

**НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ  
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

**БАРАБАШ ЮРІЙ ГРИГОРОВИЧ**

**УДК 342.53**

**ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ В УКРАЇНІ:  
ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ**

**Спеціальність 12.00.02 – конституційне право**

**АВТОРЕФЕРАТ**

**дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук**

**Харків - 2004**

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі конституційного права України Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

**Науковий керівник** – доктор юридичних наук, професор,  
академік Академії правових наук України  
**Тодика Юрій Миколайович**,  
Національна юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого,  
завідувач кафедри конституційного права України.

**Офіційні опоненти:**

доктор юридичних наук, професор **Георгіца Аурел Зиновійович**, Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, завідувач кафедри міжнародного права і порівняльного правознавства;

кандидат юридичних наук, доцент **Серьогін Віталій Олександрович**, Національний університет внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України, доцент кафедри конституційного і міжнародного права.

**Провідна установа** – Національна академія внутрішніх справ України, кафедра конституційного права, Міністерство внутрішніх справ України, м. Київ.

Захист відбудеться “12” березня 2004 р. о 13.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.03 в Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

Автореферат розісланий 11 лютого 2004 року

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради

І.В. Спасибо-Фатєєва

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дисертаційного дослідження.** В умовах становлення демократичної, правової державності особливу актуальність набуває питання створення ефективної системи контролю за діяльністю усього державного механізму, і, в першу чергу, за діяльністю органів державного управління, інших суб'єктів права. Практика країн з усталеними демократичними традиціями свідчить про те, що важливе місце при здійсненні контролю належить саме контрольній діяльності вищого представницького органу держави – парламенту. Такий напрямок діяльності отримав назву „парламентський контроль”.

Реформи, що проводяться останній час в Україні, свідчать про намагання впорядкувати взаємовідносини між гілками державної влади на основі принципу поділу влад. Конституція України 1996 р. проголосила Україну державою з республіканською формою правління. У свою чергу механізм стримувань і противаг, що є однією з гарантій існування республіки, як слід не спрацьовує. Це стосується також і парламентського контролю. Унаслідок цього виникають численні конфлікти та непорозуміння між гілками державної влади.

Останнім часом в науці конституційного права велика увага приділяється діяльності Верховної Ради України, питанню розвитку конституціоналізму та парламентаризму, активно досліджується законодавча робота парламенту, статус народних депутатів України, взаємодія гілок державної влади.

Разом з тим, ціла низка питань, що стосуються контрольних повноважень Верховної Ради України, залишається дискусійною. Проблеми парламентського контролю частково висвітлюються у роботах, присвячених механізму стримувань і противаг, конституційно – правовій відповідальності вищих органів держави, взаємовідносинам виконавчої і законодавчої гілок влади тощо. На сьогодні відсутнє комплексне конституційно-правове дослідження питання парламентського контролю на монографічному рівні. Саме цим і обумовлено вибір теми дисертації як об'єкта наукового аналізу.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконане в межах та відповідно до цільової комплексної програми “Права людини і проблеми становлення, організації і функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування” № 0186.0.070865.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є наукова розробка і системний аналіз парламентського контролю в Україні; обґрунтування необхідності вдосконалення конституційно-правової регламентації парламентського контролю; заповнення теоретичних прогалів, що мають місце в конституційно-правовій теорії з цієї проблематики.

Для досягнення визначеної мети в дисертації поставлено такі завдання:

- визначити сутність і зміст парламентського контролю та його інституціонального механізму;
- дослідити сутність і місце контрольної функції в системі основних напрямків діяльності Верховної Ради України;
- здійснити аналіз функцій і принципів парламентського контролю на сучасному етапі державотворення в Україні;
- висвітлити види та форми парламентського контролю, сутність та специфіку правовідносин у цій сфері;
- з'ясувати стан використання парламентських слухань і парламентського розслідування як провідних форм контрольної функції Верховної Ради України;
- сформулювати пропозиції і рекомендації щодо вдосконалення контрольної діяльності народних депутатів України;
- обґрунтувати існування внутрішнього парламентського контролю та проаналізувати його основні напрямки;
- показати місце і значення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в реалізації парламентського контролю;
- дослідити роль і можливості Рахункової палати у здійсненні парламентського контролю.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що складаються в сфері парламентського контролю в Україні.

*Предметом дослідження* є законодавство в сфері парламентського контролю, питання його реалізації та вдосконалення.

