

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

Залюбовська Ірина Костянтинівна

УДК: 342.9

**ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ
ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Спеціальність 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес;
фінансове право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса – 2002

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі адміністративного та фінансового права Одеської національної юридичної академії Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник

доктор юридичних наук, професор
Ківалов Сергій Васильович,
Одеська національна юридична академія,
завідувач кафедри адміністративного
та фінансового права

Офіційні опоненти

доктор юридичних наук, професор
Авер'янов Вадим Борисович,
Інститут держави і права ім. В. М.
Корецького НАН України,
завідуючий відділом проблем державного
управління та адміністративного права

кандидат юридичних наук, доцент
Ярмакі Христофор Петрович,
Одеський інститут внутрішніх справ МВС
України,
начальник кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності органів
внутрішніх справ

Провідна установа

Київський національний університет ім. Тараса Шевченка Міністерства освіти і науки України, кафедра конституційного та адміністративного права

Захист відбудеться 15.02. 2002 р. о 14 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Одеської національної юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Одеської національної юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий 14.01.2002 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Чанишева Г. І.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Реформування державного управління та його апарату, забезпечення режиму законності у сфері державного управління потребує реформування системи державного контролю взагалі та парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади як його складової, зокрема. Парламентський контроль - це конституційно визначена функція парламенту. Але якщо представницька, установча та номінаційна функції парламенту мають відповідну нормативно-правову базу та практичну реалізацію, посідають певне місце у законопроектній діяльності, контрольна діяльність парламенту регламентована фрагментарно, колізійно, неповно щодо окремих суб'єктів, які мають повноваження з парламентського контролю, або врегульована застарілим законодавством, наприклад, про діяльність тимчасових комісій Верховної Ради України. Важливе як теоретичне, так і практичне значення має розподіл парламентського контролю на внутрішній та зовнішній. Однак, при застосуванні парламентського контролю на практиці чіткої межі між цими видами контролю не проводять, що призводить до нерезультативності окремих форм парламентського контролю та неефективності парламентського контролю взагалі. У контексті адміністративної реформи державного управління та підтримання режиму законності у державному управлінні виникає гостра потреба у законодавчому врегулюванні парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади в Україні. Саме цей аспект і буде досліджений у дисертації.

Проблема парламентського контролю як об'єктивного суспільного явища завжди існувала й існує в усіх країнах і має різні шляхи вирішення. Парламент, приймаючи закони, має контролювати їх виконання органами виконавчої влади, консолідувати зусилля на подолання перешкод, а також визначати завдання контролю та механізм його здійснення. Саме парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади завжди спрямований на створення таких умов, які б сприяли підвищенню ефективності виконання державних завдань та функціонуванню всіх структур і службовців органів державної влади в межах закону.

У нашій країні ставлення до державного контролю в цілому та парламентського контролю, як його складової, впродовж останніх років відзначалося суперечливими мотиваціями від повного несприйняття його, з проголошенням незалежної держави та побудовою ринкових відносин, до бажання знову все контролювати, особливо при виникненні складних проблем на шляху соціально-економічних перетворень. Теж стосується і парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади. У деяких парламентаріїв з'явилося бажання "перетягнути" всю владу у державі на себе, нехтуючи принципом розподілу влади, повністю контролювати виконавчу та судову влади. Тому так важливо затвердити такі принципи та засади парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, які зафіксують його як дійсний засіб формування режиму законності у державі. Із цією метою парламент має отримувати інформацію про

реальний стан діяльності органів виконавчої влади, аналізувати розвиток подій за відповідних умов і при потребі впливати на їхній перебіг. Тобто парламент у притаманних йому організаційних формах, за допомогою відповідних прийомів і методів має контролювати діяльність органів виконавчої влади та спрямовувати їх на забезпечення потреб громадян та впровадження режиму законності в сфері державного управління.

