

А. І. Полякова,

кандидат історичних наук, доцент кафедри історії та правознавства,

Мелітопольський державний педагогічний університет імені Богдана Хмельницького

ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ — ЯК ОДИН ІЗ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ТА ВИКОНАВЧОЇ ГІЛОК ВЛАДИ В УКРАЇНІ (1991—2004 РР.)

Розглядається парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади, який є частиною державного контролю, відповідає всім ознакам державного контролю та має специфічні особливості, властиві саме парламентському контролю.

Consider parliamentary oversight over the activities of executive power that is part of state control and meets all the elements of control and has specific features inherent in this parliamentary oversight.

Ключові слова: парламентський контроль, виконавча влада, парламент.

Key words: parliamentary control, the executive, parliament.

Одним з головних факторів розвитку політичного процесу в Україні є періодичне загострення протистояння між Верховною Радою України та органами виконавчої влади. Щоб еволюціонувати державну структуру, налагодити взаємозв'язок між гілками державної влади, необхідний історичний аналіз подій, які відбувалися в Україні з моменту її проголошення, активізація наукових розробок, котрі досліджували б місце і роль кожної гілки влади, їх взаємодію та співвідношення.

Мета даного дослідження полягає в аналізі політичних процесів в Україні з 1991 по 2004 рр., виявленні дієвих механізмів взаємодії гілок влади в Україні на основі аналізу одного з них — парламентського контролю за органами виконавчої влади.

Проблемою взаємовідносин законодавчої та виконавчої гілок влади, контрольних функцій представницького органу займаються переважно політологи та юристи. Серед вітчизняних авторів слід виділити В. Шаповала, Ю. Барабаша, А. Кривенко, В. Ківалова, І. Залюбську, В. Журавського, приділяє увагу контрольній функції парламенту і Р. Мартинюк.

А. Кривенко висловила думку, що побудова державної структури на базі доктрини розподілу влади супроводжується постійним звертанням філософсько-юридичної та політологічної думки до проблем місця і ролі кожної гілки влади в тріаді єдиної державної влади та їх взаємовідносин. З історичної точки зору для ефективності взаємодії гілок влади, для вдосконалення правової основи взаємодії просто необхідні глибокі історичні дослідження етапів державотворення та політичних процесів, які відбувалися в Україні з моменту проголошення незалежності в Україні [1].

Прийняття Україною доктрини розподілу влад значно впливає на місце і роль Верховної Ради у державній структурі. Важливим об'єктивним фактором, який визначає роль українського парламенту, є право здійснювати законодавчу діяльність і парламентський контроль за виконанням законів в Україні.

Незважаючи на те, яка модель влади в державі президентська чи парламентська, законодавча влада повинна робити великий вклад у процес демократичного державотворення, враховувати попередні помилки, бути, дійсно дієздатним органом влади в державі. Виконавча влада призначена впроваджувати політику, яка має широку підтримку. Законодавчі органи влади завжди прагнуть установити таку структуру взаємовідносин з органами виконавчої влади, коли законодавець виступає у своєрідному привілейованому становищі щодо органів, які покликані закони виконувати. Крім прийняття законів, парламент намагається розширити свої контрольні функції.

Подібні тенденції мають глибинні історико-правові джерела. А вже одразу після проголошення незалежності за парламентом були закріплені такі важливі повноваження, як прийняття законів, затвердження бюджетів, контроль за діяльністю виконавчої влади, шляхом періодичних звітів виконавчої влади перед законодавчим органом про свою діяльність, підтримання чи відхилення урядових законопроектів, депутатських запитів, депутатських розслідувань,

висловлення недовіри урядові в цілому чи окремим міністрам, винесення резолюції щодо діяльності уряду тощо. Є цікавою думка В. М. Скрипнюка про те, що, незважаючи на внутрішні суперечності діяльності парламенту, виконувати закони можна лише тоді, коли вони є чітко встановленими, а ті, хто їх встановив, не змінюють щомиті "правила гри". Із цього робиться висновок, що уряд є тією ефективною та компетентною основою, на якій може розбудовуватись дієздатна система управління. А отже, діяльність органів виконавчої влади має бути не просто виведена з-під контролю парламенту, а паралельно з цим мають бути розширено коло її повноважень в тому разі коли законодавець буде затягувати з вирішенням проблем, має прийти швидка на рішення та дії виконавча влада [2, с. 120].