*Методи дослідження.* Методологічну основу дисертації складає загальнонауковий діалектичний метод, який дає можливість проаналізувати інститут парламентського контролю у динаміці його становлення і розвитку. Використання системного методу дозволило визначити роль і місце контрольної функції парламенту в системі державного та громадського контролю; системно-структурного і формально-логічного - виділити та дослідити чинники, які впливають на становлення і розвиток законодавства у сфері парламентського контролю та його реалізацію; порівняльно-правового - порівняти нормативно-правове регулювання парламентського контролю в зарубіжних країнах; історичного - проаналізувати етапи розвитку законодавства у сфері контрольного напрямку діяльності Верховної Ради України та подати його загальну характеристику; соціологічного – визначити тенденції використання органами, посадовими особами парламенту та народними депутатами України можливостей парламентського контролю як засобу забезпечення законності в державному управлінні; статистичного – рівень активності суб'єктів парламентського контролю у використанні наданих ним повноважень; методу

тлумачення норм парламентського права – з'ясувати та роз'яснити зміст правових норм, що регулюють парламентський контроль в Україні.

*Теоретична і практична основа дисертаційного дослідження.* Теоретичною базою дисертаційного дослідження стали праці українських учених – юристів: О. Андрійко, В. Гаращука, А. Георгіци, В. Горшенєва, В. Журавського, І. Залюбовської, С. Ківалова, А. Колодія, Л. Кривенко, О. Кузьменко, О. Майданника, В. Опришка, М. Орзіха, В. Погорілка, Л. Савченко, М. Селівона, В. Серьогіна, С. Серьогіної, Ю. Тодики, В. Шаповала, І. Шахова, Ю. Шемшученка, В. Шестака; російських дослідників: С. Авак'яна, В. Бойцової, І. Гранкіна, М. Ісаєва, А. Керімова, А. Корнілаєвої, О. Коврякової, А. Мишина, М. Могунової, І. Ракітської, Т. Хабрієвої, Н. Хаманьової, В. Чиркіна, К. Шоріної; західних учених – М. Амеллера, У. Брауна, К. Зонтхаймера, Р. Пйортовські, Т. Сінклера, К. Хессе; дослідників дорадянського періоду – О. Градовського, М. Лазаревського, Дж.Ст. Мілля та ін.

Емпіричною основою дослідження є стенограми засідань Верховної Ради України, аналітичні матеріали дослідницьких служб українського та зарубіжних парламентів, проекти нормативно-правових актів у сфері парламентського контролю; нормативною - Регламенти Верховної Ради України та парламентів зарубіжних країн, нормативно-правові акти парламенту України у цій сфері та ін.

**Наукова новизна одержаних результатів дослідження.** У дисертації обґрунтовано низку концептуальних понять, теоретичних положень і висновків, практичних рекомендацій щодо удосконалення чинного законодавства, до яких належать:

1. По-новому розглянуто поняття парламентського контролю в Україні, що характеризується як важлива функція Верховної Ради України, яка здійснюється парламентом як безпосередньо, так і його органами, посадовими особами, народними депутатами України, та спеціалізованими допоміжними інституціями – Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та Рахунковою палатою, - і спрямована на перевірку діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, та підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, з точки зору відповідності цієї діяльності вимогам законності, ефективності та доцільності.

2. Уперше наведено аргументи, що інституціональний механізм парламентського контролю становить собою дволанкову систему суб'єктів. Перша ланка включає в себе безпосередньо парламент – Верховну Раду України як орган, що уповноважений приймати рішення про притягнення винних осіб до конституційно-правової відповідальності. До другої ланки входять посадові особи, органи парламенту та народні депутати України. Окрему групу в цій ланці складають спеціалізовані допоміжні парламентські інституції - Уповноважений

Верховної Ради України з прав людини та Рахункова палата, які, порівняно з першою групою суб'єктів, наділені досить широкою незалежністю та самостійністю у здійсненні контролю.

3. Уперше виділено функції парламентського контролю, серед них - управлінська, корегуюча, правоохоронна, інформаційна та превентивна.

4. По-новому розглянуто систему принципів, на яких базується в Україні парламентський контроль.

5. По-новому визначено роль комітетів Верховної Ради України в організації та проведенні парламентських слухань, а також окреслено основні підходи до більш широкого залучення громадськості та засобів масової інформації до проведення цієї форми парламентського контролю.

6. Уперше в Україні комплексно досліджено інститут парламентського розслідування: проаналізовано умови та порядок створення тимчасових слідчих комісій Верховної Ради, їх повноваження та тривалість функціонування, можливість проведення розслідування іншими робочими органами парламенту.

7. Одержало подальший розвиток положення про необхідність та умови запровадження процедури „години запитань” у Верховній Раді України, подано конкретні пропозиції щодо вдосконалення таких форм контрольної діяльності народних депутатів України як депутатський запит і звернення.

8. Уперше робиться висновок, що в сфері внутрішнього парламентського контролю можна виділити три основні напрямки: контроль за діяльністю народних депутатів України, контроль за роботою посадових осіб Верховної Ради та контроль за діяльністю апарату Верховної Ради. Автором висловлюються пропозиції щодо підвищення ефективності контролю з кожного із вказаних напрямків внутрішнього контролю.