При цьому парламент не може виконувати чисто спостерігальну роль відносно виконавчої влади. Він складається з обранців народу та покликаний служити суспільству, надійно гарантувати права і свободи людини і громадянина, відстоювати їхні законні інтереси, мати законодавчо закріплену можливість впливати на діяльність виконавчої влади. Адже у Конституції України закріплено основи державної політики, спрямованої перш за все на забезпечення прав і свобод людини. У ній закладено підвалини для розвитку і зміцнення демократичної, соціальної і правової держави, а життя і здоров'я людини, честь і гідність, особисту недоторканність і безпеку її визначено найвищою соціальною цінністю. Через зміст Конституції проводиться головна ідея, яка полягає в тому, що саме держава функціонує для людини, відповідає перед нею за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є основним обов'язком держави.

Сьогодні в Україні поступово формується розгалужена система суб'єктів парламентського контролю – це Верховна Рада України в цілому, постійні комітети, тимчасові слідчі комісії, народні депутати України та спеціально створені органи – Рахункова палата і Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Але, на жаль, ефективність вже діючих суб'єктів не дуже висока. Причин тут багато. Серед них і ті, що пов'язані з власними проблемами контролю, до яких в першу чергу слід віднести лише початок формування контрольної функції парламенту, напрацьованої практики контрольної діяльності в нових соціально-економічних та політичних умовах. З іншого боку – це проблеми законодавчої регламентації цієї діяльності. Існує нагальна потреба прийняття низки законів, які закріплять здійснення парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та врегулюють відносини, що виникають при цьому.

Для вітчизняної правової науки вивчення питання парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади як засобу забезпечення законності, в контексті адміністративної реформи є відносно новим напрямом наукового пошуку, при розробці якого необхідно враховувати його складність в умовах побудови демократичної і правової держави.

За радянських часів проблема державного контролю у різні роки і під різним кутом зору досліджувалася в загальнотеоретичному та історичному планах як різновид суспільного контролю і як одна з функцій державного управління. Значна увага питанням державного контролю була приділена у роботах В. Г. Афанасьєва, І. Л. Бачило, Д. М. Бахраха, В. М. Горшенєва, Б. М. Лазарєва, 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.

Але, на жаль, прогресивні розробки науковців у цій галузі не завжди втілювалися у життя. Тривалий час державний контроль використовувався як своєрідний силовий засіб впливу на суспільні відносини, що хоч і служило деякою мірою стримуючим фактором щодо неправомірності дій, але не враховувало відновлюючої і спрямовуючої функції контролю. Практика реалізації парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, на наш погляд, була майже відсутня за часів Радянського Союзу, оскільки цей засіб забезпечення законності в сфері державного управління притаманний демократичному суспільству, та може бути реалізований лише дійовим парламентом.

З різних позицій до проблем контролю підходять у своїх роботах зарубіжні автори: Р. Ален, Г. Бребан, Б. Гурне, Ж. Зіллер, А. Сільвестрак, Я. Хагвал та інші.

В Україні проблемам парламентського контролю досить довго не приділялося належної уваги. Окремі питання або сфери державного контролю тією чи іншою мірою досліджували у своїх роботах В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, 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, В. В. Копейчиков, Л. Т. Кривенко, Є. Б. Кубко, Н. Р. Малишева, В. Ф. Опришко, М. П. Орзіх, І. М. Пахомов, П. М. Рабінович, А. О. Селіванов, М. Ф. Селівон, В. І. Семчик, В. Ф. Сіренко, О. Ф. Фріцький, В. В. Цветков, Л. К. Царьова, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшушенко.

Але системне та комплексне дослідження проблеми саме парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, як засобу забезпечення законності в сфері державного управління, поки що відсутнє.

