

дянського суспільства саме представницька й соціалізуюча діяльність партій є пріоритетними. Політичні партії як правлячі, так і опозиційні, незважаючи на свою молодість, все впевненіше займають своє місце у відносинах між народом і державою.

Список літератури: 1. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. Х., 2000. 2. Лукаш С.Н. Щодо проблеми закріплення в Конституції і законах України місця політичних партій у політичній системі // Матеріали наукової конференції «Конституція України – основа модернізації держави та суспільства». Х., 2001. 3. Француз А.Й. Політичні партії і проблеми посилення їх ролі у здійсненні державної влади в Україні // Бюлетень Міністерства юстиції України. 2004. №8. 4. Закон України «Про політичні партії в Україні» // Урядовий кур'єр. 2001. 28 квітня. №77.

Надійшла до редколегії 11.01.05

М.В. Розвадовська

ФУНКЦІОНАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

В Україні парламент виступає як загальнонаціональна, виборна установа, яка втілює засади представництва інтересів різних груп і прошарків суспільства та виступає як одна із провідних інституцій у державному механізмі країни. Верховна Рада України виконує конституційно визначені представницькі, законодавчі, установчі, номінаційні, контрольні функції. Однак функціональна характеристика парламенту не в традиційному розумінні як напряму діяльності, а як здатності до відповідної діяльності з її нормативно-правовим забезпеченням не привернула належної уваги вітчизняних вчених, хоча в теорії та практиці сучасного парламентаризму широко використовуються класичні моделі функціональних характеристик. В українській теорії парламентаризму до цієї проблеми спеціально зверталися А.З. Георгіца, С.В. Ківалов, Л.Т. Кривенко, В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, В.М. Шаповал. Проте окремих досліджень, які придатні для втілення в сучасну парламентську діяльність, бракує. Особливо це має стосуватися контрольної функції.

Контрольна діяльність парламенту регламентована фрагментарно, колізійно, неповно щодо окремих суб'єктів, які мають повноваження з парламентського контролю, або врегульована застарілим законодавством (наприклад – діяльність комітетів Верховної Ради України). Саме тут є нагальна потреба в активізації діяльності комітетів, функціонуванні у сфері контрольної діяльності народних депутатів – членів комітету певного профілю, які здійснювали б контроль поза межами спеціального доручення відповідно до плану контрольної діяльності Верховної Ради України. Тому глибоке дослідження питань здійснення парламентського контролю в Україні набуває особливого змісту і актуальності.

На рівні закону не визначено те, що взагалі може бути об'єктом парламентського контролю, тому метою статті є спроба коротко охарактеризувати парламентський контроль, який здійснюється на Україні. Функція контролю полягає в забезпеченні збору, передачі, збереження та обробки даних обліку, тобто в кількісному обрахуванні, реєстрації та групуванні інформації про діяльність системи управління, виконання управлінських рі-

шень, наявність фінансів і матеріальних ресурсів. Облік складає важливу передумову контролю, суть якого полягає у виявленні відповідності чи невідповідності реального стану об'єкта управління заданій програмі. Контроль дозволяє виявити, наскільки виконана робота відповідає висунутим цілям і завданням.

В парламентах різних країн контрольні повноваження можуть бути надзвичайно різноманітними. Це залежить від тієї ролі, яку відіграє парламент певної країни у системі державного управління. Важливе місце в діяльності Верховної Ради України, як і парламентів інших країн, посідає парламентський контроль.

Контрольна діяльність парламенту досить багатогранна. Якщо установа (державотворча) діяльність, за чинною Конституцією, значною мірою відійшла від Верховної Ради до Президента як глави держави, особливо щодо формування органів виконавчої влади, то традиційна її функція – парламентського контролю не лише залишилась, а й певною мірою збагатилася.

Основними напрямками контрольної діяльності Верховної Ради є:

- 1) контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України;
- 2) парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини й громадянина та їх захист;
- 3) бюджетно-фінансовий контроль;
- 4) прийняття Верховною Радою рішення про направлення запиту до Президента України;
- 5) запит народного депутата України на сесії Верховної Ради;
- 6) парламентський контроль за діяльністю органів прокуратури;
- 7) здійснення парламентського контролю з окремих питань безпосередньо або через тимчасові спеціальні і тимчасові слідчі комісії.

