

## СУТНІСТЬ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ УКРАЇНИ

**Анотація.** У даній статті аналізуються сучасні вітчизняні та зарубіжні наукові підходи до визначення сутності контролю та парламентського контролю у державному управлінні України.

**Ключові слова:** контроль, парламентський контроль, державне управління, орган державного управління, органи виконавчої влади.

**Аннотация.** В статье анализируются современные отечественные и зарубежные научные подходы к определению сущности контроля и парламентского контроля в государственном управлении Украины.

**Ключевые слова:** контроль, парламентский контроль, государственное управление, орган государственного управления, орган исполнительной власти.

**Summary.** This article analyzes the current domestic and foreign scientific approaches to the definition of the notion of control and parliamentary control of public administration of Ukraine.

**Key words:** control, parliamentary control, public administration, governments, executive authorities.

**Постановка проблеми.** Конституцією України визначено широке коло функцій Верховної Ради України, які стосуються контролю. Адже саме вони є вирішальними у розбудові демократичної правової держави і запровадженні засад верховенства закону.

Аналіз стану здійснення контрольних повноважень Верховною Радою України свідчить, що на сьогодні діяльність цього владного інституту є недостатньо ефективною. Підтвердженням цьому є результати опитування народних депутатів України 6-го скликання, які зазначили зниження ефективності діяльності інститутів парламентського контролю у порівнянні з п'ятим опитуванням. Зокрема, найнижчою, на їхню думку, є ефективність «Години запитань до Уряду» (32,5%), комітетських (49,2%) та парламентських (53,0%) слухань. Суттєво (майже на 35%) знизилася оцінка парламентаріями ефективності Рахункової палати за два останні опитування [13; с. 32]. Це, у свою чергу, визначає зменшення реальної влади парламенту та можливостей його впливу на хід суспільних процесів у державі. Саме тому важливим аспектом виступає розуміння сутності парламентського контролю, від якого залежить ефективність державного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Як свідчить проведений аналіз, дослідженню сутності і змісту контролю у державному управлінні та парламентського контролю присвячені роботи сучасних українських дослідників. Дослідженням сутності поняття контролю у державному управлінні займалися О. Ф. Андрійко, В. Д. Бакуменко,

Н. Р. Нижник, В. П. Писаренко, О. П. Полінець, О. І. Сушинський, В. С. Шестак, серед зарубіжних науковців: В. Г. Афанасьєв, О. Б. Зеленцов, С. С. Студеникін, М. С. Студеникіна, Ю. А. Тихомиров, В. Є. Чіркін, К. В. Шоріна та інші.

Правовий аспект контрольних повноважень Верховної Ради України вивчали вітчизняні науковці і практики у сфері права: Ю. Г. Барабаш, А. З. Георгіца, В. С. Журавський, І. К. Залюбовська, С. В. Ківалов, М. І. Козюбра, О. О. Майданник, М. П. Орзіх, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко та інші.

Різні аспекти парламентського контролю у зарубіжних країнах досліджували: Р. Ален, М. Альберт, Г. Бребан, Б. Гурне, Н. М. Касаткіна, О. В. Коврякова, К. С. Лапатухіна, М. Х. Мексон, Г. Райт, І. А. Ракитська, А. Сільвестрак, Я. Хагвал, М. Хедоурі та інші.

Проте, в галузі державного управління недостатньо досліджувалося питання щодо розкриття змісту парламентського контролю виходячи із сутності контролю, як однієї з головних функцій державного управління.

**Метою статті** є розкриття сутності поняття парламентського контролю шляхом вивчення та аналізу різноманітних наукових підходів.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасні зміни, пов'язані з реформуванням діяльності органів державного управління, неможливі без належної організації і здійснення контролю різними гілками державної влади: законодавчої, виконавчої, судової.

У науці існує безліч підходів до розуміння сутності контролю у різних аспектах проблем

публічно-владної діяльності та напрямів наукових досліджень, більшість яких здійснювалися юристами, політологами, соціологами, економістами. Неоднозначною з даного питання є позиція науковців і практиків у сфері державного управління.

Етимологічно слово «контроль» походить від французького іменника «contrôle». У тлумачному словнику французької мови Petit Robert походження цього слова подається у декількох варіантах. У першому як словосполучення «contre-rôle», що виступає в розумінні «registre tenu en double», тобто вторинний запис з метою перевірки першого, в іншому – як складне слово, утворене з двох слів «de contre-» та «et role», що означає бути проти опису, за і проти списку справ. У сучасній мові «contrôle» використовується у значенні контроль, перевірка, критика.