Верховна Рада XII скликання (1990—1994 рр.) повела роботу, спрямовану на конкретизацію компетенції найбільш представницького органу та розмежування повноважень між гілками влади. За положенням Конституції 1978 р. вся влада в Україні концентрувалася по лінії рад, а Верховна Рада України якраз і виконувала цю функцію. Верховна Рада мала право формувати уряд — Раду міністрів, здійснювала кадрові призначення, мала право скасовувати рішення органів виконавчої влади та розпуск місцевих рад усіх рівнів. Т.ч. про розподіл влади в даному випадку мова не йде. Декларація про державний суверенітет проголосила про запровадження принципу розподілу влади в Україні, але це був тільки початок становлення органів державної влади за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу, судову. В даний період було прийнято ряд законів, які були покликані вдосконалити діяльність гілок влади в Україні та їх взаємодію. Законом від 21 травня 1991 р. були змінені та доповнені статті Конституції, які стосувалися вищої виконавчої влади. Посада голови Ради Міністрів замінялася посадою Прем'єр-міністра, Рада міністрів перейменовувалася в Кабінет Міністрів — найвищий орган державного управління в республіці [3]. Важливим моментом в реалізації принципу розподілу влади є заснування 5 липня 1991 р. поста Президента України та визначення його главою виконавчої влади.

Верховна Рада XIII скликання (1994—1998 рр.) приділяла багато уваги взаємовідносинам з іншими органами державної влади, але взаємовідносини набували конфліктного характеру. Для подолання кризових явищ у взаємовідносинах між гілками влади, їх ефективною діяльністю на даному етапі і у подальшому необхідно більш ретельно на законодавчому рівні реалізувати принцип розподілу влад.

Невизначеність повноважень між органами законодавчої і виконавчої влади привела до загострення їх взаємовідносин впродовж другої половини 1994 — першої половини 1995 рр. Деякі рішення Верховної Ради не завжди були виваженими і оптимальними. Наприклад, у червні 1994 р. було ліквідовано вертикаль державної виконавчої влади по лінії представників президента, що повертало суспільство до принципу "повновладдя влад" на місцевому рівні.

Важливим моментом в спробі конкретизувати повноваження між органами виконавчої і законодавчої влади є проект закону про владу Президента А. Кучми. За законопроектом Верховна Рада мала віддати Президенту істотну частину владних повноважень, тобто наповнити реальним змістом внесену у Конституцію 1991 р. статтю про запровадження посади Президента як глави держави і виконавчої влади.

Після гострих суперечок 18 травня 1995 р. Верховна Рада України прийняла Закон "Про державну владу та місцеве самоврядування". Президент України ставав одноосібним главою уряду. Президент очолював також й систему місцевих органів державної виконавчої влади. [4, с. 184]. Для остаточного врегулювання конфліктної ситуації в 1995 р. був підписаний Конституційний договір, який відіграв важливу роль у визначенні функцій та повноважень між гілками державної влади. В попередніх дослідженнях визначалася роль Конституційного договору 1995 р. для визначення структури, компетенції, форми діяльності державних органів влади.

В умовах загострення політичного протистояння, погіршення економічної ситуації в сер. 90-х рр. ХХ ст. важливим історичним моментом є прийняття нової Конституції України в 1996 році. Місце парламенту в системі струмувань і противаг за Конституцією України 1996 р. визначається його контрольними функціями щодо гілок влади. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади є одним із головних засобів забезпечення законності у сфері державного управління і покликаний забезпечити ефективність взаємодії між гілками державної влади.

Головне призначення парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади полягає в тому, що він служить засобом отримання інформації про процеси, які відбуваються у діяльності підконтрольних органів виконавчої влади; визначення відповідності їхніх дій поставленим меті; виявлення причин відхилення від них; розроблення заходів, що мають нейтралізувати виявлені відхилення, тобто є одним із найбільш ефективних засобів забезпечення законності у сфері державного управління.

Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади є частиною державного контролю, відповідає всім ознакам державного контролю та має специфічні особливості, властиві саме парламентському контролю. Специфіка контрольної діяльності парламенту проявляється передусім у методах, принципах, регулятивному режимі та безпосередньо соціальному призначенні.

Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади та їхніми посадовими особами є однією з головних вимог підтримання режиму законності у демократичній державі. Це передбачає здійснення глибокого, обміркованого, кваліфікованого контролю за тим, щоб фактична діяльність органів державної виконавчої влади та їхніх посадових осіб чітко відповідала вимогам законодавства, максимальною мірою забезпечувала охорону прав і свобод людини та громадянина в державі. Контроль має своє самостійне місце у системі форм здійснення парламентської діяльності та, як будь-яка правова форма діяльності, повинен мати своє соціальне призначення і відповідні функції.

Наявність у представницького органу необхідного і достатнього обсягу контрольних повноважень, ефективність парламентського контролю на всіх етапах сучасного державотворення є ознакою реального парламентаризму. Парламентський контроль, який охоплює певний комплекс контрольних повноважень представницького органу стосовно діяльності органів виконавчої влади, глави держави, інших владних структур, є важливим компонентом системи стримувань і противаг. Через парламентський контроль парламент здійснює керівництво суспільними й державними процесами, втілення прийнятих парламентом законів та інших рішень та контроль за їх виконанням. Виконання законів представницький орган направляє у правильне русло.

Велике значення мають профілактичні заходи: узагальнення результатів перевірок, виявлення та вивчення відхилень, а також умов, які їх викликали, розроблення і впровадження у життя попереднього контролю, надання рекомендацій підконтрольним органам виконавчої влади, коригування чинного законодавства на підставі аналізу виявлених відхилень.

Як засіб забезпечення законності ця функція парламенту спрямована на припинення неправомірних дій органів виконавчої влади та їхніх посадових осіб, а також застосування до порушників заходів державного впливу. Відповідно до законодавства Верховна Рада України уповноважена як самостійно притягувати до відповідальності винних осіб (імпичмент Президенту), так і ставити перед уповноваженими органами питання про

притягнення порушників до відповідальності (передання матеріалів розслідування тимчасових слідчих комісії Верховної Ради України до Генеральної прокуратури України).

Але в Україні реалізація контрольної функції парламенту напередодні політичної реформи 2004 р. набула надзвичайної гостроти. Правові та політичні конфлікти, що періодично виникали стосовно тих чи інших питань законодавчої діяльності Верховної Ради, супроводжувалися блокуванням законодавчих актів, які мали на меті регламентувати механізми і процедури парламентського контролю. Так, наприклад, відмова від закріплення на конституційному рівні контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України, від права парламенту висловлювати недовіру окремим членам Кабінету Міністрів України призводила до суттєвого обмеження можливостей і засобів впливу парламенту на виконавчу владу в досліджуваній період [5, с. 123].

Таким чином, парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади визначається тим, що парламент в цілому, його органи та депутати перебувають в умовах, коли вони мають безпосередньо використовувати норми права для реалізації конкретних юридичних завдань.

Для повної реалізації контрольної функції депутати повинні оперувати нормами права. С.В. Ківалов, І.К. Залюбська виділяють три групи норм. Норми першої групи повинні точно визначити обсяг контрольної компетенції парламенту, головні завдання і напрями контрольної діяльності парламенту, форми і методи проведення контрольних заходів, систему заходів відповідальності. Ця група норм повинна утворювати передумови ефективного здійснення контрольної діяльності парламенту.

Норми другої групи покликані забезпечувати потреби самої контрольної діяльності парламенту і за своїм характером є процесуальними. Ці норми спрямовані на визначення оптимальних варіантів контрольного процесу. Вони мають закріплювати організацію контрольної діяльності парламенту, порядок застосування заходів відповідальності, систему організаційно-правових гарантій здійснення контрольної діяльності, порядок виконання приписів парламенту органами виконавчої влади.

Третя група норм — найширша за обсягом, оскільки вона визначає предмет контрольної діяльності парламенту. Тобто на законодавчому рівні слід визначити, яка діяльність органів виконавчої влади може бути об'єктом парламентського контролю. Це питання частково вирішене у Конституції. Так у ст. 85 закріплюється, що Верховна Рада України розглядає Програми діяльності Кабінету Міністрів України, контролює виконання бюджету України тощо [6, с. 31].

Характеристика парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади як правової форми діяльності визначається також і тим, що всі його результати мають бути завжди оформлені у відповідних офіційних правових актах.

Контрольні повноваження Верховної Ради України визначені Конституцією України. Ст. 85 п. 4, п. 13, п. 14, п. 33. Ст. 101 Конституції України, де також передбачене здійснення парламентського контролю через Уповноваженого Верховної Ради за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина. У Законах України "Про постійні комітети Верховної Ради України", "Про Рахункову палату", "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини", у Регламенті Верховної Ради України і деяких інших нормативно-правових актах також приділяється увага цьому питанню. Але сучасна законодавча регламентація парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади є неповною і потребує доповнень (прийняття нових законів) та внесення змін до існуючих.

