

**ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

**Майданник Олена Олексіївна**

УДК: 342.53 (447)

**ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ КОНТРОЛЬНОЇ  
ФУНКЦІЇ ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ**

Спеціальність 12.00.02 –конституційне право

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
доктора юридичних наук

Київ – 2008

**Дисертацією є рукопис.**

Дисертаційна робота виконана на кафедрі конституційного права та правознавства Національного аграрного університету Кабінету Міністрів України.

**Науковий консультант**

доктор юридичних наук, професор,  
чл-кор. НАН України **ПОГОРІЛКО Віктор Федорович**,  
завідуючий відділом конституційного права і місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України (м. Київ).

**Офіційні опоненти**

доктор юридичних наук, професор  
**СІРЕНКО Василь Федорович**,  
Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України,  
головний науковий співробітник (м. Київ).

доктор юридичних наук, професор  
**МУРАШИН Олександр Геннадійович**,  
Навчально-науковий інститут підготовки управлінського персоналу ОВС Академії управління МВС України (м. Київ),  
професор кафедри адміністративного права та організації адміністративної діяльності.

доктор юридичних наук, професор  
**КОЛОДІЙ Анатолій Миколайович**,  
Київський національний університет внутрішніх справ,  
начальник кафедри конституційного права (м. Київ).

Захист відбудеться “ 12 ” червня 2008 р. о 12.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.867.01 по захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук Інституту законодавства Верховної Ради України за адресою: 04053, м. Київ, пров. Несторівський, 4

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Інституту законодавства Верховної Ради України за адресою: 04053, м. Київ, пров. Несторівський, 4.

Автореферат розісланий “ 10 ” травня 2008 р.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради

О. М. Биков.

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** В процесі побудови демократичної, соціальної, правової держави, формування громадянського суспільства в нашій країні все більше зростає роль Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу, і не лише з точки зору її пріоритетної законодавчої діяльності, а й здійснення інших функцій, зокрема установчої та функції парламентського контролю. Це особливо помітно у сучасний період, коли внаслідок здійснення конституційної реформи, глибоких політичних перетворень, в Україні відбуваються докорінні зміни у зв'язку з процесами її трансформації з президентсько-парламентської у парламентсько-президентську республіку, що суттєво позначається на підвищенні статусу Верховної Ради України, зростанні її владних повноважень у державному механізмі, активності і результативності здійснення функцій, покладених на неї Конституцією України. Серед них особливого значення набуває функція парламентського контролю. Зазначена обставина насамперед пов'язана із тим, що наша держава рішуче відмовилася від минулих командно-адміністративних методів державного керівництва і взяла курс на наближення його до сучасних форм і методів діяльності, притаманних демократичним державам світу.

В цих умовах Верховна Рада України, як найбільш значущий центр у соціально-політичному житті країни, зазнала кардинальних організаційних і функціональних змін, починаючи з її формування шляхом запровадження пропорційної виборчої системи, її структурних перетворень (фракції, коаліція депутатських фракцій, опозиція тощо), зростання відповідальності політичних партій, що представлені у парламенті, за виконання його функцій, в тому числі і функції парламентського контролю. Зазначені положення знайшли своє закріплення у змінах до Конституції України та у прийнятому 16 березня 2006 р. Новому Регламенті Верховної Ради України, в VI-ому розділі якого регламентуються питання, пов'язані із здійсненням Верховною Радою України контрольної функції.

Контроль, що здійснюється парламентом, як представницьким органом народу України, маючи провідне значення, відіграє все більш вагомую роль у реалізації встановленого в Конституції України (ст.3) принципу відповідальності держави перед людиною і суспільством за свою діяльність. Він набуває все більшого значення також і як невід'ємна складова механізму стримувань і противаг у діяльності владних органів Української держави.

Розвиток державного механізму України, забезпечення режиму законності у всіх сферах суспільного і державного життя потребує, поряд із здійс-

ненням інших заходів, вдосконалення системи державного контролю взагалі та парламентського контролю, як його невід'ємної складової, стосовно неухильного виконання Конституції і законів України. Динаміка зазначених процесів потребує наукового осмислення, пошуку і розробки ефективних механізмів здійснення парламентом контрольної функції, науково-теоретичного обґрунтування та впровадження дійових засобів її реалізації, законодавчого оформлення цієї функції парламенту. Це обумовлює актуальність теми дослідження, її теоретичне та практичне значення.

Контрольна функція Верховної Ради України є досить широкою за напрямками її здійснення і дуже різноманітною за формами реалізації. В Україні існує розгалужена система суб'єктів парламентського контролю: парламентські комітети, народні депутати України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, та ін. Проте, практична реалізація парламентом контрольної функції не відзначається високою ефективністю. Дослідження показало, що причинами зазначеного є: недостатність системних вітчизняних досліджень з проблем теорії парламентського контролю; те, що процес формування контрольної функції парламенту ще не можна визнати завершеним; відсутність достатнього досвіду та напрацьованої практики контрольної діяльності парламенту України в нових соціально-економічних та політичних умовах; невирішеність багатьох проблем, що пов'язані із недосконалістю законодавчої регламентації цієї функції парламенту; недостатнє використання існуючими організаційними структурами парламенту своїх контрольних повноважень.

Необхідно особливо підкреслити, що у вітчизняній науці конституційного права не існувало системного, комплексного дослідження з проблем теорії парламентського контролю, залишалися не розробленими фундаментальні основи теорії контрольної функції парламенту.

Таким чином, необхідність науково-теоретичної розробки питань контрольної функції Верховної Ради України зумовлена:

- недостатністю системних вітчизняних досліджень з проблем теорії парламентського контролю;
- відсутністю науково-обґрунтованої фундаментальної теорії парламентського контролю;
- потребами юридичної практики і завданням розвитку законодавства.

В Україні науковому дослідженню проблем парламентського контролю тривалий час не приділялося належної уваги. Відсутність за радянських часів монографічних досліджень із зазначених питань обумовлювалася рядом політичних, правових й ідеологічних причин. Визначальне значення серед них мав встановлений державний лад, при якому не визнавалося ні принципу поділу влади, ні інших демократичних інститутів парламентаризму. Лише

при дослідженні загальних питань політичних систем зарубіжних країн, сутності їх державності, форм і методів державного керівництва суспільством аналізувалися окремі аспекти питань парламентаризму. Значна увага дослідженню зазначених питань була приділена у роботах таких вчених як Баглай М.В., Бельсон Я.М., Гурвіч Г.С., Денисов А.І., Крилов Б.С., Крилова Н.С., Левін І.Д., Маклаков В. В., Марченко М.Н., Мішин А.О., Орзіх М.П., Стародубський Б.А., Топорнін Б.М., Туманов В.А., Слива А.Я., Ентін Л.М., Юдін Ю.А. та інші.

За радянських часів, у різні роки і у різних аспектах, із загальнотеоретичних та історичних позицій досліджувалася проблема державного контролю як різновид соціального контролю і як одна з функцій державного управління. Значна увага дослідженню питань державного контролю була приділена у роботах В. Г. Афанасьєва, І. Л. Бачило, Д. М. Бахраха, В. М. Горшенєва, Б. М. Лазарева, Л. Л. Потарикіної, Г. Х. Попова, В. П. Портнова, Н. Г. Саліщевої, Б. В. Смірнова, С. С. Студенікіна, М. С. Студенікіної, М. С. Смиртюкова, Ю. О. Тихомирова, В. Є. Чіркїна, К. В. Шорїної, В. А. Юсупова, Ц. А. Ямпольської та інших авторів.

Окремі питання та сфери державного контролю тією чи іншою мірою досліджували у своїх працях вчені: В. Б. Авер'янов, Л. Р. Біла, Д. А. Бекерська, Л. К. Воронова, Є. В. Додін, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, І. П. Голосніченко, С. В. Ківалов, Р. А. Калюжний, Л. В. Коваль, Є. Б. Кубко, Н. Р. Малишева, В. Ф. Опришко, І. М. Пахомов, П. М. Рабінович, А. О. Селіванов, М. Ф. Селівон, В. І. Семчик, В. Ф. Сіренко, О. Ф. Фрицький, В. В. Цветков, Л. К. Царьова та інші.

Із розвитком демократичних процесів в нашому суспільстві та утвердженні України суверенною державою дослідженню окремих аспектів проблем вітчизняного парламентаризму з позицій досягнень світової теорії та практики присвятили фундаментальні праці такі вітчизняні вчені, як: О. Ф. Андрійко, Ю. Г. Барабаш, А. З. Георгіца, В. Журавський, О. Л. Копиленко, М. І. Козюбра, А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, В. І. Курило, Л. Т. Кривенко, О. В. Майданник, М. І. Мироненко, Г. О. Мурашин, О. Г. Мурашин, Є. В. Назаренко, В. Ф. Опришко, В. Ф. Погорілко, П. М. Рабинович, В. І. Селіванов, Є. А. Тихонова, Ю. М. Тодика, В. Л. Чубарев, В. О. Шамрай, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко, Л. П. Юзьков та інші.

Слід відмітити, що в юридичній науці до цього часу серед вчених немає єдності у поглядах стосовно обсягу необхідних повноважень Верховної Ради України у сфері парламентського контролю, щодо напрямів, форм, методів його здійснення, а також щодо багатьох інших аспектів реалізації парламентом цієї функції, мають місце певні термінологічні і лінгвістичні розходження у визначенні одних і тих же понять, а також різні філософські пог-

ляди щодо меж застосування спеціальних методологічних засобів у науковому дослідженні правових проблем парламентського контролю. В теоретичних дослідженнях існують різні погляди щодо визначення поняття "парламентаризм", стосовно виявлення співвідношення між формою правління та парламентаризмом, щодо основних тенденцій розвитку і вдосконалення парламентського контролю в Україні та інші. У сучасній вітчизняній науці конституційного права відсутні дослідження проблем основних напрямів парламентського контролю, форм і методів реалізації парламентом контрольної функції, правозастосовчого процесу реалізації Верховною Радою України функції парламентського контролю та ін.

Все зазначене дає підстави акцентувати увагу на тому, що необхідність і важливість дослідження проблем контрольної функції парламенту, у першу чергу, обумовлюється відсутністю фундаментальної теорії парламентського контролю, відсутністю в науці єдиного системного та комплексного дослідження питань названої проблеми.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертацію виконано відповідно до Пріоритетних напрямів наукових досліджень Національного аграрного університету у межах Державної науково-технічної програми „Ринкова трансформація аграрної сфери економіки України” та в контексті проведення в нашій державі конституційної реформи. Тема дисертації безпосередньо пов'язана з окремими управлінськими аспектами наукової теми „Формування ринкового механізму в аграрному секторі АПК” (номер державної реєстрації 0199U002510) та конституційними аспектами НДР „Правове забезпечення сталого розвитку аграрного виробництва, безпеки та якості сільськогосподарської продукції” (номер державної реєстрації 0106U004241).

**Мета і завдання дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, що б на основі аналізу чинного законодавства, наукових розробок, узагальнення правозастосовчої практики, вітчизняного і зарубіжного досвіду у сфері діяльності парламенту по здійсненню контрольної функції, провести наукове дослідження проблем теорії контрольної функції Верховної Ради України, виявити стан і визначити закономірності, тенденції розвитку функції парламентського контролю в Україні, її організаційного та правового забезпечення, розробити пропозиції щодо підвищення ефективності і результативності здійснення Верховною Радою своїх конституційних контрольних повноважень. Отже, метою дослідження є розробка основ теорії контрольної функції Верховної Ради, розвиток методологічних та організаційно-правових аспектів реалізації Українським парламентом контрольної функції, а також розробка науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення законодавства у сфері парламентського контролю.