Одним із пріоритетних напрямів парламентського контролю є нагляд за діяльністю Кабінету Міністрів, який підконтрольний та підзвітний Верховній Раді України. Це зумовлено функціями і повноваженнями Кабінету Міністрів як вищого органу в системі органів виконавчої влади. Відповідно до ст. 116 Конституції Кабінет Міністрів забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів, актів Президента України [1]. Основною формою парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України є розгляд й заслуховування звітів Кабінету Міністрів про свою діяльність.

Одним з найважливіших напрямів діяльності Верховної Ради є бюджетно-фінансовий контроль. Відповідно до ст. 9 Конституції контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради здійснює Рахункова палата [1].

Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини й громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Однією з основних традиційних форм парламентського контролю є запити – парламентські та депутатські. Зокрема, відповідно до Конституції

України (ст. 85) Верховна Рада може прийняти рішення про направлення запиту до Президента на вимогу народного депутата, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як третиною конституційного складу Верховної Ради [1].

Народний депутат України має право на сесії Верховної Ради звернутися із запитом до органів Верховної Ради, Кабінету Міністрів, керівників інших органів державної влади та місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від підпорядкування і форм власності. При цьому керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його заяви (ст. 86 Конституції) [1].

Для виконання контрольних функцій парламент повинен мати доступ до необхідних джерел інформації. Конституція і закони країни надають парламенту та його комітетам повноваження, які зобов'язують органи виконавчої влади, організації і приватних осіб надавати інформацію на запит парламентарів.

Конституції та закони країн розвинутої демократії надають парламентам найрізноманітніші засоби для здійснення їх контрольних функцій: положення про письмові звіти урядових установ перед парламентом, можливість виклику державних чиновників до комітетів чи парламенту для надання свідчень з того або іншого питання, депутатський запит, день уряду, можливість створення спеціальних контрольних органів, щорічний звіт уряду, звіти уряду про виконання окремих програм з різноманітних напрямків діяльності, можливість ведення депутатських розслідувань тощо. Права комітетів проводити розслідування мають особливу вагу для міжвладного балансу в питаннях, які стосуються марнотратства, шахрайства чи зловживання службовим становищем окремих представників виконавчої влади.

Органи виконавчої влади, як правило, не зацікавлені у наданні повної інформації парламентові. Тому, скажімо, в комітетах Конгресу США все частіше використовуються письмові свідчення урядовців під присягою. Це значно прискорює процес розслідувань.

Закони країни повинні передбачати норми відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування за відмову надавати інформацію або за надання неправдивої інформації. У багатьох країнах такі норми відсутні. Дуже добре ця процедура відпрацьована у США. Там свідок за надання неправдивої інформації може бути притягнутий до відповідальності за неповагу до невід'ємного права Конгресу на отримання інформації.

В Україні найбільш важливі контрольні санкції Верховна Рада може застосувати до Кабінету Міністрів. Це право передбачене статтею 87 Конституції України, згідно з якою Верховна Рада за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів може прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів більшістю конституційного складу. Ця процедура може бути застосована парламентом не раніше ніж через рік після схвалення Верховною Радою програми діяльності Кабінету Міністрів України [1]. Контроль за діяльністю Кабінету Міністрів

здійснюється через заслуховування його звітів на дні уряду або під час парламентських слухань з того чи іншого питання.

Верховна Рада України також здійснює контроль за діяльністю прокуратури. Для контролю з окремих питань вона може створювати тимчасові спеціальні та слідчі комісії.

Контрольні функції Верховної Ради унормовані не тільки Конституцією, а й Регламентом Верховної Ради України [2] та Законом України «Про постійні комісії Верховної Ради України» [3]. Визначальним фактором ефективного законодавчого контролю найчастіше є ті обсяги фінансових та технічних ресурсів, які можуть надаватися парламентом урядові для виконання урядових програм.

Парламентська структура передбачає використання спеціальних служб для допомоги народним депутатам у виконанні контрольних функцій, для чого необхідна висока кваліфікація і професійність апарату, який забезпечує Верховну Раду як технічними знаннями, так і досвідом.