Необхідність впровадження дійових форм реалізації парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, законодавчого унормування реалізації цих форм, а також відсутність належного наукового забезпечення парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади у вітчизняній науці обумовлює актуальність теми дослідження, її теоретичну та практичну важливість.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертації, що пропонується, пов'язана з основними напрямками наукових досліджень у галузі держави і права на 1998-2000 рр., затвердженими загальними зборами Академії правових наук України 19 березня 1998 р. Тема роботи є складовою програми наукового дослідження “Проблеми розвитку держави і права України в умовах ринкових відносин”, що виконується Одеською національною юридичною академією. Обраний напрямок дослідження знаходиться у безпосередньому зв'язку з темою наукових досліджень “Теоретичне обґрунтування і правове забезпечення адміністративної і фінансової реформи в Україні”, яку виконує кафедра адміністративного і фінансового права Одеської національної юридичної академії.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на підставі аналізу чинного законодавства, наукових розробок, узагальнення правозастосовчої практики, вітчизняного і зарубіжного досвіду виявити стан і

визначити закономірності, тенденції організаційного та правового забезпечення здійснення парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади як засобу забезпечення законності у сфері державного управління, розробити науково обґрунтовані пропозиції щодо створення ефективної системи засобів забезпечення законності у сфері державного управління та визначити місце парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади у цій системі, розробити пропозиції щодо підвищення результативності і ефективності здійснення парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади в Україні.

Досягнення зазначеної мети забезпечується вирішенням наступних завдань:

- дослідження історичних аспектів формування державного контролю, взагалі, та парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади як його складової, аналіз досвіду реалізації парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади у зарубіжних країнах;
- розкриття сутності парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, принципів його здійснення та обґрунтування його як засобу забезпечення законності у сфері державного управління;
- визначення системи суб'єктів парламентського контролю та їхнього адміністративно-правового статусу;
- визначення діяльності органів виконавчої влади як об'єкту парламентського контролю;
- аналіз сфери ефективності діяльності спеціально уповноважених на здійснення парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади органів Верховної Ради України;
- розкриття різноманітності форм парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади;
- аналіз стану і перспектив розвитку парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади як важливої умови забезпечення законності у сфері державного управління;
- розроблення пропозицій щодо організаційного та правового забезпечення парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади.

Об'єктом дослідження є правовідносини, що виникають під час реалізації заходів щодо забезпечення законності у сфері діяльності органів виконавчої влади в Україні шляхом здійснення парламентського контролю за їх діяльністю.

Предметом дослідження є вітчизняна нормативна база, що визначає правові підстави проведення парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, практика його здійснення як засобу забезпечення законності у сфері державного управління, зміст і напрямки розвитку правової регламентації парламентського контролю та відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади за невиконання приписів контролюючого суб'єкту.

Методи дослідження. У дисертації використовувалася сукупність різних методів дослідження. Основний метод, який застосовано при здійсненні дисертаційного дослідження – загальнонауковий діалектичний метод дослідження, що дозволив

проаналізувати чинне законодавство та практику його застосування відносно проведення парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади. Також широко використовувався метод порівняльного правового дослідження при аналізі досвіду реалізації парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади у зарубіжних країнах. Під час проведення дослідження було застосовано конкретно-історичний метод, за допомогою якого було досліджено розвиток законодавства та практики реалізації парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади. У процесі дослідження широко використовувалися методи системного та структурно-функціонального аналізу.

Наукова новизна одержаних результатів. На основі сучасних досягнень адміністративно-правової науки, аналізу нормативної бази України та зарубіжних країн зроблено висновок про те, що парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні є одним із основних засобів забезпечення законності у сфері державного управління. Контрольні повноваження парламенту забезпечують систематичну перевірку виконання органами виконавчої влади та їх посадовими особами Конституції та законів України. У роботі автором пропонується визначення парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, акцентується увага на тому, що державний контроль, взагалі, та парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади, як його складова, не повинні стати каральним засобом або засобом посилення однієї гілки влади за рахунок інших. Контрольні повноваження усіх гілок влади мають бути збалансовані та забезпечувати принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову.

Дисертаційна робота є першим в Україні комплексним адміністративно-правовим дослідженням парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади як засобу забезпечення законності у сфері державного управління.