Важливим засобом, за допомогою якого здійснюється контрольна діяльність парламенту, засобом посилення її гласності є залучення засобів масової інформації до реалізації контрольних повноважень парламенту, проведення трансляцій пленарних засідань Верховної Ради України, на яких заслуховуються звіти за депутатськими запитамі, проводяться "Дні уряду", парламентські слухання, висвітлення діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункової палати.

До головних напрямів парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади можна віднести:

- контроль за дотриманням прав і свобод, а також інтересів громадян, що охороняються законом;
- контроль за дотриманням органами виконавчої влади Конституції і законів України;
- контроль за законністю і доцільністю управлінських рішень;
- контроль за дотриманням державної дисципліни,

своєчасним і доброякісним виконанням обов'язків підконтрольними об'єктами [6, с. 31].

Для виконання контрольних функцій парламент повинен мати доступ до необхідних джерел інформації, а для цього комітети парламенту повинні мати певні повноваження для її отримання, які зобов'язували б органи виконавчої влади надавати цю інформацію.

Існують різні способи отримання інформації. Способи визначені Конституцією України та іншими нормами права. До них можна віднести отримання від органів державної влади чи посадових осіб періодичних звітів, інформацій, заслуховування послань та доповідей у передбачених Конституцією чи законами України випадках. Особливим способом отримання інформації у процесі здійснення контрольної функції представницьким органом є проведення у Верховній Раді дня уряду та парламентських слухань [5, с. 129].

Як відомо з історичного досвіду, фінансовий контроль є одним з важливих важелів впливу на будь-який державний орган. Тому одним із реальних засобів контролю представницького органу за виконавчою владою є здійснення бюджетної функції. Дана функція визначена ст. 85 п.4 Конституції України: "затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету, прийняття рішення щодо його виконання". Дана функція знаходить відображення також у п. 14 ст. 85 Верховна Рада затверджує рішення "...про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародними організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням".

Важливим моментом у контрольній діяльності парламенту є визначення її принципів. Для подальшого вдосконалення механізмів взаємодії між гілками влади принципи повинні бути головною ідеєю, яка концентрує в собі інтереси суспільства.

Принципи парламентського контролю, виділені С. Ківаловим та І. Залюбською, відповідають принципам побудови демократичної правової держави, покликаної захищати інтереси народу, сприяти еволюційним процесам у взаємодії гілок державної влади. Першим принципом парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади в сучасних умовах побудови демократичної та правової держави, звичайно, є принцип пріоритету прав і свобод людини при здійсненні парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади. Цей принцип означає, що перше питання, яке має цікавити при здійсненні парламентського контролю — це саме питання дотримання органами виконавчої влади та їх посадовими особами прав та свобод людини і громадянина.

Одним із найбільш важливих принципів парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади є принцип законності, відповідно до якого парламентський контроль має здійснюватися відповідно до чинного законодавства, в межах правових норм.

Принцип відповідальності контролюючого органу перед державою і підконтрольною структурою за об'єктивність контролю. Цей принцип є продовженням загального принципу законності і вказує на один із шляхів його реалізації.

Принцип професіоналізму. Це один із провідних принципів парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, який передбачає наявність високої фахової підготовки тих, хто здійснює контроль.

Принцип неупередженості парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади. Він досягається шляхом покладення завдань контролю на осіб, які не мають підстав бути зацікавленими в певному його результаті. Цей принцип є одним із найбільш суттєвих виявів принципу законності, тісно пов'язаний із принципом об'єктивності.

Принцип об'єктивності. Об'єктивність парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади дає можливість реально оцінити ситуацію, яка складається у сфері управлінської діяльності органів державної виконавчої влади. Дотримання принципу об'єктивності вимагає аналізу реальних фактів та всебічного їх розгляду.

Принцип всебічності парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади є дуже близьким до принципу об'єктивності. Під всебічністю парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади як одного з важливих його принципів слід розуміти поширення парламентського контролю на найбільш важливі сфери діяльності органів виконавчої влади. Перш за все, це стосується дотримання прав і свобод людини і громадянина у процесі реалізації своїх повноважень органами виконавчої влади, економічній сфері — прийняття реального бюджету і конт-

роль за його належним та своєчасним виконанням, зовнішньоекономічна сфера тощо.