Досягнення зазначеної мети забезпечується вирішенням наступних завдань:

- проаналізувати співвідношення парламентського контролю з іншими видами державного контролю в Україні;
- визначити зміст, характерні ознаки та складові функції парламентського контролю;
- сформулювати загально-теоретичні визначення понять: "функція парламентського контролю", "напрями парламентського контролю", "форма парламентського контролю", "метод парламентського контролю", "правовідносини із здійснення парламентського контролю";
- визначити систему напрямів парламентського контролю в Україні, виявити серед них основні, провести їх аналіз;
- визначити й проаналізувати форми та методи реалізації Верховною Радою України контрольної функції;
- визначити основні конституційні принципи здійснення парламентом України контрольної функції;
- проаналізувати проблеми правового забезпечення функції парламентського контролю в Україні;
- дослідити правозастосовчий процес реалізації парламентом України функції контролю;
- виявити й проаналізувати особливості правовідносин з парламентського контролю;
- визначити й проаналізувати місце парламентського контролю в системі функцій Верховної Ради, його роль у діяльності парламенту та інших органів державної влади;
- проаналізувати стан і перспективи розвитку парламентського контролю в Україні;
- розробити науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення організаційного та правового забезпечення функції парламентського контролю в Україні.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини, що виникають у зв'язку із реалізацією функцій та повноважень парламенту України.

**Предметом дослідження** є парламентський контроль як функція Верховної Ради України, вітчизняна нормативна база, що становить правову основу здійснення парламентського контролю.

**Методи дослідження.** В дисертаційному дослідженні застосовані загальнонаукові прийоми досліджень, основним серед яких є діалектичний метод пізнання державно-правових явищ та сукупність спеціальних методів.

Основним методом, який використовувався при здійсненні дисертаційного дослідження є загальнонауковий діалектичний метод пізнання державно-правових явищ, який дав змогу дослідити інститут парламентського контролю в Україні у динаміці його становлення і розвитку, взаємозв'язку цього інституту з іншими елементами держави і суспільства, забезпечив можливість проаналізувати чинне законодавство та практику його застосування відносно здійснення Верховною Радою України функції парламентського контролю.

Всебічний розгляд і дослідження питань теорії контрольної функції парламенту України обумовило необхідність застосування також таких загальнонаукових та спеціальних наукових методів, як історико-правовий, формально-логічний, системно-структурний, функціональний, формально-юридичний, порівняльно-правовий, методи моделювання і прогнозування, метод тлумачення норм, статистичний та інші методи дослідження.

Застосування історико-правового методу дало можливість дослідити еволюцію контрольної функції парламенту, процес її становлення і розвитку в діяльності Верховної Ради України, розвиток законодавства та практики реалізації парламентського контролю в нашій державі на різних історичних етапах.

Метод порівняльно-правового аналізу застосовувався при дослідженні законодавчого регулювання та досвіду реалізації парламентського контролю у зарубіжних країнах.

У дослідженні широко використовувалися методи системного та структурно-функціонального аналізу, формально-логічний та формально-юридичний методи. Із застосуванням системного методу в роботі досліджувалася природа функції парламентського контролю у взаємозв'язку із правовою системою України та правовими системами тих чи інших зарубіжних країн, існуючими формами державного правління, системами органів державної влади. Завдяки застосуванню формально-логічного методу досліджувалася організація діяльності Верховної Ради України по реалізації функції парламентського контролю з точки зору її відповідності законам формальної логіки, закономірностям людського мислення. Застосування в роботі формально-юридичного методу дало змогу дослідити організацію діяльності парламенту України по здійсненню функції парламентського контролю з точки зору її відповідності праву через призму юридичних категорій.

Через використання методів моделювання і прогнозування, у дослідженні здійснювався пошук оптимальної моделі парламентського контролю в Україні, організаційно-правових форм здійснення Верховною Радою України контрольної функції.



Використання методу тлумачення норм дало можливість з'ясувати та роз'яснювати зміст правових норм, що регламентують повноваження Верховної Ради України з парламентського контролю, а статистичного методу – здійснити аналіз закономірностей діяльності парламенту України по здійсненню функції парламентського контролю шляхом оцінки показників його роботи.

Застосування названих та інших методів наукового пізнання гарантувало об'єктивність і достовірність дослідження питань теорії контрольної функції парламенту України, досягнення поставлених у дисертації цілей та розв'язання визначених у ній завдань.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому, що вперше в вітчизняній науці на монографічному рівні проведено дослідження, в якому поєднується аналіз теоретичних положень із практичним досвідом функціонування інституту парламентського контролю в Україні, здійснено дослідження проблем контрольної функції Верховної Ради України на основі аналізу вітчизняного законодавства, що прийнято за останні роки, та практики його застосування, аналізу зазначених питань в історичному аспекті у зв'язку із розвитком наукової конституційної думки і законодавства щодо контрольної функції парламенту України. На відміну від попередніх досліджень проблем парламентських функцій, в роботі основну увагу приділено розробці основоположних питань теорії контрольної функції парламенту України. Комплексність підходу при проведенні дослідження знайшла свій прояв в аналізі причин і факторів, що сприяли формуванню, становленню і розвитку цієї парламентської функції в Україні, у розкритті впливу форми правління, національної правової системи, конституційних звичаїв, історичних традицій на визначення організаційно-правових форм, через які здійснюється функція парламентського контролю. В результаті проведених досліджень в роботі сформульовано наукові основи парламентського контролю в Україні, розроблені питання теорії контрольної функції парламенту, як складової теорії парламентаризму, визначено концептуальні підходи, форми і засоби подолання існуючих недоліків у реалізації парламентом України контрольної функції.

Внаслідок проведених наукових досліджень одержано ряд результатів, які мають наукову новизну:

- вперше здійснено комплексний аналіз парламентського контролю, як одного із видів діяльності парламенту щодо забезпечення законності у сфері функціонування органів державної влади, в результаті якого доведено, що парламентський контроль виступає провідним видом контролю в системі державного контролю в Україні. Зазначене місце парламентського контролю обумовлене, передовсім тим, що існування названого виду державного контролю впливає із самого права народу, як першоджерела влади, на здійснення

контролю за функціонуванням органів і структур, через які здійснюється державна влада, статусом парламенту, як представницького і єдиного органу законодавчої влади, що формується і уповноважується на здійснення державної влади безпосередньо Українським народом;

- На основі розгляду й аналізу понять "функції держави", "функції органів державної влади", виходячи із визначених характерних ознак й елементів функції парламентського контролю, запропоновано авторське визначення поняття "функція парламентського контролю": *Функція парламентського контролю – це 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 діянь, 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;*

- визначено комплекс основних ознак функції парламентського контролю, до яких, зокрема, належать: - здійснення парламентського контролю у чітко визначених Конституцією і законами України межах; - спрямованість на виявлення та збір інформації стосовно діяльності підконтрольних суб'єктів з метою встановлення ступеню її відповідності приписам законів; - обов'язковість узагальнення й аналіз отриманої інформації; - обов'язковість об'єктивної оцінки отриманої інформації щодо діяльності підконтрольних суб'єктів; - спрямованість на вжиття визначених законами України заходів щодо усунення виявлених порушень, допущених підконтрольними суб'єктами та притягнення винних у порушенні до відповідальності; - спрямованість на розробку заходів щодо запобігання у майбутньому допущенню порушень законів України та ін.;

- сформульована концепція основних напрямів контрольної діяльності парламенту України. Запропоноване авторське визначення поняття "основні напрями парламентського контролю": *Основні напрями парламентського контролю в Україні – це напрями контрольної діяльності Верховної Ради України, які обумовлені соціальним призначенням даного органу та відповідають основним сферам його суспільної і державної діяльності.*

- визначено систему напрямів парламентського контролю в Україні, складовими якої, зокрема, є: - контроль за виконанням законів України та інших нормативно-правових актів, що прийняті парламентом; - контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина; - контроль за

діяльністю Кабінету Міністрів України; - контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням, за виконанням Державного бюджету України; - контроль за використанням одержаних Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України; - внутріпарламентський контроль за діяльністю народних депутатів України, органів та структурних підрозділів Верховної Ради України щодо здійснення ними своїх повноважень та ін. На основі аналізу положень Конституції та законів України з питань парламентського контролю, діяльності Верховної Ради України та зарубіжних парламентів по здійсненню контрольної функції зроблено висновок про існування серед всіх напрямів контрольної діяльності парламенту України, пріоритетних, основних, до яких належать: - контроль за виконанням прийнятих парламентом законів України та інших нормативно-правових актів; - контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина; - контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України; - контроль за виконанням Державного бюджету України, надходженням коштів до державного бюджету та їх використанням;

- визначено, що основними видами діяльності парламенту України по здійсненню контрольної функції, зокрема є: а) планування контрольної діяльності парламенту; б) виявлення, отримання даних, інформації щодо процесів, які відбуваються у різних сферах суспільного і державного життя, стосовно діяльності підконтрольних парламентові суб'єктів; в) аналіз отриманої інформації; г) співставлення отриманої інформації, даних щодо діяльності підконтрольних парламентові суб'єктів із приписами чинних законів та її оцінка;

- визначені й проаналізовані основні конституційні принципи здійснення парламентського контролю. Доведено існування тісних взаємних зв'язків між принципами парламентського контролю, загально-правовими принципами та основними принципами діяльності парламенту;

- доведено, що норми законодавства України, які регулюють питання діяльності парламенту України по здійсненню функції контролю, утворюють новий правовий інститут – інститут парламентського контролю, який, в свою чергу, є підінститутом досить нового конституційно-правового інституту – інституту парламентського права;

- розроблено теоретико-методологічні питання правозастосовчого процесу реалізації українським парламентом контрольної функції. Проаналізована структура правовідносин із здійснення парламентського контролю, визначено систему та види суб'єктів, уповноважених на здійснення парламентського контролю, підконтрольних парламентові суб'єктів, уточнено визначення об'єкту парламентського контролю;

зроблено висновок, що правозастосовчий процес реалізації Верховною Радою України контрольної функції відбувається через визначені процедури, в межах відповідних стадій;

- доведено, що оскільки процес застосування компетентними суб'єктами із здійснення парламентського контролю свого права на контрольну діяльність урегульований процесуальними нормами і спрямований на реалізацію норм матеріального права, контрольну діяльність парламенту слід розглядати як різновид юридичного процесу;

- запропоновано визначити діяльність по здійсненню парламентського контролю парламентським контрольним процесом, оскільки вона зумовлена єдиними завданнями і метою щодо здійснення парламентського контролю, а отже - тісним взаємним зв'язком між всіма діями, які здійснюються при реалізації Верховною Радою України контрольної функції;

- розроблено теоретичні питання щодо стадій парламентського контрольного процесу. Обґрунтовано висновок про наявність в межах названого процесу семи стадій, зокрема: - стадія планування та прогнозування контрольної діяльності парламенту; - стадія встановлення фактичного стану справ на основі перевірки діяльності підконтрольних суб'єктів; - стадія отримання даних, інформації стосовно діяльності підконтрольних суб'єктів; - стадія аналізу встановленого реального стану справ, отриманої інформації щодо діяльності підконтрольних суб'єктів та співставлення їх із приписами чинного законодавства та ін.;