Вживання даного терміна в українській мові зводиться до розуміння контролю у переважно трьох значеннях: 1) перевірка відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам; 2) перевірка відповідності параметрів об'єкта, процесу встановленим нормам; 3) перевірка, облік діяльності кого – або чого-небудь, нагляду за кимсь чи чимось» [2, с.569].

Контроль, як соціальне явище, має широке поле застосування і поширюється у всі сфери діяльності людини. Особливе місце контроль посідає в управлінській діяльності, зокрема у державному управлінні.

Нами здійснено аналіз та узагальнено, що зміст контролю розглядається у п'яти аспектах: як діяльність або вид діяльності учасників управлінського процесу (В. Г. Афанасьєв, Н. Р. Нижник, В. П. Писаренко, К. С. Лапатухіна, О. П. Полінець, С. В. Ківалов, Л. Р. Біла); як функцію управління (О. Ф. Андрійко, В. Д. Бакуменко); як метод управління (Ю. П. Битяк, В. В. Зуй); як процес управління (М. Х. Мексон, М. Альберт і М. Хедоурі, О. І. Ющик, К. В. Шоріна); як система (Ю. О. Тихомиров).

Ряд науковців розглядають контроль як багатопланове поняття. Зокрема, М.С.Студеникіна зауважує, що, коли йдеться про контроль, не пов'язаний з окремим рішенням, він розглядається як вид діяльності і виступає при цьому як функція управління, коли ж контроль розглядають, пов'язуючи з рішенням, його найчастіше називають стадією управлінського циклу [6, с.16].

Досліджуючи контроль як функцію управління, Є. А. Кочерін розглядає його як системне багатопланове явище у трьох основних аспектах: 1) контроль як системна і конструктивна діяльність керівників, органів управління, одна з основних управлінських функцій, тобто контроль як діяльність; 2) контроль як завершальна стадія процесу управління, серцевиною якої є механізм зворотного зв'язку; 3) контроль як невід'ємна складова процесу прийняття і реалізації управлінських рішень, що безупинно бере участь у цьому процесі від його початку до його завершення [6, с.16].

Про тривимірність контролю зазначав О.І. Сушинський, аналізуючи сутність контролю у сфері публічної влади. Ним встановлено: по-перше, контроль - це вольові діяння відповідних суб'єктів щодо запровадження, збереження, зміни або (та) спрямування певного стану суспільних відносин; по-друге, контроль – це функція, яка надає відповідної питомої ваги громаді в реалізації нею своїх повноважень і мультиплікації повноважень її складових; по-третє, контроль - це управління управлінням щодо спрямування суспільних процесів через специфічний вплив на всі види державновладної та самоврядної діяльності [11, с. 38].

Здійснивши аналіз окресленого кола наукових джерел та підходів, ми вважаємо, що контроль має розумітися як система заходів, що включає спостереження, перевірку й аналіз органами державної влади виконання управлінських рішень суб'єктами управління від початку їх впровадження до завершення, порівняння наявних і прогнозованих результатів, виявлення та коригування недоліків і порушень, допущених у ході виконання цих рішень, розроблення заходів щодо їх усунення з метою підвищення ефективності діяльності об'єкта управління (авт.).

Для визначення сутності контролю у діяльності парламенту нами здійснено аналіз наукових досліджень з теорії світового і вітчизняного парламентаризму. Контрольним повноваженням парламентів приділялась особлива увага у класичних теоріях парламентаризму. Так, англійський ідеолог Джон Стюарт Мілль зазначав, що природа представницького правління означає, що «весь народ або значна його частина користується через періодично обраних ними депутатів вищою контролюючою владою», при цьому зазначає, що «представницькі зібрання повинні забезпечувати за собою верховний контроль над усіма справами, у будь-якому випадку над усіма діями урядової влади».

У світовій конституційній та державно-управлінській практиці було сприйнято ідею Дж. Мілля, тому на сьогодні контрольні повноваження мають практично всі зарубіжні парламенти. Зокрема, найбільше ці повноваження регламентуються у конституціях Швейцарії 1874 р. (ст. 85), Португалії (ст. 165), Болгарії (ст. 62), Македонії (ст. 68), Швеції 1974 р., яка має окремий розділ «Контрольна влада» [3, с.328].

