію вольностей, відповідно до якої жодний податок не стягувався без згоди Ради королівства (прототип Палати лордів), установивши, тим самим, контроль над королівськими витратами. Пізніше це було врегульовано в законах Англії.

Згідно із теорією розподілу влад, яка в тій чи іншій мірі знайшла своє відображення у конституціоналізмі будь-якої демократичної країни, парламент, як носій верховної законодавчої влади, займає домінуюче місце у системі органів державної влади. У переважній більшості країн світу парламент має статус загальнонаціональної, виборної, законодавчої установи держави, що відображено у їхніх конституціях. Як орган, що ввібрав у себе зазначені визначальні якості й характеристики, парламент втілює засади представництва інтересів різних груп і прошарків суспільства, а, отже, виступає у якості однієї із провідних інституцій в державному механізмі кожної країни.

За даними Міжпарламентського союзу, парламенти діють у понад 160 країнах світу. За змістом діяльності, як відомо, вони є насамперед органами законодавчої влади. Але, законодавча діяльність становить лише один із найважливіших напрямів роботи парламенту. Поряд із законодавчою діяльністю практично всі сучасні парламенти здійснюють важливу функцію, що виступає у різних проявах, але може бути зведена до однієї синтетичної ідеї і іменується функцією парламентського контролю.

Що ж таке контроль і парламентський контроль зокрема? Як помітив Кон-

фуцій: якщо поняття не відповідають дійсності, не відповідають дійсності слова, і якщо слова не відповідають дійсності, ми не розуміємо один одного.

Саме слово контроль походить від однокорінного **contre-rolle** (фр. – протисвітло). Як відомо, раніше документи записувалися на папірусних сувоях, потім вони розривалися навпіл, і кожна половина зберігалася в зацікавленої особи. Якщо було потрібно підтвердити дійсність документа, то одна половина сувої сполучалася з іншою, підтверджуючи його дійсність. Таким чином, «контроль» розумівся як установлення правильності обставин справи.

Зауважимо, що наука конституційного права під цим словом має на увазі щось інше, причому різні автори вкладають у нього часом неоднаковий зміст. Так, на думку В. Орландо, функція контролю має на меті здійснення постійного й активного нагляду з боку парламенту за всіма органами адміністрації, а також право представника (парламентарія) виражати членам уряду будь-яке бажання, сумнів або невдоволення<sup>2</sup>.

М. Еллінек під контролем розумів перевірку важливих для держави дій його органів і членів з погляду відповідності їх певним нормам. Він також уважав, що контроль може бути політичним або правовим. У правовий контроль входять: адміністративний, фінансовий і парламентський контроль. Останній здійснюється шляхом парламентської критики дій урядових органів, за допомогою конституційних засобів: інтерпеляції, резолюції (осуду), призначення парламентського слідства. У той же час Г. Еллінек відзначав, що всі вони можуть служити як політичним цілям, так і цілям правового контролю. Так, у парламентарних державах вогум недовіри, за загальним правилом, застосовуються тільки за політичними підставами<sup>3</sup>.

У даний час сучасні зарубіжні дослідники, що досить докладно розглядають зазначену проблематику у своїх роботах (С. А. Авак'ян<sup>4</sup>, А. С. Автономов<sup>5</sup>, М. В. Баглай<sup>6</sup>, Д. А. Ковачев<sup>7</sup>, В. І. Лафітський<sup>8</sup>, А. Н. Пилипенко<sup>9</sup>, В. С. Чиркін<sup>10</sup>, Б. Шантебу<sup>11</sup>, Г.-П. Шнайдер<sup>12</sup>, М. Ф. Чудаков<sup>13</sup>), як правило, не дають визначення парламентського контролю, а перераховують його форми (питання до вищих органів держави й вищих посадових осіб, інтерпеляція, постановка питання про вогум недовіри або внесення резолюції осуду уряду, відмова уряду в довірі, доповіді й звіти уряду й міністрів про свою діяльність, парламентські слухання, парламентські розслідування, діяльність парламентських омбудсменів й інших органів при парламенті, імпічмент, участь у формуванні виконавчих органів державної влади, контроль за виконанням державного бюджету, ратифікація й денонсація міжнародних договорів та ін.) і розкривають їх зміст. Виключенням є М. М. Утяшев й А. О. Корнілаєва. На їхню думку, парламентський контроль - це здійснюваний вищим законодавчим (представницьким) органом державної влади комплекс різних заходів для постійного нагляду й перевірки діяльності системи, а також по усуненню виявлених у результаті такої перевірки порушень і попередження можливих невідповідностей<sup>14</sup>.