9. Обґрунтовано положення про доцільність встановлення нової підстави імпичменту Президента України – порушення Президентом України присяги.

10. Стверджується, що для вдосконалення діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, в тому числі у сфері контролю, слід утворити посади заступників Уповноваженого, що будуть здійснювати парламентський контроль за дотриманням прав людини в окремих сферах державного та суспільного життя.

**Теоретичне та практичне значення одержаних результатів.** Сформульовані в дисертації пропозиції і висновки можуть бути використані:

- у науково - дослідницьких цілях - для подальших розробок теорії парламентського контролю в Україні;

- у правотворчій роботі вони можуть бути враховані як теоретичний матеріал при розробці і прийнятті законів України, що визначають конституційно-правові засади парламентського

контролю;

- у правозастосуванні - для оптимізації форм і методів діяльності суб'єктів парламентського контролю;

- у навчальному процесі - при підготовці відповідних розділів підручників і навчальних посібників з конституційного права України, у викладанні курсу конституційного права України, у науково - дослідницькій роботі студентів;

- у правовиховній роботі серед населення дисертація може слугувати підвищенню правової культури народних депутатів України, посадових осіб виконавчої влади та громадян України, формування в них демократичного світогляду в політико-правовій сфері відносин.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація є самостійно виконаним, цілісним та завершеним науковим дослідженням парламентського контролю в Україні. Сформульовані в роботі положення й наукові висновки є результатом особистих досліджень та обґрунтувань, що зроблені автором на основі критичного аналізу більше двохсот наукових і нормативних джерел, а також аналізу практики використання основних форм парламентського контролю в Україні. У дисертаційному дослідженні окремі питання розглядаються вперше, інші – аналізуються повному, додатково обґрунтовуються.

**Апробація результатів дослідження.** Основні положення і висновки роботи доповідалися на: міжнародній науковій конференції студентів і аспірантів „Актуальні проблеми розвитку правової системи сучасного суспільства” (Білоруський державний університет, м. Мінськ, 29-30 жовтня 2002 р.); науково-практичній конференції „Політична реформа як засіб демократизації українського суспільства” (Харківський регіональний інститут Української академії державного управління при Президентові України, 18 квітня 2003 р.), а також обговорювалися на теоретичних семінарах та засіданнях кафедри конституційного права України Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого.

**Публікації.** Основні теоретичні положення і висновки, що були сформульовані у дисертаційному дослідженні, знайшли відображення в п'яти наукових працях: чотирьох статтях у фахових виданнях та одних тезах доповіді на науковій конференції.

**Структура дисертації** обумовлена метою і предметом дослідження. Робота складається зі вступу, двох розділів, які містять тринадцять підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації - 205 сторінок, з них основного тексту – 178 сторінок. Кількість використаних джерел - 288.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі дисертації обґрунтовується актуальність обраної теми, сутність дослідження, його об'єкт і предмет, мета та завдання, характеризуються його методологічна основа та теоретична база, наукове і практичне значення одержаних результатів, визначається структура дисертації, формулюються основні положення, які виносяться на захист.

**Розділ перший „Теоретичні засади парламентського контролю”** складається з шести підрозділів.

У підрозділі 1.1 **„Поняття парламентського контролю: правова природа та інституціональний механізм”** розглянуто парламентський контроль відносно таких двох класифікаційних груп контролю, як державний та громадський. Автор стверджує, що парламентський контроль має комплексний характер і належить до обох цих груп. Це пов'язано з тим, що суб'єкти парламентського контролю (особливим чином омбудсман), маючи всі ознаки державних контролюючих інституцій, здійснюють вплив на порушників закону також за допомогою таких інструментів громадського контролю, як громадська думка та широке висвітлення фактів порушення прав і свобод людини й громадянина в засобах масової інформації.

Зазначено, що на пострадянському просторі та в країнах Східної Європи запровадження інститутів омбудсмана та Рахункової палати було викликано намаганням підвищити ефективність контролю за діяльністю органів державного управління. При цьому вони розглядались і розглядаються в законодавстві та юридичній науці в більшості випадків як органи, котрі незалежні від парламенту. Однак, враховуючи досвід держав, де омбудсман та Рахункова палата існують уже давно, можна стверджувати, що надання їм статусу допоміжних парламентських інституцій у здійсненні контролю дозволяє зробити парламентський контроль ефективнішим, а акти реагування вказаних суб'єктів більш значимими для органів і посадових осіб державного апарату.