Велика увага питанню парламентського контролю приділена вітчизняними та зарубіжними науковцями з точки зору правової науки. Так, проблемі реалізації контрольної функції парламенту приділив значну увагу В. С. Журавський, який визначає парламентський контроль в Україні як «передбачена Конституцією і законами України діяльність Верховної Ради України, утворених нею органів, вибраних нею посадових осіб та народних депутатів України щодо отримання, значення, оприлюднення інформації про діяльність, рішення, правові акти інших органів і посадових осіб

публічної влади, підприємств, установ та організацій і вжиття на основі цієї інформації передбачених Конституцією і законами України заходів реагування» [4, с.247].

Набули поширення й погляди щодо парламентського контролю як виду державного контролю. Зокрема, у роботі В.С. Шестак зазначено, що «парламентський контроль є найвищим видом державного контролю в Україні, що зумовлено статусом Верховної Ради України (представницький орган всього народу України, єдиний орган законодавчої влади) в системі органів Української держави» [12, с. 90].

З позицій теорії і практики державного управління розглядає сутність парламентського контролю В. Д. Бакуменко, який вбачає у ньому «одне із фундаментальних прав вищого представницького органу, засіб організації проведення державного контролю, головними методами і формами якого є постановка питання про довіру уряду, парламентське розслідування, яке може спричинити застосування процедури імпічменту глави держави, створення соціального контрольного органу парламенту (рахункової палати, рахункового суду), діяльність яких має не політичний, а конкретно-управлінський характер» [5, с.510].

Майданик О. О. вважає парламентський контроль провідним видом контролю в системі державного контролю в Україні, який виступає як «одна із основних функцій Верховної Ради України, що охоплює всі напрями і види її контрольної діяльності, реалізується у визначених Конституцією та законами України межах і проявляється у здійсненні парламентом юридично значимих дій, спрямованих на визначення ступеню відповідності діяльності та правових актів підконтрольних суб'єктів законам України, шляхом виявлення, отримання, аналізу, узагальнення отриманих даних, інформації з питань контролю, її оцінки на основі співставлення із приписами закону, та, при виявленні порушень, – застосуванні встановлених у законодавстві санкцій та інших заходів впливу щодо усунення виявлених порушень та запобігання їх у майбутньому» [9, с. 67].

Системного змісту парламентському контролю надала К. С. Лапатухіна [8, с. 14], яка тлумачить його як «систему норм, які регулюють порядок проведення нагляду та перевірки, що здійснюється власне парламентом, палатами парламенту, комітетами та комісіями парламентів або його палат, спеціалізованими органами, створеними парламентами, депутатами та уповноваженими посадовими особами визначеного законодавством об'єкта контролю, обумовленого формою правління держави».

Аналізуючи парламентський контроль у США, Німеччині і Франції, О. В. Коврякова, доходить висновку, що парламентський контроль – це «система норм, які регулюють встановлений порядок спостереження і перевірки в основному діяльності органів виконавчої влади, який здійснюється як парламентською більшістю й опо-

зицією, так і допоміжними органами вищого законодавчого органу, і спрямований на оцінку цієї діяльності з можливим застосуванням санкцій (вотуму недовіри, резолюції осуду, імпічменту тощо)» [7, с.12]. Розглядають парламентський контроль як контроль за діяльністю органів виконавчої влади і ряд вітчизняних науковців, зокрема: І. К. Залюбовська, С. В. Ківалов, М. П. Орзіх, Р. М. Павленко, В. П. Писаренко, В. М. Шаповал. Із запропонованих варіантів визначень досить чітко простежується ідея радянської теорії державного управління – розгляду контролю вищого представницького органу як одного із різновидів державного контролю.

Парламентський контроль у складі громадського контролю розглядають В.В. Речицький та О.Б. Зеленцов [1, с.17].

Поряд з цими у сучасній науковій думці існують погляди на парламентський контроль як комплексний державно-громадський контроль. Так, у дослідженні Ю.Г. Барабаша парламентський контроль визначено як «важливу функцію Верховної Ради України, яка здійснюється парламентом як безпосередньо, так і його органами, посадовими особами, народними депутатами України та спеціалізованими допоміжними інститутами – Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, Рахунковою палатою, - направлена на перевірку діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, підприємств установ та організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, з точки зору відповідності цієї діяльності вимогам законності, ефективності і доцільності» [1, с. 48]. Поділяє вищезазначений погляд Самойлюк О. Г., яка парламентський контроль в Україні пропонує розглядати більш широко, ніж через призму контролю за діяльністю виконавчої влади, і вважає парламентський контроль вищою формою контрольної діяльності в державі, що поєднує державний і громадський контроль [10, с.306].