У сучасній зарубіжній літературі використовується кілька визначень поняття «парламентський контроль». Парламентський контроль, на думку французьких дослідників, – це комплекс заходів, що дозволяє палатам скласти думку про діяльність Уряду й усунути його у випадку глибокої незгоди із проведеною політикою<sup>15</sup>.

Однак найбільш повним, хоча тому й досить громіздким, є визначення, дане німецьким автором В. Стеффані: парламентський контроль означає парламентський процес перевірки й визначення (або здійснення впливу) форми поведінки

інших, зокрема уряду й органів управління, при безпосередній (парламентська більшість) і/або непрямій (опозицій) можливості застосування санкцій або обов'язкового в правовому відношенні ухвалення рішення, а також вираження політичної позиції в результаті одержання інформації, її переробки і оцінки, що включає схвалення й критику. Тобто парламентський контроль над урядом (виконавчою владою) при безпосередній або непрямій можливості застосування санкцій («перевірка з можливим застосуванням санкцій»)»<sup>16</sup>.

Серед найбільш поширених вітчизняних визначень даного явища можна відмітити такі. С. Ківалов та М. Орзіх характеризують парламентський контроль як функцію і напрям діяльності суб'єктів парламентського контролю по його здійсненню, виділяючи окремо саме поняття «контроль». Під ним вони розуміють систему нагляду і перевірки процесу створення, функціонування, встановлення відповідальності за діяльність (бездіяльність), припинення повноважень об'єкту контролю<sup>17</sup>.

За визначенням В. С. Журавського, «парламентський контроль – це передбачена Конституцією і законами України діяльність Верховної Ради України, утворених нею органів, обраних нею посадових осіб та народних депутатів України щодо отримання, вивчення, оприлюднення інформації про діяльність, рішення, правові акти інших органів і посадових осіб публічної влади, підприємств, установ та організацій і життя на основі цієї інформації передбачених Конституцією і законами України заходів реагування»<sup>18</sup>. Маємо відмітити, що незважаючи на окремі позитивні риси цієї дефініції, усе ж в ній не відображено такий елемент складу праводносин як об'єкт, а саме наслідки діяльності підконтрольних парламентові суб'єктів. Не можемо також погодитись із тим, що у всіх випадках отримана інформація має наслідком життя якихось заходів реагування. Іноді на практиці ніяких заходів не вживається, зокрема, можна навести такі приклади: доповідь Уповноваженого Верховної Ради України або звіт Рахункової палати з конкретного питання, що не потребує реагування.

Інше визначення дається в рамках дослідження парламентського контролю як засобу забезпечення законності у сфері державного управління, і тому стосується перш за все тих сторін у діяльності підконтрольного суб'єкту, які і є безпосередніми об'єктами контролю: парламентський контроль – «це така правова форма діяльності Верховної Ради України, юридична природа якої визначається тим, що парламент в цілому, його органи та народні депутати знаходяться в умовах, коли вони мають безпосередньо використовувати норми права для реалізації конкретних юридичних завдань з аналізу діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб на предмет відповідності її законодавству України»<sup>19</sup>.