- сформульована концепція форм парламентського контролю в Україні. Запропоноване авторське визначення поняття "форма парламентського контролю": *Форма парламентського контролю – це зовнішній прояв змісту контрольної діяльності парламенту в його конкретних контрольних діях, обумовлений повноваженнями парламенту, які встановлені в Конституції і законах України, що визначають порядок контрольної діяльності парламенту та юридичні її наслідки.* Визначено й проаналізовано основні форми парламентського контролю в Україні, питання щодо співвідношення між ними;

- на основі порівняльного аналізу таких форм парламентського контролю, як депутатський запит та інтерпеляція доведено, що немає переконливих підстав для їхнього ототожнювання, оскільки за всіма основними ознаками, окрім можливості звернення до членів уряду, інтерпеляція не відповідає критеріям депутатського запиту;

- визначені й охарактеризовані основні методи здійснення парламентського контролю. Запропоноване авторське визначення поняття "метод парламентського контролю": *Метод парламентського контролю – це обумовлений метою контролю засіб практичної реалізації завдань парламенту, прийом, спосіб здійснення парламентом, його органами, структурними підрозділами*

*та парламентаріями повноважень, що охоплюються контрольною функцією парламенту;*

- в результаті аналізу ролі і значення функції парламентського контролю у здійсненні інших парламентських функцій доведено, що парламентський контроль, виступаючи у якості самостійної функції Верховної Ради України, в той же час може бути складовою частиною і способом здійснення інших функцій парламенту;
- подальшого розвитку дістало положення про те, що контроль є закономірною та невід'ємною функцією парламенту. Роль цієї функції, як невід'ємного елемента механізму стримувань і противаг у діяльності органів державної влади, як засобу, що забезпечує утвердження принципу верховенства права у життєдіяльності українського суспільства і держави, неухильно зростає;
- зроблено висновок про недосконалість нормативного регулювання функції парламентського контролю в Україні та обґрунтовано пропозицію щодо способів його вдосконалення, зокрема, шляхом прийняття Закону України "Про парламентський контроль в Україні", в якому слід визначити поняття парламентського контролю, принципи реалізації Верховною Радою України контрольної функції, напрями парламентського контролю в Україні, організаційно-правові форми, у яких здійснюється парламентський контроль в Україні тощо;
- обґрунтовані пропозиції щодо внесення змін до законів України: "Про комітети Верховної Ради України", "Про Рахункову палату", "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини", щодо питань парламентського контролю, запропонована авторська редакція проектів окремих їх статей.

**Практичне значення одержаних результатів** зумовлюється актуальністю та новизною піднятих у дисертаційному дослідженні проблем та полягає у можливості застосування його результатів: - при реалізації Концепції державно-правової реформи в Україні, особливо – парламентської реформи, зокрема в частині, де мова йде про парламентський контроль; - при вдосконаленні чинного законодавства України у частині, що стосується питань парламентського контролю; - при розробці законопроекту "Про парламентський контроль в Україні", при вдосконаленні положень Регламенту Верховної Ради України та інших законодавчих актів з питань парламентського контролю.

Практичне значення дисертаційного дослідження також полягає в тому, що його основні положення можуть бути використані в роботі суб'єктів парламентського контролю.

Матеріали дисертаційного дослідження впроваджені при викладанні навчальної дисципліни "Конституційне право України" на юридичному факультеті Навчально-наукового інституту земельних ресурсів та правознавства у Національному аграрному університеті (акт впровадження від 27.12.2006 р.

№71); при викладанні навчальної дисципліни "Конституційне право України" на юридичному факультеті Білоцерківського державного аграрного університету (акт впровадження від 20.12.2007 р. № 4 ); при викладанні навчальної дисципліни "Конституційне право України" на юридичному факультеті Сумського Національного аграрного університету (акт впровадження від 21.12.2007 р. № 4).

Теоретичні розробки, викладені у дисертації, можуть застосовуватися у науково-дослідній роботі, в навчальному процесі, при розробці навчальних планів і програм з конституційного права України, конституційно-процесуального права, парламентського права на юридичних факультетах та правознавчих відділеннях вищих навчальних закладів, вони можуть використовуватися аспірантами та студентами при підготовці наукових робіт.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація є самостійним науковим дослідженням. У ній не використані ідеї, що належать співавторам наукових публікацій ( №№ 22, 23, 25, 27, 31, 34, 37 за списком опублікованих автором праць за темою дисертації). У процесі роботи над дисертацією автором досліджувалися й аналізувалися вітчизняне та зарубіжне законодавство з питань парламентської діяльності та здійснення парламентського контролю, спеціальна наукова література з досліджуваних питань, практика діяльності Верховної Ради України у сфері парламентського контролю. Науковий аналіз досліджених матеріалів дав можливість автору сформулювати ряд теоретичних висновків і розробити пропозиції, що носять самостійний, творчий характер.

**Апробація результатів дисертаційного дослідження.** Основні положення та висновки дисертації були оприлюднені на науково-практичній конференції "Концепція розвитку законодавства України", Інститут законодавства Верховної Ради України, Київ – 1996; на науково-практичній конференції "Державно-правова реформа в Україні", Інститут законодавства Верховної Ради України, Київ – 1997; науково-практичній конференції "Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом", Інститут законодавства Верховної ради України, Київ – 1998; на міжнародній науковій конференції "Європа, Японія, Україна: шляхи демократизації державно-правових систем" 17-20 жовтня 2000 р. Національна Академія Наук України. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, Київ – 2000; на міжнародній науково-практичній конференції "Парламентаризм в Україні: теорія та практика", Верховна Рада України, Інститут законодавства, Київ – 2001; на міжнародній науково-теоретичній конференції, присвяченій 80-річчю д.ю.н., проф. акад. АпрН України В.З.Янчука. – Київ, 26-27 травня 2005р. НАУ, Київ – 2005; на студентсько-аспірантській науково-практичній конференції НАУ 22 лютого 2006 р. НАУ, Київ – 2006; на міжнародній науково-теоретичній конференції,

присвяченій 5-річчю створення юридичного факультету Національного аграрного університету. – Київ, 17-18 листопада 2006р. НАУ, Київ – 2006; на науково-практичній конференції молодих науковців НАУ. – Київ, 17 березня 2007 р. НАУ, Київ – 2007.

Результати дослідження обговорювалися на засіданнях відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, на міжкафедральному семінарі юридичного факультету ННІ Земельних ресурсів та правознавства Національного аграрного університету.

**Публікації.** Основні результати, отримані автором у процесі роботи над темою дисертації, викладено в монографії "Парламентський контроль в Україні" (20 ум. друк. арк., видано у НПУ ім. М.П.Драгоманова, 2004 р.) та в 44 публікаціях, 22 з яких у фахових виданнях, перелік яких затверджений ВАК України.

**Структура та обсяг роботи.** У відповідності до мети та завдань дослідження дисертація складається із вступу, чотирьох розділів, які містять шістнадцять (п'ять, два, шість і три відповідно) підрозділів, висновків, списку використаної літератури, додатків. Повний обсяг дисертації становить 632 сторінки, список використаних джерел – 48 сторінок (437 найменувань), додатки – 6 сторінок.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДИСЕРТАЦІЇ

**У вступі** обґрунтовується актуальність теми, зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами; визначаються мета і завдання, об'єкт та предмет дисертаційного дослідження; охарактеризовані методи дослідження, визначається наукова новизна і практичне значення дисертації; наводяться відомості про апробацію та публікації результатів дослідження.

**Перший розділ – “Загальна теорія контрольної функції Верховної Ради України** – містить 5 підрозділів.

У підрозділі 1.1. "Поняття контрольної функції Верховної Ради України – парламенту" виходячи із того, що у сучасній правовій науці дослідження функцій органів державної влади здійснюється у взаємозв'язку із розглядом функцій держави (В. Ф. Погорілко, М. В. Тесленко, Н. В. Черноголовкін та ін.), визначення поняття "функція парламентського контролю" здійснювалося здобувачем на основі розгляду питань щодо змісту понять "функції держави", "функції Верховної Ради України", з'ясування співвідношення між цими поняттями. Їх аналіз показав, що первинним, вихідним для понять "функції органів державної влади", "функції Верховної Ради України", "функція парламентського контролю" є поняття "функції держави".

Контрольна функція парламенту є надзвичайно розмаїтою за своїм змістом і формами. У ст. 85 Конституції України встановлено, що Верховна Рада України реалізує контрольну функцію у межах, що визначені Конституцією та законом. Вона здійснює контрольні повноваження безпосередньо, через народних депутатів, через органи та структурні утворення парламенту, за допомогою різних форм і методів здійснення контролю. Парламентський контроль здійснюється виключно щодо діяльності органів та посадових осіб, стосовно яких парламент уповноважений здійснювати контрольну функцію.

Наявність у парламенту контрольної функції, чітко законодавчо визначеного необхідного і достатнього обсягу контрольних повноважень, забезпечення ефективного здійснення парламентом функції контролю є, поряд із іншими чинниками, неодмінною умовою забезпечення реальності парламентаризму. Водночас це є важливим фактором у реалізації конституційних принципів верховенства права та відповідальності держави перед людиною і суспільством за свою діяльність. Особливо підкреслюється, що характерною рисою для парламентів і сучасного парламентаризму є не лише здійснення контролю за діяльністю уряду. Наявність контрольних повноважень у парламенту стосовно діяльності виконавчої влади, інших владних структур не суперечить, а навпаки, впливає із суті принципу поділу влади. Теорія і практика свідчать, що парламентський контроль виступає важливим засобом, що запобігає безвідповідальній діяльності органів виконавчої влади, глави держави та інших владних установ. Таким чином, парламентський контроль становить важливий елемент механізму стримувань і противаг у взаємодії із різними гілками влади, що забезпечує найбільш оптимальну побудову державного механізму країни і ефективну його діяльність.

Аналіз запропонованих у науці конституційного права різноманітних визначень поняття "функція парламентського контролю" показав, що сьогодні існують різні підходи щодо визначення названого поняття, немає єдиної точки зору у питанні стосовно основних характерних рис парламентського контролю. Зокрема, у запропонованих визначеннях названого поняття, має місце не досить чітке відображення такого елементу складу правовідносин з парламентського контролю, як об'єкт, тобто наслідки діяльності підконтрольних парламентові суб'єктів<sup>1</sup>. Висловлюється думка, що парламентський контроль – це одна з функцій парламенту у здійсненні повноважень контролю за виконавчою владою, насамперед урядом<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Журавський В. С. Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.01; . — О., 2001. — С. 8.

<sup>2</sup> Юридична енциклопедія. — К.: Вид-во "Українська енциклопедія" ім. М. П. Бажана, 2001. — Т. 3. — С. 324.



Однак, проведений у дисертації аналіз змісту статей 85, 86, 98, 101 та ін. Конституції України показав, що Верховна Рада України вправі здійснювати парламентський контроль не лише щодо органів та посадових осіб виконавчої влади. Цей вид контролю у рівній мірі може застосовуватися, як до органів і посадових осіб виконавчої влади, так і до органів інших гілок влади, до структур парламенту, до інших суб'єктів, що визначені у законодавстві. Таким чином, не можна визнати безспірним визначення парламентського контролю як такого, який здійснюється лише за діяльністю виконавчої влади.