Наступним, не менш важливим принципом парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, є принцип системності, який проявляється у послідовності здійснення контрольних заходів парламентом.

Принцип гласності при здійсненні парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади повинен бути присутнім на всіх стадіях контрольної діяльності. При цьому необхідно, щоб система надання інформації про результати контрольної діяльності суб'єктів парламентського контролю мала врегульовану процедуру і форму доведення результатів перевірок до широких верств населення. Важливо, щоб ця інформація не перетворювалася на спроби нав'язати суспільству якусь певну точку зору або те чи інше ставлення до органів державної влади чи посадової особи. Це має бути об'єктивним висвітленням відомостей, отриманих у результаті парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади.

Принцип допомоги підконтрольному об'єкту у виправленні порушень та недоліків означає, що основним завданням контролюючого органу Верховної Ради України є не лише виявлення порушень, а й допомога підконтрольним об'єктам в їх подоланні. Можливо, виявлені недоліки стали наслідком не врегулювання на законодавчому рівні тих чи інших питань, і їх треба врегулювати шляхом прийняття нових законів або внесення змін та доповнень до чинних [6, с. 40—42].

Аналізуючи історичні факти, пов'язані з політичними процесами, які відбувалися у 1991—2004 рр., робимо висновок, що взаємодія законодавчої та виконавчої гілок влади не завжди була ефективною. Парламентський контроль за органами виконавчої влади вимагав вдосконалення відповідно до вказаних принципів. Відсутність дієвих механізмів контролю з боку парламенту за діяльністю органів виконавчої влади вважається однією з головних проблем посилення позицій Верховної Ради. Але гілки влади не повинні узурпувати владу, втручатися у сферу діяльності одна одної.

Теорія є теорією, але, як показує історичний досвід, виконання контрольної функції парламенту оцінити однозначно неможливо. У 1990—1994 рр. відбулося лише одне парламентське слухання і взагалі не проводилися дні уряду у Верховній Раді. За 1994—1998 рр. було проведено всім парламентських слухань, 20 днів уряду. Інколи парламентарі намагалися в деяких випадках підміняти органи попереднього слідства та суд. Серед них, наприклад, розслідування афери з трестами, діяльність концерну "Бласко" та ін. [4, с. 201].

Як зазначав колишній Голова Верховної Ради України О. Мороз, аналізуючи роботу Верховної Ради XIII скликання, "рівень організації законотворчого процесу залежить від взаємодії з Верховною Радою глави держави і особливо Кабінету Міністрів". Сьогоднішня політична ситуація доводить достовірність думки О. Мороза [7].

Для подальшої плідної діяльності, ефективного взаємодії гілок влади необхідно внести відповідні доповнення і зміни до статей Конституції, які регулюють контрольну функцію Верховної Ради.

Література:

1. Кривенко А. Тріада влади. Перша серед рівних/ А.Кривенко// Віче. — 1994. — №7(28). — С. 17—33.
2. Скрипнюк В.М. Питання правового забезпечення взаємодії виконавчої та законодавчої гілок державної влади/ В.М.Скрипнюк// Держава і право. Юридичні і політичні науки. — Вип.18. — С. 118—126.
3. Закон УРСР про зміни та доповнення до Конституції від 21 травня 1991 № 1048-12 // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 26. — Ст. 294.
4. Бандурка О.М. Парламентаризм в Україні. Становлення і розвиток / О.М. Бандурка, Ю.Д. Древаль. — Харків, 1999. — 275 с.
5. Мартинюк Р.С. Реалізація принципів поділу влади сучасній Україні: політико-правовий аналіз/ Р.С. Мартинюк. — Острого, 2007. — 285 с.
6. Ківалов С.В. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади: історія, теорія, перспективи монографія/ С.В. Ківалов, І.К. Залюбська. — Одеса: Юридична література, 2004 — 150 с.
7. Мороз О. У складних умовах домінувала тенденція зростання кількісних та якісних показників роботи парламенту. Тези доповіді Голови Верховної Ради XIII скликання про стан законодавчої бази в Україні / О. Мороз // — Голос України. — 1998. — 14 травня.
8. Конституція України. — Харків: "Парус", 2007.

Стаття надійшла до редакції 23.09.2011 р.