Проведення дисертаційного дослідження дало змогу одержати наступні результати, які мають наукову новизну:

- вперше здійснено комплексний аналіз парламентського контролю як засобу забезпечення законності у сфері діяльності органів виконавчої влади в умовах адміністративної реформи;
- визначена система суб'єктів парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, їх правовий статус щодо здійснення цього контролю;
- обґрунтовано положення про форми парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, їх різноманітність у залежності від суб'єктів здійснення контролю;
- зроблено висновок про недостатнє нормативне регулювання парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади в Україні та обґрунтовано пропозицію щодо його удосконалення шляхом прийняття Закону України “Про основні засади парламентського контролю в Україні”, в якому слід закріпити визначення парламентського контролю, в тому числі парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, його напрямки, принципи, види тощо;

- запропонована авторська редакція проектів окремих статей до законів України “Про Рахункову палату”, “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”, “Про державну службу”, Кодексу про адміністративні правопорушення щодо питань парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади;
- обґрунтована позиція автора про необхідність нормативного закріплення механізму виконання органами виконавчої влади приписів суб'єктів парламентського контролю та встановлення адміністративної відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади за ухилення від виконання контрольних приписів суб'єктів парламентського контролю;
- дістало подальшого розвитку положення про те, що контроль, поряд із законодавчою, номінаційною та установчою є закономірною та невід'ємною функцією парламенту, роль якої значно поглиблюється в умовах проведення адміністративної реформи в Україні.

Практичне значення одержаних результатів. Пропозиції, висновки та рекомендації, викладені в дисертаційній роботі, можуть бути використані, зокрема:

- при реалізації Концепції адміністративної реформи в Україні, особливо в частині, де мова йде про парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади;
- при вдосконаленні законодавчої бази з питань парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади;
- при прийнятті законів “Про основні засади парламентського контролю”, “Про Кабінет Міністрів України”, “Про центральні органи виконавчої влади в Україні”, “Про Регламент Верховної Ради України”, “Про тимчасові слідчі та спеціальні комісії”.

Практичне значення дисертаційного дослідження також полягає в тому, що його основні положення можуть бути використані в роботі суб'єктів парламентського контролю при здійсненні контролю за діяльністю органів виконавчої влади.

Теоретичні розробки, викладені у дисертації, застосовуються в Одеській національній юридичній академії при викладенні навчальних дисциплін “Адміністративне право”, “Організаційно-правові основи державного контролю”.

Апробація результатів дисертаційного дослідження. Основні положення та висновки дисертації були оприлюднені на міжнародній науковій конференції з нагоди 50-річчя прийняття і проголошення Генеральною Асамблеєю ООН Загальної Декларації прав людини “Правовий статус особи: стан, проблеми, перспективи” (Київ, 10-11 травня 1998 р.), міжнародній науково-практичній конференції “Європа, Японія, Україна: шляхи демократизації державно-правових систем” (Київ, 17-20 жовтня 2000 р.), студентській науковій конференції “Проблеми захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина” (Київ, 21-22 травня 1999 р.), 3-й звітній науковій конференції професорсько-викладацького складу і аспірантів Одеської національної юридичної академії (Одеса, 2000 р.), 4-й звітній конференції професорсько-викладацького складу і аспірантів Одеської національної юридичної академії (Одеса, 2001 р.).

Тема дослідження обговорювалася на засіданнях кафедри адміністративного та фінансового права Одеської національної юридичної академії.

Публікації. Основні результати, отримані автором у процесі роботи над темою дисертації, викладено в 4-х наукових статтях, 3 з яких містяться у фахових виданнях, перелік яких затверджений ВАК України.

Структура та обсяг роботи. У відповідності до мети та завдань дослідження дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що включають дванадцять підрозділів, висновків та списку використаних джерел.

Повний обсяг дисертації становить 175 сторінок, список використаних джерел – 12 сторінок (102 найменування).

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ

Розділ 1 “Законність у сфері державного управління” містить три підрозділи.