Зміст контрольної функції Верховної Ради України, як будь-яких функцій різних органів державної влади, обумовлений і визначається насамперед основними напрямками та видами контрольної діяльності парламенту. Напрями контрольної діяльності Верховної Ради опосередковують насамперед зміст контрольної діяльності, а види – форми, способи такої її діяльності.

Проведений аналіз дав підстави для висновку, що сутність реалізації парламентом контрольної функції полягає, насамперед, у: – виявленні об'єктивної і достовірної інформації щодо ситуації у підконтрольній йому сфері життєдіяльності суспільства і держави; – у проведенні аналізу отриманої інформації; – у її співставленні із приписами законодавства та, на цій основі, – у оцінці такої інформації і, у випадках встановлення порушень законодавства з боку підконтрольних суб'єктів – у вжитті заходів щодо усунення виявлених порушень. Виявлення й аналіз спрямованості контрольної діяльності українського парламенту дало можливість здобувачеві визначити види реалізації ним контрольної функції, до яких належать: а) планування контрольної діяльності парламенту; б) виявлення, отримання інформації щодо процесів, які відбуваються у різних сферах суспільного і державного життя, стосовно діяльності підконтрольних парламентові суб'єктів; в) аналіз отриманої інформації; г) співставлення отриманої інформації, даних щодо діяльності підконтрольних парламентові суб'єктів із приписами чинних законів та її оцінка; д) встановлення невідповідності, порушень, відхилень від вимог законодавства з боку підконтрольних суб'єктів; е) висування вимог та пропозицій щодо усунення допущених порушень та недоліків у діяльності підконтрольних суб'єктів; ж) вдосконалення законів та розробка заходів, що мають запобігати у майбутньому допущенню аналогічних порушень.

Контрольна діяльність парламенту, як показало дослідження, виступає водночас і у якості правоохоронної діяльності, про що свідчить спрямованість контрольної діяльності парламенту на виявлення і припинення неправомірних дій фізичних і юридичних осіб, застосування до порушників заходів державного впливу.

Базуючись на понятті й виявлених основних ознаках функцій Верховної Ради України, виходячи із визначених характерних ознак й елементів фу-

нкції парламентського контролю та спираючись на загальне розуміння контролю як певної цілеспрямованої, свідомої діяльності, запропоноване авторське визначення поняття "функція парламентського контролю".

У підрозділі 1.2. "Конституційні основи контрольної функції парламенту України" зазначається, що реалізація Верховною Радою України функції парламентського контролю здійснюється на основі передбачених у законодавстві принципів. Принципи парламентського контролю являють собою своєрідні орієнтири у контрольній діяльності парламенту. Принципи, що лежать в основі здійснення Верховною Радою функції парламентського контролю - це ті основні конституційні засади, які покладені в основу контрольної діяльності українського парламенту. На базі аналізу положень конституційного законодавства України у дисертації визначені наступні основні принципи, на основі яких здійснюється парламентський контроль в Україні: - принцип безпосереднього здійснення парламентом контрольної функції; - принцип системності парламентського контролю; - принцип обов'язковості парламентського контролю; - принцип звітності перед парламентом органів, що уповноважені на здійснення парламентського контролю; - принцип парламентської відповідальності уряду; - принцип забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина; - принцип контролю при вирішенні кадрових питань.

Як показав проведений аналіз, зміст, характерні ознаки та особливості принципів парламентського контролю розкриваються у взаємодії із загально-правовими конституційними принципами та із основними принципами діяльності парламенту. Тому при їх розгляді автор дисертаційного дослідження виходила із того, що названі принципи не можуть існувати відокремлено один від одного, всі вони перебувають у тісному зв'язку, взаємообумовлені і взаємодоповнюють один одного, а їх реалізація здійснюється у взаємодії.

У підрозділі 1.3. "Правове регулювання парламентського контролю в Україні" встановлено, що суспільні відносини, що виникають у зв'язку із здійсненням українським парламентом функції контролю, регулюються відповідними нормами законодавства України, які утворюють цілісну систему взаємопов'язаних між собою норм конституційного права. У своїй сукупності норми цих законодавчих актів, як показав їх аналіз, утворюють окремий новий конституційно-правовий інститут - інститут парламентського контролю, який становить правову основу реалізації парламентом однієї із основних його функцій – функції контролю. Виходячи із того, що норми інституту парламентського контролю регламентують діяльність Верховної Ради України по здійсненню нею однієї із основних її функцій – функції парламентського контролю, названий правовий інститут слід вважати підінститутом інституту

парламентського права, невід'ємною складовою названого інституту конституційного права поряд із іншими його підінститутами.

Аналіз конституційного законодавства, що регулює діяльність Верховної Ради України у сфері парламентського контролю показав, що конституційна й законодавча регламентація контрольних повноважень парламенту України вимагає подальшого розвитку й вдосконалення. Проведене дослідження показує, що у порівнянні із правовими основами інституту законодавчої діяльності, які є досить детально розробленими у науці і поступово формуються на практиці, правові основи інституту парламентського контролю не можна визнати достатньо теоретично розробленими. Вони не дістали належного оформлення як на рівні законопроектної роботи, так і, як наслідок, на практиці їх формування. У дисертації акцентується увага, що в системі чинного конституційного законодавства України відсутнє єдине законодавче джерело, яке б чітко визначало, акумулювало і впорядковувало всі складові щодо принципів, напрямів, видів, організаційно-правових форм, методів здійснення парламентського контролю та відповідальності за правопорушення, які виявлені в результаті його реалізації. Виходячи із проведеного аналізу автором зроблено висновок про існування нагальної потреби розробки і прийняття окремого Закону України "Про парламентський контроль в Україні", що обумовлено і підтверджується конституційним приписом, встановленим п. 33 ст. 85 Конституції України. У пропонованому законі необхідно детально урегулювати питання щодо напрямів здійснення Верховною Радою України контрольної функції, організаційно-правових форм та методів її реалізації, а також ряд інших, пов'язаних із цим питань. Викладене свідчить про необхідність вдосконалити чинне законодавство з питань реалізації Верховною Радою України контрольної функції, у напрямку чіткого визначення, що однією із основних функцій Верховної Ради України є функція парламентського контролю. Вирішення існуючих проблем законодавчого забезпечення реалізації парламентом України функції контролю стане важливим засобом зміцнення демократичної конституційної законності в діяльності всіх владних і самоврядних структур і, в свою чергу, буде сприяти підвищенню ефективності у здійсненні Українським парламентом законодавчої й інших його функцій та створенню більш дійової і ефективної законодавчої бази країни.

У підрозділі "1.4. Правозастосовчий процес реалізації українським парламентом контрольної функції" встановлено, що діяльність парламенту України у сфері здійснення контрольної функції реалізується через застосування відповідних норм права, наслідком чого є виникнення й існування контрольних правовідносин. Правовідносини, що виникають у зв'язку із реалізацією Верховною Радою України контрольних повноважень, являють собою коло суспільних відносин, на які поширюється парламентський контроль,

тобто які виникають у зв'язку із контрольною діяльністю парламенту і складаються між Верховною Радою, її органами і посадовими особами з одного боку та органами, підприємствами, організаціями, установами, які створюються і діють на території України або в межах її інтересів за кордоном з іншого боку, що є підконтрольними парламентам.

Аналіз правовідносин з парламентського контролю, їх структури дав можливість визначити систему суб'єктів, уповноважених на здійснення парламентського контролю, підконтрольних парламентам суб'єктів, об'єкту парламентського контролю, запропонувати авторське визначення поняття "правовідносини з парламентського контролю". До кола компетентних суб'єктів, уповноважених здійснювати парламентський контроль належать: а) загальний суб'єкт – парламент в цілому; б) спеціальні суб'єкти – комітети, тимчасові комісії, депутати, органи, що утворюються парламентом для здійснення функції контролю – Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради з прав людини. До кола підконтрольних суб'єктів слід відносити органи державної влади, органи місцевого самоврядування, службових та посадових осіб, стосовно діяльності яких парламент уповноважений здійснювати контрольну функцію. Стосовно визначення об'єкта правовідносин з парламентського контролю, в науковій літературі існують різні точки зору<sup>3</sup>:

Базуючись на положеннях загальної теорії права автором дисертаційного дослідження зроблено висновок, що об'єктом правовідносин, які виникають при здійсненні парламентського контролю є визначені законом права, обов'язки і дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших інститутів держави і суспільства, та результат, на досягнення якого спрямовується їх діяльність стосовно яких парламент уповноважений здійснювати контрольну функцію.

Реалізація компетентними суб'єктами права на контрольну діяльність урегульована процесуальними нормами, здійснюється через відповідні процедури і відбувається в межах певних стадій. Це дало підстави розглядати контрольну діяльність парламенту як різновид юридичного процесу. З огляду на тісний взаємний зв'язок між всіма діями, які здійснюються при реалізації Верховною Радою України контрольної функції, що обумовлено єдиними завданнями і метою контролю, запропоновано визначати таку її діяльність парламентським контрольним процесом. У його межах пропонується виділяти такі стадії: 1) стадія планування та прогнозування контрольної діяльності

---

<sup>3</sup> Ківалов С.В. Парламентський контроль в Україні: законопроектні обґрунтування. // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції "Парламентаризм в Україні: теорія та практика". – К., 2001. – С. 412. Плахотнюк Н.Г. Контроль як провідна функція Українського парламенту. – там саме, С. 443.

парламенту; 2) стадія встановлення фактичного стану справ на основі перевірки діяльності підконтрольних суб'єктів; 3) стадія отримання даних, інформації стосовно діяльності підконтрольних суб'єктів; 4) стадія аналізу встановленого реального стану справ, отриманої інформації щодо діяльності підконтрольних суб'єктів та співставлення їх із приписами чинного законодавства; 5) стадія оцінки отриманої інформації щодо діяльності підконтрольних суб'єктів та допущених ними порушень законодавства, у випадках їх наявності; 6) стадія узагальнення результатів виконання контрольного завдання, прийняття рішення в формах постанови, рекомендацій, висновків, подання, у разі встановлення порушень законодавства, вжиття передбачених законодавством заходів реагування та забезпечення їх реалізації; 7) стадія розробки заходів щодо запобігання порушень законодавства підконтрольними суб'єктами та вдосконалення правової регламентації їхньої діяльності.

У дисертації зазначається, що необхідність оптимізації правової регламентації діяльності парламенту обумовлена тим, що парламент у значно більшій мірі, ніж інші державні органи, потребує чіткого визначення відповідних процедур, через які розглядаються та вирішуються питання його компетенції, в тому числі реалізації контрольних його повноважень, а також суворого дотримання зазначених процедур всіма суб'єктами. Таким чином, процес здійснення парламентського контролю повинен мати чітку правову регламентацію. У нормах відповідних законодавчих актів має бути врегульований механізм його здійснення, починаючи від визначення суб'єкту, що уповноважується здійснювати парламентський контроль, встановлення обсягу його повноважень та закінчуючи визначенням об'єкту контролю, форми та методу його здійснення, проведення узагальнення результатів контрольної діяльності та застосування заходів впливу.

У підрозділі "1.5. Функція парламентського контролю в системі функцій Верховної Ради України" доведено, що парламент, здійснюючи контрольну функцію у законодавчо визначених межах, має узгоджувати її виконання із реалізацією інших своїх функцій. Парламентський контроль, виступаючи у якості самостійної функції парламенту, в той же час може бути складовою частиною і способом здійснення інших його функцій. Він пронизує практично всі сфери роботи парламенту. Так, згідно із пунктом 4 статті 85 Конституції України, до повноважень Верховної Ради належить як затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, так і здійснення контролю за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання. У наведеному положенні статті 85 простежується поєднання контрольної функції парламенту України із його законодавчою та бюджетно-фінансовою функціями.