У науці конституційного права існує також точка зору, за якою до змісту контрольної функції парламенту слід відносити його участь, у різних формах та різному обсязі, у заміщенні певних державних посад. З такою думкою не погоджується вітчизняний конституціоналіст В. М. Шаповал. Він відмічає, що оскільки відповідні посадові особи не завжди є підконтрольними парламенту, такий підхід не є безспірним. У юридичній енциклопедії В. М. Шаповал сформулював таке визначення поняття «парламентський контроль» і визначив наступні характерні риси цієї функції парламенту: «парламентський контроль - одна з функцій парламенту, у широкому розумінні – діяльність парламенту, його органів і посадових осіб, а також інших державних органів та посадових осіб, з відповідною метою функціонально поєднаних з парламентом, у здійсненні повноважень контролю за

виконавчою владою, насамперед урядом». Названий автор зазначає, що «звичайно до змісту контрольної функції парламенту відносять його діяльність щодо контролю за виконанням урядом державного бюджету. Іноді цю діяльність вважають складовою бюджетної функції законодавчого органу»<sup>20</sup>.

Погоджуючись у цілому з таким визначенням парламентського контролю, усе ж потрібно зауважити, що аналіз змісту статей 85, 86, 98, 101 та ін. Конституції показує, що Верховна Рада України вправі здійснювати парламентський контроль не лише стосовно органів та посадових осіб виконавчої влади. Вона здійснює контрольну функцію також щодо органів парламенту, інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Зазначене дає підстави для висновку про те, що очевидно не можна визнати безспірним визначення парламентського контролю як такого, який здійснюється лише за діяльністю виконавчої влади.

З огляду на вищенаведені дефініції, можна стверджувати, що сьогодні як у зарубіжній, так і у вітчизняній науковій літературі існують різні підходи щодо визначення поняття «парламентського контролю», немає єдиної точки зору у питанні стосовно основних характерних рис парламентського контролю, напрямів його здійснення, організаційно-правових форм реалізації цієї функції парламенту тощо. Фактично не розроблена сама теорія парламентського контролю.

Отже, можна зробити висновок про те, що парламентський контроль займає своє власне місце у системі функцій і правових форм діяльності парламенту, поряд із представницькою, законодавчою, установчою, бюджетно-фінансовою, іншими його функціями та відіграє вирішальну роль у їх реалізації. Світова практика парламентаризму свідчить, що належна реалізація парламентом всіх його повноважень у вирішальній мірі залежить від забезпечення ефективного парламентського контролю. Як підкреслюють дослідники цієї функції парламенту, від того, як забезпечується організація здійснення парламентського контролю у державі, залежить ступінь реальності чи фіктивності багатьох повноважень, що входять до компетенції парламенту. Від того, який обсяг контрольних повноважень парламенту встановлений у законодавстві країни, залежить врешті-решт його реальне місце і роль в системі органів державної влади<sup>21</sup>.

Системність і ефективність здійснення парламентом контрольних повноважень визначає, врешті-решт, ступінь його реальної влади, ваги парламенту серед владних інститутів держави. Від того, наскільки широкий обсяг контрольних повноважень має парламент, від їхнього законодавчого забезпечення і гарантованості, залежить чи у змозі парламент домагатися безумовного виконання своїх рішень чи то у вигляді правових норм постійної дії (Законів), чи то у вигляді доручень, стверджуючи себе тим самим, як реальний владний інститут. У протилежному випадку, коли парламент не спроможний діяти активно і добиватися виконання своїх рішень, він перетворюється в буквальне значенні слова (від французького «parle») на «говорильню», що не має ніякого впливу на суспільно-політичні процеси.

Контрольну функцію парламенту, як найвищого представницького органу в будь-якій державі можна обґрунтувати тезою: парламент виступає представником народу і виразником його волі, а отже, повинен бути в змозі контролювати здійснення державної влади. У найбільш загальних рисах контрольну функцію парламенту можна охарактеризувати як діяльність, що спрямована на здійснення постійної й ефективної перевірки з його боку стосовно виконання прийнятих ним актів у всіх сферах життєдіяльності країни. Здійснення цієї функції парламентом передбачає реалізацію права представників народу – парламентаріїв, парламенту

в цілому, його органами та структурами висловлювати членам уряду та іншим посадовим особам будь-які зауваження, побажання, сумнів, незадоволення, права парламенту вимагати від підконтрольних йому органів та посадових осіб усунення виявлених порушень.