У підрозділі 1.1. “Змістовна характеристика законності у сфері державного управління” на підставі аналізу наукових робіт з адміністративно-правової тематики зроблено висновок, що законність є необхідною умовою для забезпечення свободи та реалізації прав громадян, здійснення демократії, утворення і функціонування громадського суспільства, науково обґрунтованої побудови та раціональної діяльності державного апарату. Законність - це система юридичних правил, норм, засобів та гарантій з відповідними їм державними структурами, покликаними забезпечити практичну реалізацію законів та інших правових актів. Принцип законності в адміністративному праві складається з двох взаємопов'язаних обов'язків: діяти відповідно до законів та проявляти ініціативу для забезпечення виконання законів. Проблема забезпечення законності у державному управлінні має комплексний характер. Ще стародавні люди вважали, що *prudenter agit qui praescepto legis obtemperat* (той, хто поступає мудро, той слухає веління закону), але і в наші дні стан виконання та дотримання законів залишає бажати кращого. Між тим, надати законності її необхідного статусу може лише узгоджена система зусиль всього суспільства, кожної людини за умов застосування ними всього арсеналу заходів “боротьби” за право.

Велике значення серед таких засобів належить системі органів державної влади, з одного боку, їх розподіл по горизонталі (законодавчий, виконавчі, судові) та по вертикалі (центральні, місцеві органи), а з другого – формування між її підсистемами необхідних стримувань та противаг, а також відносин взаємного контролю. Законність створюється тоді, коли жодна гілка влади не може стати вище закону, і буде, у випадках таких спроб, спільними діями інших гілок влади підкорена йому. У цьому полягає велике значення розподілу влади, про яке нерідко забувають. На думку здобувача, з практичної точки зору для законності важливо не стільки те, що кожна підсистема органів влади в межах відведених їй повноважень функціонує самостійно, скільки те, що в їхньому зв'язку одна з одною є рівноцінна зацікавленість у виконанні Конституції та законів. У дисертації звертається увага на необхідність наявності можливості у представницької влади контролювати

виконавчу владу, а та, в свою чергу, повинна мати право зволікального вето на рішення попередніх. Так і виникають узгоджувальні процедури, які ведуть до компромісу, законності та пошуків оптимальних варіантів законів і інших правових актів.

У підрозділі 1.2. “Засоби забезпечення законності у сфері державного управління” автор доходить висновку, що для забезпечення законності у державному управлінні необхідні певні умови економічного, соціального, морального, політичного та правового характеру. Діяльності із забезпечення законності надається державно-правовий характер, а органи, що її здійснюють, наділяються юридично-владними повноваженнями. Такого роду діяльність вважається засобами забезпечення законності. Кожний із цих засобів має притаманні тільки йому одні риси, закріплені нормативними актами. Разом із тим ці засоби тісно пов'язані між собою, оскільки служать досягненню однієї мети – забезпеченню законності у сфері державного управління. Головними юридичними засобами забезпечення законності у державному управлінні автор вважає контроль (державний та громадський), нагляд (виділено три види нагляду: судовий, прокурорський та адміністративний) та звернення громадян. Розглядаючи сутність контролю і нагляду автор звертає увагу на те, що в юридичній літературі немає єдиної думки з приводу їх співвідношення. Порівнюючи адміністративний нагляд і контроль з точки зору змісту, обсягу повноважень, суб'єктів та об'єктів перевірок, правових і організаційних форм їх здійснення, автор доходить висновку, що адміністративний нагляд є специфічним видом державного контролю. Адміністративний нагляд – це вид державної управлінської діяльності, яка здійснюється спеціальними органами державної виконавчої влади щодо організаційно невідпорядкованих підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян з приводу виконання ними вимог чинного законодавства з використанням заходів адміністративного примусу.

Важливу роль у забезпеченні законності у сфері державного управління відіграє переконання, яке виявляється у попередженні, роз'ясненні, вихованні, а також в утворенні певних стимулів законослухняної поведінки суб'єктів державного управління.

У підрозділі 1.3. “Державний контроль у системі забезпечення законності у сфері державного управління” зазначається, що державний контроль є різновидом соціального контролю. Державний контроль є специфічним видом державної діяльності, органічною функцією усіх гілок державної влади, одним із особливих засобів забезпечення їх взаємодії та законності у державі. Суспільне призначення контролю полягає у тому, що він є засобом отримання інформації про процеси, що відбуваються у суспільстві, дає можливість оперативно реагувати на виявлені відхилення. Держава є одним із головних суб'єктів здійснення контрольної функції в суспільстві. Встановлюючи певні правила поведінки у суспільстві, держава має контролювати їх виконання. На думку здобувача, головна мета державного контролю – забезпечити злагодженість, ефективність, законність у

діяльності органів державної влади всіх її гілок та на всіх її рівнях з метою надання, гарантування та захисту прав та свобод людини і громадянина. Крім цього, автор акцентує увагу на значній відмінності державного контролю, який здійснювався у радянські часи, від державного контролю, який здійснюється в умовах побудови демократичної правової держави Україна.