Відмічені якості та характеристика парламентського контролю дозволили зосередити увагу на його функціональному призначенні, виділити як самостійний характер контролю, так і застосування його як допоміжної дії при здійсненні інших функцій.

**Другий розділ – “Парламентський контроль у системі державного контролю в Україні”**, містить 2 підрозділи.

У підрозділі 2.1. "Загальна характеристика державного контролю та його види", на основі дослідження й аналізу контролю у різних аспектах - як філософської категорії, як притаманної суспільству властивості, як функції держави, виду її діяльності, зроблено висновок про те, що контроль є однією з основних функцій суспільства і держави. Функція контролю відіграє визначальну роль у здійсненні державної влади. Вона є складовою функцією майже всіх органів державної влади, виступаючи, в одних випадках – пріоритетною, в інших – центральною, а в окремих – навіть способом чи формою їхньої діяльності. Призначення контролю полягає в тому, що він, виступаючи одним із видів діяльності держави по здійсненню державної влади, спрямований на підвищення ефективності діяльності органів державної влади і забезпечення захисту інтересів людини, суспільства, держави шляхом посилення відповідальності цих органів і їхніх посадових осіб за виконання покладених на них повноважень. На основі застосування такого критерію, як суб'єктний склад, визначено наступні види державного контролю: а) парламентський контроль; б) президентський контроль; в) контроль органів виконавчої влади; г) судовий контроль; д) прокурорський контроль; е) конституційний контроль.

Поєднання принципу поділу влади із механізмом стримувань і противаг передбачає наявність у кожної із гілок влади певного обсягу повноважень, в межах яких вона може контролювати і впливати на діяльність інших гілок влади, а з другого боку – сама є підконтрольною їм. Фактично кожен із видів органів, які належать до тієї чи іншої гілки державної влади, поряд із основним видом діяльності, в різних формах здійснює контроль. Так, парламент здійснює контроль за діяльністю уряду і за певних обставин може висловити йому недовіру. Уряд контролює роботу державного апарату, міністрів, а останні, в свою чергу, контролюють своїх підлеглих. Чітка система внутрішнього контролю існує і в сфері судової влади. Всі гілки влади, функціонуючи в межах своїх повноважень, незалежно одна від одної, здійснюють нагляд за законністю, перевіряють і контролюють одна одну. Такий спосіб нагляду і контролю стримує і урівноважує діяльність органів, що представляють кожен із гілок державної влади. В цих умовах проявляється одна із важливих властивостей контролю, яка характеризує його не як самостійну контрольну владу, а як невід'ємний елемент законодавчої, виконавчої та су-

дової влади. Виступаючи у такій якості, контроль набуває специфічних характерних ознак, що обумовлені його органічними зв'язками із іншими функціями влади і управління. Таким чином, проведений аналіз дав підстави для висновку, що контрольна діяльність владних органів не є окремою контрольною владою, тобто такою, що має, як відомо, відповідні характеристики, зокрема – характеризується певною цілісністю, має завершену систему своїх органів, спеціальні повноваження та ін.

У підрозділі 2.2. "Співвідношення парламентського контролю з іншими видами державного контролю в Україні" доведено, що значимість парламентського контролю у забезпеченні законності у діяльності владних структур об'єктивно робить цей вид державного контролю невід'ємною частиною цілісної системи державного контролю. Провідне становище парламенту України у державному механізмі, його правовий статус як найвищого представницького органу всього народу України і єдиного органу законодавчої влади в державі, обумовлює особливе значення парламентського контролю в системі державного контролю. Дослідження показало, що парламентський контроль істотно відрізняється від інших видів державного контролю, зокрема, за принципами здійснення, за ступенем обов'язковості, за наслідками, що наступають у результаті його реалізації для підконтрольних суб'єктів. Йому притаманний політичний характер. Проведений аналіз показав, що найістотношою особливістю парламентського контролю є те, що цей вид державного контролю об'єктивно обумовлений самим правом народу, як першоджерела влади, на здійснення контролю за функціонуванням органів і структур, через які влада реалізується.

Як носій суверенітету і єдине джерело влади, народ має безумовне і пріоритетне право на її реалізацію. Відповідно до загальновідомих норм міжнародного права це право є невід'ємним правом кожного громадянина (ч. 1 ст. 21 Загальної декларації прав людини). Із зазначеного випливає, що саме народ, як першоджерело влади має пріоритетне право на здійснення контролю за діяльністю сформованого ним представницького органу народу – парламенту і через нього – за діяльністю всіх інших органів влади. Виходячи із зазначеного та враховуючи, що у реалізації влади невід'ємною складовою виступає функція контролю, зроблено висновок, що контрольна функція парламенту бере свій початок від права народу, як першоджерела влади, на здійснення контролю за діяльністю органів, через які влада реалізується. Це свідчить про існування тісного зв'язку між здійсненням парламентом контрольної функції та реалізацією конституційного принципу верховенства права, який обґрунтовується і має своїм першоджерелом природні права людини. Таким чином, парламентський контроль, одночасно, виступає і як вид державного контролю, і як вид контролю, який здійснюється народом України –

першоджерелом всієї влади – через його представницький орган – Український парламент. Звідси, – контрольна функція Верховної Ради України обумовлена самим статусом українського парламенту як представницького органу всього народу.

Парламентський контроль, займаючи особливе місце в системі державного контролю, відрізняється багатоспрямованістю. У силу особливого конституційного статусу Верховної Ради України, здійснюваний нею контроль охоплює всі основні сфери життєдіяльності суспільства і держави, стратегічні напрямки діяльності всіх органів державної влади. здійснення парламентом України установчої функції, яка знаходить прояв, зокрема, у структурно-організаційній її діяльності щодо безпосереднього формування та участі у формуванні органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єктивно обумовлює право парламенту здійснювати контроль за діяльністю відповідних структур. Дослідження показало, що виходячи із відміченого статусу парламенту України, обсягу його контрольних повноважень, які свідчать про те, що парламентський контроль виходить за межі традиційного уявлення про державний контроль як засіб забезпечення законності в державному управлінні, є підстави для визнання парламентського контролю провідним видом в системі державного контролю.

**Третій розділ – “Основні напрями парламентського контролю в Україні”** – охоплює 6 підрозділів.

У підрозділі 3.1. "Система основних напрямів парламентського контролю в Україні", на основі аналізу загальнотеоретичних положень щодо основних напрямів діяльності держави, органів державної влади, зроблено висновки, що напрями контрольної діяльності Верховної Ради України визначають зміст її діяльності по здійсненню функції контролю. В них знаходить свій прояв сутність та соціальне призначення парламенту, як структурно-організаційної складової частини механізму української держави. Аналіз положень ст. 6, 19, п.33 ст. 85 та ін. Конституції України показав, що напрями контрольної діяльності Верховної Ради України безумовно мають визначатися, насамперед, Конституцією України та, на її основі - законами України. Вивчення й аналіз положень Конституції України дали можливість визначити напрями здійснення Верховною Радою контрольної функції, що обумовлені її контрольними повноваженнями, передбаченими у ст. 85,87, 96, 97, 98, 101, 111, 113, 115 та ін., до яких належать: - контроль за виконанням законів України та інших, прийнятих парламентом актів; - контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина; - контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України; - контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням, за виконанням Державного бюджету України; - контроль за використанням одержаних Україною від іно-



земних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України; - контроль за діяльністю Президента України; - контроль за діяльністю органів державної влади, посадових осіб, які обираються, призначаються, затверджуються Верховною Радою України або за її згодою; - внутріпарламентський контроль за діяльністю народних депутатів України, органів та структурних підрозділів Верховної Ради України щодо здійснення ними своїх повноважень. Таким чином, в Конституції визначені межі парламентського контролю в Україні, на прями його здійснення Верховною Радою стосовно широких сфер суспільного і державного життя, що охоплюють значну частину відносин, які виникають у процесі діяльності органів різних гілок державної влади.

Вивчення й аналіз положень Конституції та законів України, де визначений обсяг контрольних повноважень Верховної Ради України, аналіз конституційного регулювання діяльності зарубіжних парламентів по здійсненню контрольної функції, свідчить про існування, серед всіх напрямів контрольної діяльності парламенту, найважливіших, основних напрямів парламентського контролю. Зазначений висновок обумовлений тим, що серед всіх функцій парламенту прийнято розрізняти абсолютні, тобто такі, що безумовно притаманні парламентам, і відносні, тобто такі, що обумовлюються формою правління, яка існує в державі, іншими чинниками. Законодавча, установча, забезпечення прав людини, бюджетно-фінансова функції парламенту є абсолютними його функціями. Звідси – зазначені сфери є найважливішими у здійсненні контролю, що свідчить про визначальне значення названих напрямів контролю. На основі аналізу конституційного законодавства України автором дисертації доведено, що серед всіх напрямів контрольної діяльності Верховної Ради України, основними є: - контроль за виконанням прийнятих парламентом законів України та інших нормативно-правових актів; - контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина; - контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України; - контроль за виконанням Державного бюджету України, надходженням коштів до державного бюджету та їх використанням. Інші напрями парламентського контролю тим чи іншим чином охоплюються названими основними напрямками контрольної діяльності Верховної Ради. Так, контроль парламенту України за діяльністю Президента України, за діяльністю органів державної влади, які формуються парламентом безпосередньо або за його участю, здійснюється у процесі реалізації Верховною Радою контролю за виконанням підконтрольними суб'єктами положень законів та інших, прийнятих парламентом актів, за забезпеченням ними додержання прав людини в Україні, виконання Державного бюджету України тощо.

Проведений аналіз загальнотеоретичних питань щодо напрямів парламентського контролю дав підстави здобувачеві запропонувати визначення поняття "основні напрями парламентського контролю".

У підрозділі 3.2. "Парламентський контроль за виконанням законів України та інших, прийнятих Верховною Радою України, нормативно-правових актів" проведено аналіз конституційних норм, де визначено компетенцію українського парламенту у законодавчій сфері, який показав, що приймаючи закони, парламент України визначає напрями діяльності всіх органів держави, суспільних і державних інститутів. Напрями законодавчої діяльності Верховної Ради України, як показує аналіз конституційних положень, є надзвичайно різноманітними, а, отже, всеосяжним має бути й контроль за виконанням законів. Здобувачем проведено конкретизацію розглядуваного напрямку парламентського контролю та визначено його основні складові. Їх аналіз привів до висновку, що визначені складові охоплюють контроль за виконанням законів, інших, прийнятих парламентом актів, всіма органами державної влади та органами місцевого самоврядування у бюджетно-фінансовій сфері, у галузі прав та основних свобод людини, в інших сферах суспільного і державного життя. Таким чином, названий напрям парламентського контролю поширюється фактично на переважну більшість сфер діяльності різних органів державної влади, органів місцевого самоврядування у розумінні визначення відповідності діяльності цих органів законам та іншим, прийнятим парламентом актам. Проведений аналіз показав, що парламент, здійснюючи контроль за додержанням законів підконтрольними йому суб'єктами, з другого боку, здійснює оцінку результатів реалізації ним законодавчої функції на основі визначення ступеню дійовості законодавчої регламентації відповідних суспільних відносин. Таким чином, контроль Верховної Ради України за реалізацією прийнятих нею законів та інших нормативно-правових актів, за ефективністю регулювання ними суспільних відносин є одним із найважливіших напрямів парламентського контролю.