Виходячи з цього, сформульовано концепцію інституціонального механізму парламентського контролю. Він являє собою дволанкову систему суб'єктів контролю. Перша ланка – це Верховна Рада України як орган, що уповноважений приймати рішення про притягнення винних осіб до конституційно-правової відповідальності. Інша ланка складається з двох груп суб'єктів. Перша група – це посадові особи, органи парламенту та народні депутати України. До другої групи входять спеціалізовані допоміжні парламентські інституції - Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Рахункова палата. Вони, порівняно з першою групою суб'єктів, наділені досить широкою незалежністю і самостійністю та є спеціалізованими контрольними органами.

У підрозділі 1.2 **„Парламентський контроль в системі функцій Верховної Ради України на сучасному етапі державотворення”** відмічається, що контрольна функція Верховної



Ради України посідає одне з провідних місць серед напрямків діяльності парламенту. Ця функція реалізується через відповідні повноваження, а її специфіка виявляється в тому, що контрольні повноваження „присутні” у всіх функціях Верховної Ради України і на всіх стадіях парламентського процесу. При цьому контрольна функція реалізується через дві групи повноважень: повноваження першої групи мають тільки контрольне значення; другі носять комплексний характер, і однаковою мірою належать як до контрольної, так й до інших функцій Верховної Ради України. Автор вважає, що процедура імпичменту (якщо тільки вона не означає притягнення до кримінальної відповідальності) не являє собою самостійну квазісудову функцію, а входить до складу контрольної функції парламенту.

У підрозділі 1.3 „Функції парламентського контролю в умовах становлення правової державності” зазначено, що функції парламентського контролю - це основні напрямки впливу контрольної діяльності Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Рахункової палати на державні та суспільні процеси. Стверджується, що парламентський контроль виконує управлінську, корегуючу, правоохоронну, інформаційну та превентивну функції, які тісно взаємопов'язані. Показано, що суб'єкти парламентського контролю в зарубіжних країнах, використовуючи засоби публічного обговорення важливих проблем, здатні знімати напругу в суспільстві, сприяючи тим самим забезпеченню законності і правопорядку. Водночас потенціал парламентського контролю в Україні використовується не повною мірою. Тому слід активніше залучати засоби масової інформації та громадськість до проведення парламентських контрольних заходів, а також акцентувати увагу на важливих питаннях державного та суспільного життя.

Пропонується створити парламентське телебачення, що, на думку автора, дозволить своєчасно забезпечувати парламентаріїв потрібною інформацією для проведення парламентського контролю та надання громадянам об'єктивної інформації про стан справ у державі та суспільстві.

У підрозділі 1.4 „Принципи парламентського контролю” показано, що в умовах становлення правової, демократичної державності парламентський контроль повинен здійснюватися на принципах законності, демократизму, гуманізму, гласності, об'єктивності, політичної коректності, професіоналізму, системності та плановості. Поряд із загальноприйнятими принципами парламентської контрольної діяльності в дисертації акцентується увага на такій специфічній zasadі парламентського контролю, як політична коректність. Визначальним у виділенні цього принципу стало те, що парламент виступає "ареною" боротьби різних політичних сил, і тому, безперечно, політичні цілі і політична доцільність завжди на першому плані. Враховуючи ці фактори, слід застосовувати контрольні повноваження таким чином, щоб вони не перетворювалися на засоби політичного тиску. На прикладі реалізації принципу професійності розкривається недостатнє залучення парламентаріїв-юристів до

застосування окремих форм парламентського контролю, зокрема в діяльності тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України.

У підрозділі 1.5 „**Види, форми та стадії парламентського контролю**” показано, що за таким критерієм, як наслідки парламентського контролю, слід виділяти "обов'язковий" та "рекомендаційний" види парламентського контролю. Залежно від часу проведення – попередній, поточний і наступний. Підкреслюється, що з метою запобігання виникненню серйозних проблем у державному управлінні необхідно, саме на етапі прийняття урядових рішень, частіше вдаватися до застосування таких форм контролю як парламентські слухання та депутатські запити.

Залежно від сфери дії виділено внутрішній (внутрішньопарламентський) і зовнішній контроль; залежно від суб'єктів, що його здійснюють, - контроль, що здійснюється Верховною Радою України, її робочими органами, народними депутатами, спеціалізованими парламентськими інституціями. За таким критерієм, як обсяг контролю та характер контрольних повноважень, виділяється загальний і спеціальний контроль. На основі аналізу зарубіжної практики дисертант доходить висновку, що концепція парламентського контролю передбачає можливість створення допоміжних контролюючих інституцій при парламенті у тих сферах, які набувають великої суспільної і державної ваги.

В роботі акцентується увага на необхідності закріплення в тексті Конституції України таких форм парламентського контролю як парламентські слухання та „година запитань”. Далі, на прикладі стадій парламентського контролю досить чітко показано злагоджений єдиний механізм підготовки та прийняття контрольних рішень Верховної Ради України.