Отже, парламентський контроль – це важливий елемент механізму стримувань і противаг у взаємодії із різними гілками влади, що забезпечує найбільш оптимальну побудову державного механізму країни і ефективну його діяльність. Наявність контрольних повноважень у парламенту стосовно діяльності виконавчої влади, інших владних структур не суперечить, а навпаки, впливає із суті принципу розподілу влад. Теорія і практика свідчать, що парламентський контроль виступає важливим засобом, що запобігає безвідповідальній діяльності органів виконавчої влади, глави держави та інших владних установ. Як невід’ємна складова частина цілісної системи державного контролю та однією із основних функцій будь-якого парламенту у демократичному суспільстві, парламентський контроль покликаний забезпечувати нормальну життєдіяльність всього суспільства. Саме він являє собою один із важливих каналів отримання громадянами країни інформації про економічні, соціальні та політичні процеси у суспільстві та державі, про діяльність органів державної влади, владних структур і установ.

1. *Автономов А.С.* Парламентский контроль / Парламентское право России: Учеб. пос. – М.: Юристъ, 1999. – С. 182-184. 2. *Орландо В.* Принципы конституционного права. – М.: Изд. В.М.Саблина, 1907. – С. 134. 3. *Еллинек Г.* Право современного государства. Общее учение о государстве. – СПб., 1903. – С. 530. 4. *Авакьян С.А.* Федеральное Собрание – парламент России. – М.: Российский Юридический Издательский Дом, 1999. – С. 405-406. 5. *Автономов А.С.* Цит. работа. – С. 182-205. 6. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – С. 512-515. 7. *Ковачев Д.А.* О разнообразии правовых норм, регулирующих парламентский контроль в иностранных государствах / Институты конституционного права иностранных государств. – М.: Городец-издат, 2002. – С. 256-266. 8. *Лафитский В.И.* Контрольные полномочия Конгресса США // Институты конституционного права иностранных государств. – М.: «Городец-издат», 2002. – С. 330-340. 9. *Пилипенко А.Н.* Парламентский контроль во Франции // Журн. рос. права. – 2000. – № 12. – С. 124-135. 10. *Чиркин В.Е.* Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М.: Зерцало, 1998. – С. 360-366. 11. *Documents d'études. Droit constitutionnel et institutions politiques. Le contrôle parlementaire / Documents réunis et commentés par V.Chantebout.* – № 1/14 edition, 1998. 12. *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch herausgegeben von Hans-Peter Schneider und Wolfgang Zeh.* Walter de Gruyter. – Berlin; New York, 1989. 13. *Чудаков М.Ф.* Конституционное государственное право зарубежных стран. – Мн.: Харвест, 1998. – С. 494-499. 14. *Утяшев М.М., Корнилова А.А.* Контрольные функции региональных парламентов: сравнительный анализ // Право и политика. – М., 2001. – № 1. – С. 30. 15. *Исполнительная власть, законодательная власть, судебная власть во Франции.* Российско-Французская Серия «Информационные и Учебные материалы». – Новая серия: № 6. Посольство Франции в России. Министерство иностранных дел Франции. – 1996. – С. 96. 16. *Steffani W.* Op. cit. – S. 1328. 17. *Ківалов С., Орзіх М.* Парламентський контроль в умовах державно-правової реформи в Україні // Юридический вестник. – 1999. – № 4. – С. 68. 18. *Журавський В.С.* Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму: Автореф. дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.02. – Одеса, 2001. – С. 8. 19. *Залобовська І.К.* Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері держав-

ного управління: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Одеса, 2002. – С. 171. **20.** *Юридична* енциклопедія. – К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2001. – Т. 3. – С. 324. **21.** *Парламентский* контроль: законодательная практика иностранных государств // Журнал российского права. – 2000. – № 9. – С. 10-13.