**Висновки.** Таким чином, за результатами проведеного аналізу наукових досліджень встановлено багатовекторність підходів до розуміння сутності поняття контролю та парламентського контролю у сфері державного управління. Зокрема нами виявлено, що контроль у державному управлінні позиціонується у п'яти значеннях, як: діяльність учасників управлінського процесу, функція, метод або процес управління, система взаємопов'язаних процесів. Однак, більшість дослідників означають контроль як системне багатопланове явище.

У розумінні сутності парламентського контролю нами виявлено три наукові погляди, які різняться за підходами до належності парламентського контролю: 1) як вид державного контролю; 2) як громадський контроль; 3) як комплексний державно-громадський контроль.

Враховуючи сучасні процеси вітчизняного державотворення, та на підставі здійсненого аналізу наукових досліджень вважаємо найбільш

доцільним визначення сутності парламентського контролю як системи заходів з моніторингу, перевірки й аналізу Верховною Радою України відповідності функціонування органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, їх посадових осіб та виконання ними державно-управлінських рішень, вимогам законності, побудованої на пріоритетах народного представництва та громадського контролю (авт.).

Виходячи з вищезазначеного вбачаємо два можливих шляхи розвитку парламентського контролю: перший – зниження значення парламентського контролю у державному управлінні при подальшій самостійності та повній безконтрольності вертикалі виконавчої влади, другий – створення ефективної системи виконання державно-управлінських рішень, побудованої на пріоритеті

органів народного представництва, за якої Верховна Рада повинна стати реальним владним державним інститутом, використовуючи дієві інструменти громадського контролю такі як громадська думка та широке висвітлення фактів порушення прав та свобод людини і громадянина у засобах масової інформації.

**Перспектива подальших розробок.** Напрямами подальших наукових досліджень з досліджуваної у статті проблематики доцільно визначити: аналіз дослідження історичних передумов становлення системи парламентського контролю в Україні; виявлення залежності парламентського контролю від історичного розвитку України; еволюцію складових елементів контрольної функції парламенту; зарубіжний досвід становлення контрольної функції парламентів; аналіз еволюції правової основи для здійснення парламентського контролю.

### ЛІТЕРАТУРА:

1. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики: дис... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Барабаш Юрій Григорович. — Х., 2004. — 205 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / [уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел]. — К. : Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. — 1728 с.
3. Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн: навч. посіб. / А. З. Георгіца. — Чернівці: «Рута», 2000. — 424 с.
4. Журавський В. С. Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / В.С. Журавський. — Одеса, 2001. — 24 с.
5. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. : Ю.П.Сурмін, В.Д.Бакуменко, А.М.Михненко та ін.]; за ред. Ю.В.Ковбасюка, В.П.Трошинського, Ю.П.Сурміна. — К. : НАДУ, 2010. — 820 с.
6. Кобринський В.Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кобринський Віталій Юрійович. — К., 2008. — 187 с.
7. Коврякова Е. В. Парламентский контроль в зарубежных странах: автореф. дис. ... на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Е.В. Коврякова. — М., 2002. — 17 с.
8. Лапатухина Е.С. Контрольные функции органов представительной власти: автореф. дис. ... на соискание науч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. «Конституционное право; муниципальное право» / Е.С. Лапатухина. — М, 2009. - 18 с.
9. Майданник О.О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України: дис... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Майданник Олена Олексіївна. — К., 2008. — 632 с.
10. Самойлюк О.Г. Парламентський контроль як предмет науково-теоретичного дослідження / О.Г.Самойлюк // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. — 2007. - №4. — С. 297 – 306.
11. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: [монографія] / О.І. Сушинський. — Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. — 468 с.
12. Шестак В. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): [монографія] / В. Шестак. — Х. : Основа, 2003. — 208 с.
13. Шосте опитування народних депутатів України // Програма сприяння парламенту України - II. — К., 2009. — 37 с.

*Рецензент: Пашко Л. А. — д.держ.упр., доц.;  
Сорока С. В. — к.політ.н.*

© Матвєєва Л. О., 2012

*Дата надходження статті до редколегії 03.12.2011 р.*