У підрозділі 1.6 „**Правовідносини в сфері парламентського контролю: їх сутність та складові елементи**” детально розглянуто такі елементи правовідносин у сфері парламентського контролю, як суб'єкти (суб'єкти парламентського контролю та підконтрольні суб'єкти), об'єкти, предмети, зміст правовідносин і юридичні факти як підстава виникнення, зміни і припинення цих правовідносин.

Обґрунтовано доцільність посилення повноважень суб'єктів парламентського контролю відносно отримання документації органів виконавчої влади.

**Розділ другий „Конституційно-правове визначення та закріплення окремих видів і форм парламентського контролю в Україні та основні шляхи їх удосконалення”** складається з 7 підрозділів.

У підрозділі 2.1 „**Парламентські слухання як одна з провідних форм контрольної діяльності Верховної Ради України та її комітетів**” зазначається, що на прикладі парламентських слухань чітко простежується „організує початок” парламентського контролю. Основним суб'єктом у проведенні цієї форми контролю повинні стати комітети Верховної Ради України. Виділяючи в практиці зарубіжного парламентаризму два типи слухань –

„обговорювання” та „допиту”, дисертант вважає, що більш ефективним є перший тип проведення слухань. Для підвищення ефективності парламентських слухань необхідно запровадити практику завчасного публікування оголошень про їх проведення, де зазначати місце, тематику та адресу відповідального за проведення слухань парламентського органу; запрошувати заінтересованих осіб; широко висвітлювати хід та результати слухань в парламентських комітетах у засобах масової інформації. При розгляді парламентом кандидатури на зайняття певної державної посади слід обов’язково проводити парламентські слухання в комітетах.

Також розглянуто питання про юридичну силу актів комітетів, в першу чергу тих, що приймаються за наслідками слухань. Автор вважає, що рішення, які стосуються процедурних питань (наприклад, виклик осіб на слухання) повинні бути обов’язковими для виконання; рішення ж, що приймаються за наслідками розгляду певного питання (наприклад, розгляд кандидатури на займану посаду) - обов’язковими для розгляду.

У підрозділі 2.2 „Тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України: порядок формування і практика діяльності” відмічається, що інститут парламентського розслідування є новим явищем для українського парламентаризму і перебуває на етапі свого становлення. При створенні законодавчої бази з цього питання слід урахувувати, що суб’єктами ініціювання парламентського розслідування повинні бути робочі органи парламенту, народні депутати України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Рахункова палата. До складу тимчасових слідчих комісій не слід включати осіб, котрих стосуються обставини, що стали предметом розслідування. Єдиним випадком неможливості проведення парламентського розслідування повинна бути ситуація, коли справа з обставин, які повинні стати предметом розслідування, знаходиться на розгляді суду. Тимчасовим слідчим комісіям потрібно надати право викликати для давання пояснень осіб, проводити експертизи, витребувати документи, необхідні для парламентського розслідування, проводити парламентські слухання та перевірки на місцях. Однією із суттєвих гарантій діяльності слідчих комісій повинно стати їх право звертатись до суду для отримання рішення про примусовий привід свідка.

Тривалість парламентського розслідування повинна становити не більше шести місяців. Результатом парламентського розслідування є висновок тимчасової слідчої комісії, який обов’язково оприлюднюється на засіданні Верховної Ради України і публікується в офіційних виданнях, а в разі потреби – надсилається до правоохоронних органів.

Важливим у вдосконаленні інституту парламентського контролю, взагалі, та парламентського розслідування, зокрема, може стати створення контрольних підкомітетів у складі комітетів Верховної Ради України, які за наявності відповідного рішення парламенту зможуть більш оперативно та професійно проводити перевірки та розслідування. Разом з тим народні

депутати України, що входять до складу таких підкомітетів, не будуть виключені із законотворчого процесу, оскільки при цьому залишаються членами відповідних комітетів.

У підрозділі 2.3 „Контрольна діяльність народного депутата України та шляхи її вдосконалення” зазначено, що основними формами контрольної діяльності народного депутата є депутатський запит, звернення та запитання. Дисертант не поділяє поширену думку про те, що такі форми діяльності відносяться до інформаційної функції парламенту і не є повноцінними контрольними заходами. Під час використання депутатських запитів або запитань, так чи інакше перевіряється діяльність виконавчих структур. Тому нема сенсу недооцінювати роль цих форм депутатського контролю.

На думку автора, вдосконалити інститут депутатського запиту можна, по-перше, знявши обмеження щодо необхідності виносити депутатський запит на пленарне засідання парламенту і необхідність його підтримки однією п'ятою від конституційного складу парламенту. Що ж стосується предмета депутатського запиту, то тут необхідно встановити таке обмеження: депутатський запит не може стосуватися питань, пов'язаних із здійсненням функцій кримінального переслідування. Потрібно також запровадити спеціальне видання, у якому б висвітлювалася контрольна діяльність парламенту, і, передусім, публікувалися би депутатські запити та відповіді на них.