Проведений аналіз показав, що в Конституції України безпосередньо не передбачені повноваження Верховної Ради щодо здійснення контролю за виконанням законів та інших, прийнятих нею актів. В дисертації доведено, що Верховна Рада України, як єдиний орган законодавчої влади, має забезпечувати практичну реалізацію прийнятих нею законів та здійснювати контроль за неухильним виконанням їх вимог всіма суб'єктами правовідносин. Наявність у парламенту повноважень щодо здійснення контролю у зазначеному напрямі де-факто підтвержене прийняттям ряду законів, якими передбачається здійснення Верховною Радою контролю за виконанням законів (напр. Закони України: "Про боротьбу з корупцією", "Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб" та ін.). З огляду на вище викладене та з

метою усунення невідповідності між названими та іншими Законами із ст. 8 Конституції України, відповідно до якої, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і повинні їй відповідати, запропоновано внести доповнення до Конституції України, якими встановити, що парламентський контроль за виконанням законів та інших, прийнятих парламентом України актів, здійснюється виключно Верховною Радою України.

У підрозділі 3.3. "Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина" обґрунтовано, що у діяльності Верховної Ради України щодо забезпечення прав людини в Україні, найефективнішим інструментом є парламентський контроль у розглядуваній сфері. Здобувачем визначено й проаналізовано основні складові контрольної діяльності парламенту щодо забезпечення прав людини в Україні. Визначено, що здійснення парламентського контролю у розглядуваному напрямі реалізується Верховною Радою України безпосередньо, через діяльність її спеціалізованих комітетів, тимчасових комісій, депутатів, через Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини тощо.

Важливе значення у здійсненні Верховною Радою України контролю за додержанням і захистом конституційних прав людини в Україні є діяльність Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. У дисертації акцентується увага, що доповіді, які Уповноважений подає Верховній Раді, є доповідями про стан дотримання і захисту прав людини, а не про його діяльність. За результатами розгляду доповідей Уповноваженого, парламент дає рекомендації відповідним органам державної влади щодо забезпечення додержання прав людини, щодо усунення виявлених порушень. Проте, слід зазначити, що на практиці, з боку Верховної Ради не завжди проявляється належна увага і реакція на результати діяльності Уповноваженого, хоча саме парламент, а не Уповноважений має більш вагомий засоби впливу на владні державні та самоврядні органи й структури при порушенні ними прав людини. У роботі зроблено висновок, що функціонування розглядуваного інституту, через який здійснюється парламентський контроль у сфері забезпечення прав людини, який водночас є таким, що доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав людини в системі правозахисного державного механізму, вимагає подальшого вдосконалення. Це має здійснюватися, з одного боку – через вдосконалення положень Конституції України та Закону "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини", шляхом усунення прогалин, неузгодженостей і суперечностей у них, а з другого – через більш чітке виконання Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини у повному обсязі передбачених Законом прав та обов'язків.

Забезпечення основних прав і свобод людини і громадянина залежить від якості контрольної діяльності структур українського парламенту - коміте-

тів, тимчасових слідчих та спеціальних комісій. Проведений аналіз показав, що здійснюючи контрольні повноваження, комітети парламенту, його тимчасові спеціальні та слідчі комісії мають тісно взаємодіяти між собою та співпрацювати із Уповноваженим Верховної Ради з прав людини, його представниками та консультативною радою.

У підрозділі 3.4. "Парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України" аналізуються проблеми здійснення ефективного парламентського контролю за діяльністю виконавчої влади. необхідною умовою утвердження демократичних засад розвитку Української держави є забезпечення Верховною Радою парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади і, насамперед – Кабінету Міністрів України, як найвищого органу в системі виконавчої влади. Потреба здійснення ефективного парламентського контролю у зазначеному напрямі обумовлюється тим, що закони та інші рішення, прийняті парламентом, реалізуються передовсім саме через діяльність виконавчої влади. Досвід свідчить, що коли не розроблені і не застосовуються відповідні гарантії стосовно додержання законності у діяльності цієї гілки влади, вона швидко перетворюється в узурпатора і монополіста всієї влади, і, як наслідок, перестає виконувати своє функціональне призначення. Важливими засобами запобігання небажаного розвитку виконавчої влади у авторитарному напрямі є, як свідчить світовий теоретичний і практичний досвід, стримування і урівноваження її сильними і незалежними законодавчою і судовою владами та забезпечення реального й ефективного контролю за відповідністю закону діяльності цієї гілки влади. Аналіз змісту відповідних статей Конституції, де встановлені контрольні повноваження Верховної Ради, дали можливість здобувачеві визначити й проаналізувати основні складові контрольної діяльності парламенту України у зазначеному напрямі.

У підрозділі 3.5. "Парламентський контроль у бюджетно-фінансовій сфері" доведено, що з точки зору організації фінансового контролю, законодавча гілка державної влади має ряд істотних особливостей, зокрема: а) її представники – народні депутати України мають право законодавчої ініціативи; б) право на здійснення контролю, що реалізується органами інших гілок державної влади, насамперед завжди знаходить своє відображення у нормативно-правових актах, які приймаються лише законодавчою гілкою влади, тобто у відповідних законах; в) орган законодавчої влади може безпосередньо здійснювати функцію контролю, який відповідно до ст. 85 Конституції України визначений як "парламентський контроль"; г) законодавча влада створює спеціальні інституції парламентського фінансового контролю, зокрема, Рахункову палату, що діє від імені парламенту і призначається для перевірки фінансових аспектів діяльності інших гілок державної влади.

Прийняття закону про державний бюджет України належить за Конституцією України, до виключних повноважень Верховної Ради України. Цілком логічно, що повноваження по здійсненню контролю за виконанням державного бюджету Конституцією покладено на орган, яким затверджується Державний бюджет – на Верховну Раду України. Вона здійснює контроль за виконанням Державного бюджету у повному обсязі. Проведений аналіз дав підстави для висновку про існування тісних зв'язків між такими напрямами контрольної діяльності парламенту, як контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України та контроль у бюджетно-фінансовій сфері. Їх взаємозв'язок обумовлений тим, що саме до компетенції Уряду віднесені питання підготовки проекту Закону про Державний бюджет України, забезпечення його виконання, забезпечення виконання прийнятих парламентом загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля тощо. У підрозділі 3.6. "Внутріпарламентський контроль за діяльністю народних депутатів України, органів та структурних підрозділів Верховної Ради України щодо здійснення ними своїх повноважень" доведено, що беззастережною умовою ефективної діяльності Верховної Ради України, її структур, парламентаріїв по здійсненню відповідних функцій і повноважень є забезпечення дійового внутріпарламентського контролю. Здобувачем проаналізовано повноваження Верховної Ради України щодо здійснення внутріпарламентського контролю.

**Четвертий розділ – “Основні організаційно-правові форми здійснення Верховною Радою України контрольної функції”** – містить 3 підрозділи.

У підрозділі 4.1. "Поняття організаційно-правових форм здійснення парламентського контролю, їх різноманітність і особливості" зазначено, що контрольна функція здійснюється парламентом у різних формах, які є зовнішнім проявом контролю у конкретних діях парламенту та за допомогою застосування різноманітних методів контролю. Верховна Рада України, здійснюючи функцію контролю, заслуховує і аналізує звіти Кабінету Міністрів України, інформацію парламентських комітетів, тимчасових спеціальних та слідчих комісій, інформацію, отриману у результаті депутатських запитів та звернень, звіти Рахункової Палати, доповіді Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, проводить парламентські слухання та розслідування тощо. Виходячи із того, що парламентський контроль є одним із видів державного контролю, базуючись на аналізі загальнотеоретичних положень щодо поняття й характеристики форм державного контролю, здобувачем запропоноване наступне визначення поняття "форма парламентського контролю".

Аналіз теорії і практики діяльності парламентів різних країн показав, що зміст, який вкладається у поняття "парламентський контроль", обсяг і ха-

ракти повноважень парламенту, що охоплюються цією його функцією, форми, через які вона реалізується у значній мірі залежать від того, яка форма державного правління встановилася в тій чи іншій країні. На основі вивчення відповідної наукової літератури, норм конституцій зарубіжних країн, аналізу встановленої в Україні форми правління, статей 85, 87, 89, 96 - 98, 101, 111, 115 та ін. Конституції України, в дисертації визначені наступні основні форми парламентського контролю в Україні: - депутатські запити; - депутатські звернення; - скликання позачергових сесій Верховної Ради України; - парламентські слухання; - парламентські розслідування; - звіти Кабінету Міністрів України з бюджетно-фінансових та інших питань його діяльності; - дні Уряду України; - резолюція недовіри Кабінетові Міністрів України; - звіти, доповіді органів, що формуються безпосередньо парламентом або за його участю; - імпічмент щодо президента України; - контрольна діяльність комітетів, тимчасових спеціальних та слідчих комісій парламенту; - діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; - контрольна діяльність Рахункової палати. Таким чином, законодавством України передбачено комплекс правових форм, що забезпечують парламенту України можливість ефективно здійснювати функцію контролю.

У підрозділі 4.2. "Форми здійснення парламентського контролю Верховною Радою України, її постійними і тимчасовими органами" зроблено висновок, що Форми контролю, через які Верховною Радою реалізується контрольна функція, зумовлені напрямом її контрольної діяльності, метою та завданнями здійснюваного контролю. Проведений аналіз форм парламентського контролю дав можливість виявити особливості у їх застосуванні. Аналіз різних поглядів щодо функціональної належності процедури імпічменту, українського та зарубіжного законодавства привів до висновку про безпідставність віднесення імпічменту до судової функції парламенту України, оскільки парламент, за Конституцією, не вправі здійснювати судову функцію, а дії, які він виконує за процедурою імпічменту, не є судовою функцією з точки зору праворозуміння змісту діяльності даного органу. Здобувачем доведено, що імпічмент є однією із форм парламентського контролю за діяльністю Президента України, як зовнішній прояв змісту контрольної діяльності Верховної Ради в її конкретних контрольних діях, які обумовлені встановленими в Конституції її контрольними повноваженнями, що визначають порядок контрольної діяльності парламенту та юридичні її наслідки.

При здійсненні парламентом контрольної функції застосовуються різноманітні методи контролю, від оптимальності вибору яких залежить своєчасність виявлення допущених порушень законодавства підконтрольними суб'єктами, застосування до них відповідних заходів впливу. До найпоширеніших методів парламентського контролю слід віднести регулятивний, доку-

ментальний, науково-аналітичний, науково-експертний, статистичний, прогностичний, евристичний методи, методи аналізу, синтезу, порівняння, співставлення, узагальнення.

У підрозділі 4.3. "Форми здійснення парламентського контролю народними депутатами України" проведено аналіз діяльності українського парламентарія. Доведено, що у здійсненні народним депутатом, визначених законодавством всіх його відповідальних повноважень, важливе значення належить ефективній реалізації саме тієї їх частини, яка належить до сфери контролю. Так, реалізація народним депутатом права законодавчої ініціативи здійснюється, як показав аналіз, на основі виявлення потреби у законодавчому регулюванні певних суспільних відносин, що встановлюється, як правило, в процесі здійснення контрольних повноважень. Здійснення народним депутатом повноважень, що охоплюються установчою, бюджетно-фінансовою та іншими функціями парламенту, також пов'язане із реалізацією ним контрольних повноважень.