Парламенти більшості країн світу мають такі служби, які контролюють діяльність виконавчої влади. У Франції контрольні функції виконує Лічильна палата, яка ревізує будь-які установи й організації. Вона є незалежною як від уряду, так і від парламенту та допомагає їм у перевірці належного виконання бюджету. Ревізори Лічильної палати мають доступ до всіх документів, пов'язаних з фінансовими операціями, особистих архівів та контрактів. Лічильна палата для того, щоб проінформувати Президента республіки, парламент і народ, подає щорічну доповідь «Закон про бюджетне регулювання».

У Німеччині контрольним органом є Федеральна контрольна палата, яка перевіряє звітність Федерального уряду щодо фінансових операцій, а також їх економічність та правильність. Федеральна контрольна палата є незалежною від уряду і парламенту.

Контрольним органом в Італії є Ревізійна палата. Вона має не тільки контрольні фінансові функції, а й функції судової влади. Палата може проголосити незаконними дії будь-якого органу. Такі рішення передаються парламентові і міністрові, якому цей орган підпорядкований. Ревізійна палата є арбітром законності, тому може вивчати матеріально-правові аспекти суперечок. Вона надає висновки щодо всіх правових пропозицій парламенту. Ці висновки формуються Генеральною асамблеєю з питань контролю і судовими колегами Ревізійної палати.

У Швеції контрольні функції виконує Державне ревізійне управління (ДРУ). Під час ревізії ДРУ перевіряє документи і результативність діяльності всіх урядових відомств та державних підприємств, компаній і фондів. Кожного року ДРУ виконує обов'язкову ревізію річних звітів усіх відомств, вивчає аспекти результативності й ефективності діяльності центральних урядових органів і готує річний звіт із цих питань.

У Великобританії відповідальність за проведення ревізій несе Державна контрольна палата на чолі з Генеральним контролером, який дає дозвіл на виділення державних коштів, оскільки він є розпорядником видатків казначейства і ревізором державних рахунків. Він має обов'язки затверджувати

звіти всіх урядових міністерств та інших органів державного сектора і складає звіти про результати своїх перевірок для Парламенту.

У США Конгрес контролює агентства і програми через розподіл бюджетних асигнувань. Конгрес запровадив посади генеральних інспекторів у більшості федеральних міністерств і відомств, які за останні 5 років заощадили більше як 71 млрд. дол. і провели 16000 розслідувань. Конгресом створено у 1921 році Головну контрольну службу (ГКС). Під керівництвом Генерального контролера вона перевіряє виконавчі органи і програми на вимогу комітетів і членів Конгресу. ГКС є провідною контрольною службою Конгресу. Вона подає Конгресові щороку до 1000 доповідей, де йдеться про випадки марнотратства, шахрайства в урядових структурах і програмах. Розслідування ГКС закінчуються внесенням нових законопроектів, слуханнями у Конгресі. Керівник служби призначається Президентом на єдиний п'ятнадцятирічний термін за погодженням із Сенатом.

Контрольні функції Конгресу урівноважені з потребою виконавчих органів, мають свободу дій при виконанні програм, тому що його надмірне втручання може зашкодити справі. З іншого боку, якщо Конгрес буде нехтувати своєю контрольною функцією, то виконання законів залежатиме цілковито від чиновників виконавчої влади.

Таким чином, контроль як основна функція управління об'єднує види управлінської діяльності, які пов'язані з формуванням інформації про стан і функціонування об'єкта управління (облік), вивченням інформації щодо процесів і результатів діяльності (аналіз), роботою щодо діагностики та оцінки процесів розвитку та досягнення цілей, ефективності стратегій, успіхів та прорахунків у використанні засобів і методів управління в діяльності Верховної Ради та парламентів інших країн.

Список літератури: 1. Конституція України // ВВР України. 1996. № 30. 2. Регламент Верховної Ради України від 27 липня 1994 р. // ВВР України. 1994. № 35. 3. Про постійні комісії Верховної Ради України: Закон України від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. 1995. № 19; 1998. № 40-41; 2000. № 12-13. 4. Горьовий Л. Парламент України: проблеми управління // Віче. 1997. № 4. Ст.5. 5. Копейчиков В. В. Правознавство // К., 1998. 6. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1998. № 20. Ст.99. 7. Про Рахункову палату: Закон України від 11.07.1996 р., № 315/96. // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 43. Ст. 212.

Надійшла до редколегії 04.10.05