Назріла потреба запровадити процедуру „години запитань”, яка зможе замінити малоефективну процедуру „Дня Уряду України”. При цьому, використовуючи зарубіжний досвід, слід врахувати наступне: проводити „годину запитань” у день проведення засідання Уряду або наступного дня; тематику „години запитань” визначати за галузевим принципом з урахуванням побажань парламентаріїв; посилити відповідальність міністрів у сфері співпраці з парламентом; за результатами „години запитань” приймати відповідну постанову, де слід вказувати на недоліки в державному управлінні та конкретні шляхи їх усунення; створити механізм передавання інформації про проведені „години запитань” до місцевих засобів масової інформації.

У підрозділі 2.4 „Внутрішній парламентський контроль: юридична природа, специфіка, напрямки реалізації і вдосконалення” підкреслено, що наявність такого виду парламентського контролю обумовлено, по-перше, потребою здійснення перевірочних дій щодо органів, посадових осіб і апарату парламенту та безпосередньо народних депутатів України, по-друге, тим, що подібну перевірку, через наявність у парламенту права на самоорганізацію не можна здійснювати ззовні. В сфері внутрішнього парламентського контролю виділяються три його основні напрямки: контроль за діяльністю народних депутатів України; за роботою посадових осіб Верховної Ради України; контроль за діяльністю апарату Верховної Ради. Стосовно до першого напрямку, то тут належить підвищити роль комітету з питань Регламенту та депутатської етики як основного органу, уповноваженого перевіряти діяльність парламентаріїв.

Депутат повинен мати право оскаржувати до колегіального органу парламенту вжиті до нього дисциплінарні заходи. Зазначається, що звітування посадових осіб парламенту повинно стати обов'язковою практикою в сфері контролю за їх діяльністю. Слід ширше залучати профільні парламентські комітети до контролю за відповідними підрозділами апарату Верховної Ради України.

У підрозділі 2.5 „Імпічмент Президента України та оголошення недовіри Кабінету Міністрів України в системі форм парламентського контролю” відмічається, що імпічмент Президента України, як і резолюція недовіри Кабінету Міністрів України, є одночасно і формами парламентського контролю, і видами конституційно-правової відповідальності. Пропонується запровадити нову підставу імпічменту главі держави – порушення Президентом України присяги; спростити процедуру імпічменту, виключивши із переліку учасників цієї процедури Верховний Суд України. Аргументується, що запровадження нової підстави імпічменту пов'язано з тим, що конституційно-правова відповідальність має як правовий, так і політичний характер. Застосування процедури імпічменту має на меті не притягнення Президента до кримінальної відповідальності, а усунення його із займаної посади як засіб захисту основ конституційного ладу, забезпечення інтересів українського народу тощо. Виходячи з того, що рішення, яке прийнято главою держави, як правило, впроваджується в життя актами підпорядкованих йому інституцій, доволі важко під час процедури імпічменту встановити причинний зв'язок між рішеннями Президента та наслідками його реалізації. Про це свідчить і зарубіжна конституційно-правова практика. Відтак присяга є важливим актом, який до того ж є підставою вступу Президента України на пост.

Слід запровадити процедуру вотуму довіри Кабінету Міністрів України у зв'язку із розглядом конкретного законопроекту. Це пов'язано з тим, що висловивши довіру Кабінету Міністрів при наданні згоди Президенту України на призначення Прем'єр-міністра, Уряд дуже часто стикається з тим, що важливі проекти законів з питань соціально-економічного розвитку країни не знаходять своєї підтримки в сесійній залі. Ця процедура дозволить, з одного боку, підвищити контроль за діями Уряду, а з іншого - налагодити продуктивні взаємовідносини між Верховною Радою та Кабінетом Міністрів.

У підрозділі 2.6 „Уповноважений Верховної Ради України з прав людини в механізмі реалізації Верховною Радою України парламентського контролю” зазначається, що для удосконалення діяльності Уповноваженого необхідно утворити посади заступників Уповноваженого, які будуть займатися парламентським контролем за дотриманням прав людини в окремих сферах державного та громадського життя. Вони повинні призначатися та звільнятися із займаною посади за процедурою, що визначена відносно Уповноваженого.

Реалізація висловлених в літературі пропозицій щодо розширення компетенції Уповноваженого, на думку дисертанта, може мати як позитивні, так і негативні наслідки. При

цьому, реформуючи інститут омбудсмана в Україні, потрібно враховувати повноваження і можливості існуючої інституційної системи контролю та захисту прав людини, зокрема органів прокуратури. Лише комплексний підхід до цього питання, з урахуванням позитивного надбання минулого, дозволить створити ефективну систему правозахисних органів.