Дослідження показало, що до повноважень парламентарія, які забезпечують здійснення Верховною Радою функції парламентського контролю, належать такі як: – право порушувати питання про перевірку діяльності підприємств, установ і організацій, щодо яких є дані про порушення ними чинного законодавства; – право порушувати питання про проведення парламентських слухань, депутатських розслідувань з будь-якого питання; право народного депутата на запит і на звернення та ін. Порівняльний аналіз таких форм парламентського контролю, як депутатський запит та інтерпеляція показав, що немає підстав для їхнього ототожнення, оскільки за всіма основними ознаками, окрім можливості звернення до членів уряду, інтерпеляція не відповідає критеріям депутатського запиту. Враховуючи позитивний зарубіжний досвід здійснення контролю з боку парламентів за діяльністю урядів та виходячи із вітчизняної практики реалізації парламентом України контрольних повноважень щодо функціонування Кабінету Міністрів України здобувачем зроблено висновок, що встановлення в Україні, серед форм парламентського контролю, інтерпеляції сприятиме підвищенню ефективності проведення парламентом контролю щодо діяльності уряду, а отже, стане одним із вагомих засобів посилення дійовості парламентського контролю в цілому.

Проведений аналіз питань діяльності народних депутатів України щодо здійснення контрольних повноважень дав підстави для висновку, що, не зважаючи на досить широке коло повноважень українського парламентарія з контролю, потребують значного вдосконалення форми й процедура їх реалізації, запровадження нових форм, зокрема, – інтерпеляції, вдосконалення чинного законодавства, що встановлює обсяг контрольних повноважень депутата та регламентує форми і порядок їх здійснення. Дослідження питань щодо органі-

заційно-правових форм здійснення парламентом України функції контролю показало, що реалії сьогодення вимагають від Верховної Ради пошуку і відпрацювання нових для нашої країни форм здійснення парламентського контролю, які б відповідали вимогам часу.

## ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукової проблеми створення основ теорії контрольної функції Верховної Ради України, що полягає в виявленні співвідношення парламентського контролю з іншими видами державного контролю в Україні, аналізі стану і визначенні закономірностей, тенденцій розвитку функції парламентського контролю, її організаційного та правового забезпечення, аналізі методологічних та організаційно-правових аспектів реалізації Українським парламентом контрольної функції, у розробці науково обґрунтованих пропозицій щодо підвищення ефективності, дійовості і результативності здійснення Верховною Радою контрольних повноважень.

На основі комплексного аналізу доведено, що парламентський контроль, будучи невід'ємною частиною цілісної системи державного контролю в Україні, водночас є специфічним, таким, що істотно відрізняється від інших видів державного контролю в наслідок властивих йому характерних особливостей, найістотнішою із яких є те, що цей вид державного контролю об'єктивно впливає із самого права народу, як першоджерела влади, на здійснення контролю за функціонуванням органів і структур, через які здійснюється влада. Таким чином, парламентський контроль виступає одночасно, і як вид державного контролю, і як вид контролю, який здійснюється народом України через його представницький орган – Український парламент. У силу особливого конституційного статусу Верховної Ради України, контроль, що нею здійснюється, охоплює всі основні сфери життєдіяльності суспільства і держави, стратегічні напрямки діяльності всіх органів державної влади. Зазначене дало підстави для висновку про провідну роль парламентського контролю в системі державного контролю.

Наявність у парламенту контрольної функції, чітко законодавчо визначеного обсягу контрольних повноважень, ефективного здійснення парламентом контрольної функції є, поряд із іншими чинниками, неодмінною умовою забезпечення реальності парламентаризму. Проведений аналіз дав підстави для висновку, що парламентський контроль є однією із основних функцій парламенту, яка охоплює комплекс встановлених у законодавстві його повноважень та дій, що здійснюються у межах певного процесу на основі відповідних принципів. Виступаючи у якості самостійної функції парламенту, па-



рламентський контроль водночас може бути складовою частиною і способом здійснення інших його функцій.

Базуючись на аналізі питань теорії і практики парламентської діяльності, у дисертації розроблені загальнотеоретичні визначення таких основних понять, як: функції Верховної Ради України; функція парламентського контролю; напрями парламентського контролю; форми парламентського контролю; метод парламентського контролю; правовідносини із здійснення парламентського контролю. Аналіз визначених напрямів парламентського контролю в Україні, видів, форм та методів здійснення парламентського контролю, принципів контрольної діяльності парламенту України, правозастосовчого процесу реалізації Українським парламентом контрольної функції дав підстави для висновку, що за своїм змістом, функція парламентського контролю є надзвичайно розмаїтою і становить важливий елемент механізму стримувань і противаг.

Норми законодавчих актів, які регламентують діяльність українського парламенту по здійсненню функції контролю, утворюють новий конституційно-правовий інститут – інститут парламентського контролю, що є підінститутом інституту парламентського права - одного із порівняно нових інститутів конституційного права. Аналіз правового регулювання парламентського контролю в Україні дав підстави для пропозицій щодо способів його вдосконалення, зокрема, шляхом прийняття Закону України "Про парламентський контроль в Україні", в якому слід визначити поняття парламентського контролю, принципи контрольної діяльності Верховної Ради України, напрями парламентського контролю, форми реалізації українським парламентом контрольної функції тощо. сучасних умовах становлення і утвердження України демократичною і правовою державою, чітке визначення у законодавстві відмічених питань реалізації функції парламентського контролю набуває особливо важливого значення. У дисертації запропонована авторська редакція проектів окремих статей законів України: "Про комітети Верховної Ради України", "Про Рахункову палату", "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини", щодо питань парламентського контролю.

Результатом проведеного дослідження стало створення основ теорії контрольної функції парламенту України. Основні загальнотеоретичні висновки, положення та пропозиції, отримані у наслідок дисертаційного дослідження, створюють теоретичний базис розвитку парламентського контрольного права, невід'ємної складової парламентського права.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### **Монографія:**

1. Майданник О.О. Парламентський контроль в Україні. – К.: НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2004. – 320 с., 20 др. арк.

### **Публікації у фахових виданнях:**

2. Майданник О. О. Повноваження та форми діяльності народного депутата України у сфері парламентського контролю (теоретичний аспект) // *Право України*. – 2007. – № 8. – С. 9-13.

3. Майданник О. О. До питання про методи здійснення Верховною Радою України функції парламентського контролю // *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія право*. – 2007. – №8. – С. 86 - 89.

4. Майданник О. О. Контроль Верховної Ради України за виконанням прийнятих нею законів та інших актів // *Бюлетень Міністерства юстиції України*. – 2007. – № 7 (69). – С. 15-23.

5. Майданник О. О. Основні напрями реалізації українським парламентом контрольної функції. Питання теорії // *Бюлетень Міністерства юстиції України*. – 2007. – № 3 (65). – С. 5-16.

6. Майданник О. О. Правовідносини з парламентського контролю: поняття, характерні ознаки // *Право України*. – 2006. – № 5. – С. 142-145.

7. Майданник О. О. Парламентський контроль за додержанням конституційних прав людини в Україні // *Адвокат*. – 2006. – № 3. – С. 14-18.

8. Майданник О. О. Питання теорії функцій парламенту України // *Вісник Конституційного Суду України*. – 2006. – № 1. – С. 81-88.

9. Майданник О. О. Конституційні принципи діяльності Верховної Ради України по здійсненню контрольної функції // *Підприємництво, господарство і право*. – 2006. – № 5. – С. 98-101.

10. Майданник О. О. Парламентський контроль як складова системи державного контролю в Україні // *Адвокат*. – 2006. – № 5. – С. 14-17.

11. Майданник О. О. Про роль контролю у здійсненні державної влади // *Юридична Україна*. – 2006. – № 5. – С. 4-9.

12. Майданник О. О. Форма парламентського контролю: поняття, особливості, різноманітність // *Бюлетень Міністерства Юстиції України*. – 2006. – № 5. – С. 14-25.

13. Майданник О. О. Контрольна функція українського парламенту щодо виконання Державного Бюджету України // *Підприємництво, господарство і право*. – 2006. – № 6. – С. 62-65.

14. Майданник О. О. Види реалізації Верховною Радою України функції парламентського контролю. Теоретичний аспект // Науковий вісник Національної Академії внутрішніх справ України. – 2005. – № 6. – С. 249-258.

15. Майданник О. О. Правозастосовчий процес реалізації Українським парламентом контрольної функції // Право України. – 2005. – № 5. – С. 39-42.

16. Майданник О. Поняття і сутність парламентського контролю // Право України. – № 10. – 2004. – С. 12-16.

17. Майданник О. Організаційно-правові форми здійснення парламентського контролю в Україні // Право України. – 2003. – № 7. – С. 9-13.

18. Майданник О. Деякі проблеми законодавчого забезпечення контрольної функції парламенту // Право України. – 2001. – № 12. – С. 128-131.

19. Майданник О. Конституційно-правова відповідальність: ознаки, підстави, суб'єкти. // Право України. – 2001. – № 2. – С. 92-96, 118.

20. Майданник О. О. Деякі проблеми контрольної функції парламенту // Наукові записки: Збірник наукових статей Національного педагогічного університету ім. М. П. Драгоманова – К.: НПУ, 2001. – Вип. 41. – С. 117-119.

21. Майданник О. Про інститут громадянства України // Право України. – 1999. – № 2. – С. 70-75.

22. Майданник О. В., Майданник О. О. До питання вдосконалення статусу народного депутата України // Проблеми державно-правової реформи в Україні. Збірник наукових праць. – Вип. 3. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1997. – С. 109-116. (Особистий внесок здобувача полягає у дослідженні проблем статусу парламентарія, як представника народу у Верховній Раді України, його повноважень, що забезпечують ефективну реалізацію парламентом всіх його функцій.)

23. Майданник О. В., Майданник О. О. Конституційний статус місцевих рад і його подальший розвиток в законодавстві України // Конституція України – основа подальшого розвитку законодавства. Збірник наукових праць. – Вип. 2. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1997. – С. 94-104. (Особистий внесок здобувача полягає в аналізі повноважень місцевих рад, питань їхньої підзвітності та підконтрольності, засобів забезпечення законності у їх діяльності.)

#### **Публікації у матеріалах наукових конференцій:**

24. Майданник О. О. Деякі проблеми здійснення парламентського контролю // Парламентаризм в Україні: теорія та практика. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. – С. 428-432.

25. Майданник О. В., Майданник О. О. Проблеми конституційно-правової відповідальності депутата парламенту України // Європа, Японія,

Україна: шляхи демократизації державно-правових систем. Матеріали міжнародної наукової конференції 17 - 20 жовтня 2000 р. – К.: Національна Академія Наук України. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, 2000 – С. 124-128. (Особистий внесок здобувача полягає у дослідженні питань щодо визначення форм відповідальності народного депутата України перед Українським народом. )

26. Майданник О. Співвідношення національного і міжнародного законодавства з питань громадянства // Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом. Матеріали науково-практичної конференції. Жовтень 1998 р. – К.: Інститут законодавства Верховної ради України, 1998. – С. 291-296.

27. Майданник О. В., Майданник О.О. Деякі проблеми правової відповідальності народного депутата України // Державно-правова реформа в Україні. Матеріали науково-практичної конференції; листопад 1997. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1997. – С. 152-155. (Особистий внесок здобувача полягає у аналізі проблем повноважень Українського парламентарія, що забезпечують ефективне здійснення Верховною Радою України всіх її функцій.)