У підрозділі 2.7 „Рахункова палата в механізмі реалізації Верховною Радою України парламентського контролю” аналізуються юридична природа контролю і повноваження Рахункової палати, форми і методи її співпраці з іншими органами бюджетно-фінансового контролю, можливості розширення чисельності апарату Рахункової палати та створення її представництв на місцях. Для удосконалення діяльності Рахункової палати пропонується надати їй право звертатися до господарських судів із заявою про призупинення всіх видів платіжних і розрахункових операцій за рахунками державних установ у разі виявлення фактів нецільового використання ними коштів державного бюджету.

## ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання, що полягає в дослідженні сутності парламентського контролю в Україні, питання його реалізації і вдосконалення. Головними науковими і практичними результатами роботи автору бачаться такі висновки:

1. В умовах становлення в Україні правової державності набуває свою актуальність питання створення системи ефективного контролю в державі. В механізмі контрольної діяльності провідне місце займає парламентський контроль, оскільки парламент є єдиним законодавчим та вищим представницьким органом державної влади, має виключне право виступати від імені українського народу. Юридична природа парламентського контролю і його специфіка впливають, передусім, із представницького характеру Верховної Ради.

2. Серед напрямків діяльності Верховної Ради України контрольна функція посідає одне з провідних місць. Її специфіка полягає в тому, що контрольні повноваження „присутні” в усіх інших напрямках діяльності парламенту, що не заперечує наявності у Верховної Ради контрольної функції як окремого напрямку діяльності.

3. Механізм парламентського контролю полягає в тому, що парламентський контроль здійснюється Верховною Радою України як безпосередньо, так і її органами, посадовими особами, народними депутатами України, та спеціалізованими допоміжними інституціями – Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та Рахунковою палатою.

4. На контрольну діяльність Верховної Ради України впливають як позитивні, так і негативні чинники. До останніх можна, перш за все, віднести: відсутність закріплення в ст. 86 Конституції положення про здійснення парламентського контролю комітетами Верховної Ради;

відсутність відповідного рівня поваги до парламентських рішень з боку вищих посадових осіб; неналежне висвітлення в засобах масової інформації контрольної діяльності парламенту. Кроком на шляху усунення цих та інших факторів може стати запровадження конституційно-правової відповідальності за неповагу до парламенту.

5. При формуванні законодавства в сфері парламентського контролю необхідно врахувати як досвід країн з усталеними демократичними традиціями, так і вітчизняну практику парламентаризму. Це означає, що при запровадженні нових форм контролю потрібно не просто „копіювати” зарубіжні аналоги, а обов’язково враховувати вітчизняні політико-правові реалії та досвід.

6. Аналіз таких форм парламентського контролю, як парламентські слухання та парламентське розслідування, показав, що відсутність належної нормативно-правової бази їх організації і проведення не дозволяє повноцінно використати потенціал контрольної функції парламенту. Унаслідок цього є нагальна необхідність у прийнятті законів України „Про Регламент Верховної Ради України”, „Про тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради України”. Потребують відповідної новелізації закони України „Про комітети Верховної Ради України”, „Про статус народного депутата України”, інші нормативно-правові акти у сфері парламентського контролю.

### СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ

1. Барабаш Ю. Механізм парламентського контролю в Україні: інституціональний аспект // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України: Зб. наук. ст. Вип. 10 / Прикарп. ун-т ім. В.Стефаника / Ред. В.В. Луць. — Івано-Франківськ: Плай, 2002.- С. 25-32;
2. Барабаш Ю.Г. Контрольна функція вищого представницького органу України // Вісник прокуратури. – 2003. - №3.- С. 39-43;
3. Барабаш Ю.Г. Принципи парламентського контролю // Підприємництво, господарство і право. - 2003. - № 7. - С. 82-85;
4. Барабаш Ю.Г. Завдання та функції парламентського контролю на сучасному етапі державотворення // Науковий вісник Чернівецького університету: Зб. наук. праць. Вип. 180: Правознавство. - Чернівці: Рута, 2003. - С. 42 – 46;
5. Барабаш Ю.Г. Актуальні питання нормативного закріплення контрольної функції парламенту України // Політична реформа як засіб демократизації українського суспільства: Матеріали науково-практичної конференції. - Х.: Вид-во ХарРІ УАДУ „Магістр”, 2003. - С. 42 – 45.

## АНОТАЦІЇ

**Барабаш Ю.Г.** Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право. - Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого.- Харків. – 2004.

У дисертації досліджуються теоретичні засади парламентського контролю, зокрема, правова природа та інституціональний механізм; принципи та функції парламентського контролю, його види, форми і стадії; правовідносини в сфері парламентського контролю; розглядається місце парламентського контролю в системі функцій Верховної Ради України. Дається аналіз та вказуються основні напрямки вдосконалення таких форм парламентського контролю в Україні, як парламентські слухання, парламентське розслідування, імпічмент Президента України та оголошення недовіри Кабінету Міністрів України; розкриваються форми контрольної діяльності народного депутата України та внутрішнього парламентського контролю; аналізується контрольна діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Рахункової палати.

**Ключові слова:** парламентський контроль, Верховна Рада України, парламентське розслідування, омбудсман, Рахункова палата, механізм контролю.

**Барабаш Ю.Г.** Парламентский контроль в Украине: проблемы теории и практики. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право. – Национальная юридическая академия Украины им. Ярослава Мудрого. – Харьков. – 2004.

Диссертация посвящена правовому регулированию парламентского контроля в Украине. Анализируются теоретические основания парламентского контроля. В частности, рассматривается его правовая природа и институциональный механизм. Автор предлагает рассматривать Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека и Счетную палату как вспомогательные парламентские органы, обладающие контрольными полномочиями. Акцентируется внимание на необходимости выделения функций и принципов парламентского контроля. При этом под его функциями понимаются основные направления влияния контрольной деятельности Верховной Рады Украины, её органов, народных депутатов Украины, Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека и Счетной палаты на государственные и общественные процессы. Исследуются виды, формы и стадии парламентского контроля, правоотношения, возникающие в этой сфере, место контрольной функции в системе



основных направлений деятельности Верховной Рады Украины. Отмечается, что специфика контрольной функции парламента проявляется в том, что она “присутствует” во всех остальных функциях высшего представительного органа государства.

В диссертации большое внимание уделяется анализу основных форм парламентского контроля. Среди них особенно выделяются парламентские слушания и парламентское расследование. Выделяются два типа проведения парламентских слушаний – “обсуждение” и “допрос”; при этом более продуктивным предлагается считать первый тип. Формулируются предложения по созданию условий для деятельности временных следственных комиссий Верховной Рады: единственным случаем невозможности проведения парламентского расследования следует считать ситуацию, когда дело по обстоятельствам, которые должны стать предметом этого расследования, находится на рассмотрении в суде; следственная комиссия должна иметь право обращаться в суд для получения решения о принудительном приводе свидетеля. Акцентируется внимание на формах контрольной деятельности народного депутата Украины. Дается авторская концепция проведения процедуры “часа вопросов” в Верховной Раде. Выделяются основные направления внутреннего парламентского контроля. Даются предложения по совершенствованию законодательства в этой сфере.

Исследуется роль и место импичмента Президента Украины и выражения недоверия Кабинету Министров Украины в системе форм парламентского контроля. Предлагается установить новое основание импичмента главы государства – нарушение Президентом Украины присяги. Рассматриваются основные направления усовершенствования контрольной деятельности Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека и Счетной палаты. В частности, формулируются предложения по учреждению института заместителей Уполномоченного, которые будут осуществлять парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в отдельных областях государственной и общественной жизни.

**Ключевые слова:** парламентский контроль, Верховная Рада Украины, парламентское расследование, омбудсман, Счетная палата, механизм контроля.

**Barabash Y.G.** Parliamentary control in Ukraine: problems of theory and practice – Manuscript.

The thesis for a candidate of law degree in the field, speciality 12.00.02 - constitutional law. - National Law Academy of Ukraine named after Yaroslav the Wise. – Kharkiv. – 2004.

The theoretical bases of the parliamentary control, its legal nature and institutional mechanism; principles and functions of the parliamentary control, its kinds, form and stages; relations in the field of the parliamentary control, the place of the parliamentary control in the system of functions of the Supreme Council of Ukraine are investigated in the dissertation. The analysis is given and the basic directions of improvement of such forms of the parliamentary control as parliamentary hearings,

parliamentary investigation are specified; impeachment of the President of Ukraine and expression of mistrust to a Cabinet of the Ministers of Ukraine; the forms of control activity of the people's deputy of Ukraine and internal parliamentary control are detailed; control activity of the Commissioner of the Supreme Council of Ukraine for human rights and Accounting chamber is analyzed.

**KEY WORDS:** the parliamentary control, the Supreme Council of Ukraine, parliamentary investigation, ombudsman, the Accounting chamber, mechanism of control.

Відповідальний за випуск  
кандидат юридичних наук, доцент  
Колісник В.П.

Підписано до друку . .2004. Формат 60x90/16.

Папір офсетний. Віддруковано на ризографі.

Умовн. друк. арк. 0,8. Облік. вид. арк. 0,9.

Тираж 100 прим. Зам. № .

Друкарня Національної юридичної академії України  
імені Ярослава Мудрого  
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77