28. Майданник О.О. Місцеві Ради в системі місцевого самоврядування України // Концепція розвитку законодавства України. Матеріали науково-практичної конференції; Травень 1996. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. – С. 162-168.

#### **Публікації в інших виданнях:**

29. Майданник О. О. Право на свободу та особисту недоторканість // Юридична енциклопедія. – К.: Вид-во "Українська енциклопедія" ім. М. П. Бажана, 2004. – Т. 5. – С.28;

30. Майданник О. О. Право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції // Юридична енциклопедія. – К.: Вид-во "Українська енциклопедія" ім. М. П. Бажана, 2004. – Т. 5 – С. 29-30;

31. Майданник О. В., Майданник О. О. Право на свободу пересування і вибір місця проживання // Юридична енциклопедія. – К.: Вид-во "Українська енциклопедія" ім. М. П. Бажана, 2004. – Т. 5. – С. 27. (Особистий внесок здобувача полягає у визначенні правової основи реалізації права на свободу пересування і вибір місця проживання.)

32. Майданник О. О. Право на повагу гідності // Юридична енциклопедія. – К.: Вид-во "Українська енциклопедія" ім. М. П. Бажана, 2004. – Т. 5. – С. 24.

33. Майданник О. О. Підданство // Юридична енциклопедія. – К.: Вид-во "Українська енциклопедія" ім. М. П. Бажана, 2002. – Т. 4. – С. 537.

34. Майданник О. О., Підопригора О. А. Мандат // Юридична енциклопедія. Т. 3. – К.: Вид-во "Українська енциклопедія" ім. М. П. Бажана, 2001. – Т. 3 С. 570. (Особистий внесок здобувача полягає у визначенні понять: "представницький мандат", "депутатський мандат")

35. Майданник О. О. Консенсус // Юридична енциклопедія. Т. 3. – К.: Вид-во "Українська енциклопедія" ім. М. П. Бажана, 2001. – Т. 3. – С. 267.

36. Майданник О. О. Конституційні права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні // Юридична енциклопедія. Т. 3. – К.: Вид-во "Українська енциклопедія" ім. М. П. Бажана, 2001. – Т. 3. – С. 284-285.

37. Майданник О., Макосій Н. Документ консолідації // Освіта. – № 34-35. – 27 червня - 4 липня 2001. (Особистий внесок здобувача полягає у визначенні поняття й змісту конституції, притаманних їй ознак та властивостей, значення Конституції України 1996 р., як правової основи регулювання основоположних суспільних відносин, у визначенні напрямів розвитку чинного законодавства України, у формулюванні пропозицій щодо його вдосконалення)

38. Майданник О. О. Конституційно-правова відповідальність. – К.: Вид-во Товариства "Знання" України, 2000. – 40 с.

39. Майданник О. О. "Громадянство України" // Конституційне право України / За ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. – К.: Український центр правничих студій, 1999. – С. 104-124.

#### **Публікації науково-методичних розробок:**

40. Майданник О.О. Конституційне право України. Тематика, методичні поради та списки літератури до семінарських занять з навчального курсу. – К.: ДОД УДПУ ім. М.П. Драгоманова, 1995. – 19 с.

41. Майданник О.О. Методичні рекомендації до вивчення курсу "Конституційне право України" для студентів юридичних факультетів і правознавчих відділень вищих навчальних закладів. – К.: НПУ ім. М.П. Драгоманова, 1998. – 56 с.

42. Майданник О. О. "Конституційне право України". Плани семінарських занять та методичні поради щодо їх проведення. – К.: НПУ ім. М.П. Драгоманова, 1999. – 50 с.

43. Майданник О. О. Методичні рекомендації по написанню і захисту дипломних робіт з юридичних дисциплін. – К.: НПУ ім. М.П. Драгоманова, 1999. – 12 с.

44. Майданник О. О. Тематичний план з навчального курсу "Конституційне право України"; Програма з навчальної дисципліни "Конституційне право України" К.: НПУ ім. М.П. Драгоманова, 1999.

45. Майданник О. О. Конституційне законодавство. Основи правознавства. Навчальний посібник для абітурієнтів. – К.: Видавничий центр НАУ 2006. – С. 31-63.

## АНОТАЦІЯ

**Майданник О. О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України.** – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02. - конституційне право. – Інститут законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2007.

Досліджуються питання теорії контрольної функції Верховної Ради України. Розроблені авторські визначення понять: функції Верховної Ради України; функція парламентського контролю; напрями парламентського контролю; форма парламентського контролю; метод парламентського контролю; правовідносини із здійснення парламентського контролю. Визначаються і аналізуються напрями парламентського контролю в Україні, види та принципи контрольної діяльності парламенту, форми та методи її реалізації. Досліджуються проблеми правового регулювання парламентського контролю в Україні, правозастосовчого процесу реалізації Українським парламентом контрольної функції. Аналізується роль контрольної функції Верховної Ради у здійсненні нею інших парламентських функцій, визначається місце парламентського контролю в системі державного контролю.

**Ключові слова:** функція парламентського контролю; напрями парламентського контролю; види контрольної діяльності парламенту; форма парламентського контролю; метод парламентського контролю; правовідносини з парламентського контролю; правозастосовчий процес реалізації функції парламентського контролю; парламентський контрольний процес; стадії парламентського контрольного процесу.

## АННОТАЦИЯ

**Майданник Е. А. Теоретические проблемы контрольной функции парламента Украины.** – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени доктора юридических наук по специальности 12.00.02. – конституционное право. – Институт законодательства Верховной Рады Украины. – Киев, 2007.

В диссертации исследуются вопросы теории контрольной функции Верховной Рады Украины. Определяется понятие контрольной функции

Верховной Рады Украины, анализируются характерные черты, признаки, особенности этой парламентской функции, рассматриваются конституционные основы контрольной функции парламенту Украины. Анализируются проблемы правового регулирования парламентского контроля в Украине, контрольных полномочий украинского парламента, правоприменительный процесс реализации парламентом контрольной функции. Исследуется роль и значение функции парламентского контроля в осуществлении иных функций Верховной Рады Украины. Проведенный анализ дал основания для вывода, что парламентский контроль является одной из основных функций парламента Украины, которая включает комплекс установленных в законодательстве его полномочий и действий, осуществляемых в рамках определенного процесса. Автором разработаны определения таких основных общетеоретических понятий: "функции Верховной Рады Украины"; "функция парламентского контроля"; "направления парламентского контроля"; "форма парламентского контроля"; "метод парламентского контроля"; "правоотношения по осуществлению парламентского контроля".

Автором анализируются вопросы соотношения парламентского контроля с иными видами государственного контроля в Украине, его место в системе государственного контроля в Украине. С этой целью рассматриваются вопросы, касающиеся характеристики государственного контроля, его основных видов, анализируется роль и значение государственного контроля в механизме удерживаний и противовесов. На основе комплексного анализа доказывается, что парламентский контроль, будучи неотъемлемой частью целостной системы государственного контроля в Украине, в тоже время, является специфическим, существенно отличающимся от иных видов государственного контроля в силу присущих ему характерных особенностей. Соискателем определяются и анализируются особенности парламентского контроля, отличающие его от иных видов государственного контроля, анализируется специфика парламентского контроля, как вида государственного контроля. Обосновывается, что наиболее существенной особенностью парламентского контроля является то, что этот вид государственного контроля объективно обусловлен самим правом украинского народа, как первоисточника власти, на осуществление контроля за функционированием органов и структур, через которые власть осуществляется. Таким образом, парламентский контроль одновременно выступает, и как вид государственного контроля, и как вид контроля, осуществляемого народом Украины через его представительный орган – Украинский парламента.

Рассматривается система направлений парламентского контроля в Украине. Среди всех направлений парламентского контроля, определяются и детально анализируются основные направления контрольной деятельности

Верховной Рады Украины, определяются их важнейшие составные. На основе анализа норм конституционного законодательства Украины, выявляются особенности в реализации Верховною Радою контрольной функции, обусловленные спецификой сфер ее деятельности. Анализируется роль и значение внутрипарламентского контроля за деятельностью народных депутатов Украины, органов и структурных подразделений Верховной Рады Украины относительно осуществления ними своих полномочий, как средства обеспечения наиболее действенного парламентского контроля.

Исследуются организационно-правовые формы осуществления парламентского контроля, их разнообразие, характеризуются их особенности. Детально анализируются формы осуществления парламентского контроля Верховною Радою Украины, ее комитетами, временными специальными и следственными комиссиями, Уполномоченным Верховной Рады Украины по правам человека, Счетной палатой. Всесторонне рассматриваются формы осуществления парламентского контроля народными депутатами Украины, анализируются вопросы соотношения между различными формами парламентского контроля, взаимообусловленности между применением тех или иных форм и методов контроля и направлением контрольной деятельности Верховной Рады Украины. На основе анализа национального конституционного законодательства и законодательства зарубежных стран, рассматриваются вопросы соотношения в применении форм контроля парламентами зарубежных стран и парламентом Украины.

Автором сформулированы основные выводы, положения и предложения, полученные в результате диссертационного исследования. Изложены основные общетеоретические выводы и предложения, составляющие основы теории парламентского контроля в Украине, создают теоретический базис развития парламентского контрольного права, неотъемлемой составной парламентского права. Наряду с общетеоретическими выводами и предложениями, в диссертации сформулировано комплекс практических рекомендаций, касающихся решения актуальных проблем развития контрольной функции парламента Украины, направленных на усовершенствование практической реализации Верховною Радою Украины контрольной функции, а так же законодательства, регулирующего деятельность украинского парламента по реализации ним функции контроля.

**Ключевые слова:** функция парламентского контроля; направления парламентского контроля; виды контрольной деятельности парламента; форма парламентского контроля; метод парламентского контроля; правоотношения по осуществлению парламентского контроля; правоприменительный процесс реализации функции парламентского контроля; парламентский контрольный процесс; стадії парламентского контрольного процесса.



## SUMMARY

**Maydannik O.O. Theoretical Problems of the Parliament of Ukraine Supervising Function.** – Manuscript.

Thesis to obtain the Scientific Degree of Doctor of Legal Sciences on the Specialty 12.00.02. – Constitutional Law. – The Institute of the Supreme Rada of Ukraine Legislation. – Kyiv, 2007.

The problems of the Supreme Rada of Ukraine supervising function theory are investigated. Author's definitions of the following concepts are developed: the functions of the Supreme Rada of Ukraine; the Parliament supervising function; the Parliament supervision directions; the Parliament supervision form; the Parliament supervision method; the legal relationship for the Parliament supervision realization. The directions of the Parliament supervision in Ukraine, the forms and principles of the Parliament supervising activity as well as forms and methods of its realization are defined and analyzed. The problems of legal regulation of the Parliament supervision in Ukraine and the legal process which is used to realize the supervising function by the Ukrainian Parliament are investigated. The role of the Supreme Rada supervising function in the realization of other Parliament functions is analyzed, the place of the Parliament supervision in the National supervision system is determined.

**Key Words:** Parliament supervising function; Parliament supervision directions; Parliament supervising activity forms; Parliament supervision form; Parliament supervision technique; legal relationship of Parliament supervision; legal process to be used for Parliament supervising function realization; Parliament supervising process; stages of Parliament supervising process.