Розділ 2 дисертації “Теоретичні засади парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади як засобу забезпечення законності у сфері державного управління” складається з п'яти підрозділів.

У підрозділі 2.1. “Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади у системі державного контролю” зазначається, що парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади можна визначити як врегульовану правовими нормами діяльність Верховної Ради України щодо виявлення відповідності змісту, форм, методів, результатів діяльності органів виконавчої влади, їх керівників та інших посадових осіб Конституції України, вимогам законів. Головне завдання парламентського контролю полягає, однак, не в тому, щоб фіксувати недоліки та порушення, а в тому, щоб на підставі виявлених недоліків вживати реальних та дійових заходів щодо їх усунення, з'ясувати їх причини та вживати заходів щодо запобігання їх у майбутньому шляхом надання відповідних зауважень та, якщо це необхідно, внесення змін та доповнень до діючого законодавства, розробки заходів щодо нейтралізації виявлених порушень.

Протягом тривалого часу у вітчизняній юридичній науці найбільшій уваги приділялося законодавчій функції парламенту, мали відповідну нормативно-правову базу номінативна, представницька та установча функції, а контрольна діяльність парламенту була регламентована фрагментарно, колізійно, неповно. Автор зазначає, що останнім часом науковий інтерес до проблеми парламентського контролю значно підвищився (В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, С. В. Ківалов, М. П. Орзіх), але комплексного наукового дослідження цього питання поки що не було.

У цьому підрозділі виділяються специфічні риси парламентського контролю. По-перше, за поставленим завданням та цільовим призначенням контрольна діяльність парламенту покликана вирішувати широке коло питань: а) встановити фактичне виконання органами виконавчої влади своїх обов'язків; б) дати правильну (об'єктивну) суспільно-політичну та спеціально-юридичну оцінку дій органів виконавчої влади; в) прийняти ефективні рішення щодо удосконалення діяльності підконтрольного об'єкту, а у випадках виявлення неправомірних дій – привести в дію відповідні правоохоронні механізми, вжити заходів щодо попередження відхилень у майбутньому; г) добитися оперативного, найбільш повного та якісного виконання прийнятого парламентом у рамках проведення контрольних заходів рішення.

По-друге, за своїм обсягом та змістом контрольна діяльність парламенту є системою контрольних проваджень: а) блок ординарних контрольних проваджень — провадження щодо контролю за діяльністю органів виконавчої влади; б) блок

спеціальних контрольних проваджень — провадження щодо контролю за Кабінетом Міністрів України та призначенням деяких посадових осіб.

По-третє, особливість контрольної діяльності парламенту полягає також і у змісті матеріально-правових результатів, що отримуються. Об'єктивованим наслідком контролю є власні індивідуально-правові акти, що мають обов'язкове значення, у яких поряд із оцінкою діяльності підконтрольного об'єкту конкретизуються його повноваження стосовно усунення недоліків, проведення превентивних заходів.

У підрозділі 2.2. “Формування та розвиток парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади”, проаналізувавши історичний аспект розвитку контролю, автор робить висновок, що суспільний контроль існує стільки, скільки існує саме суспільство. Як окрема незалежна установа у складі державного управління Росії державний контроль відомий з часу видання “Высочайшего Манифеста” – 28 січня 1811 р., хоча фактично органи з контрольними функціями з'явилися раніше. Спочатку державний контроль стосувався фінансової діяльності у державі. Загально визнаною є точка зору, відповідно до якої переворот в устрої фінансового управління та контролю пов'язаний із часами Петра I. Саме у період його царювання почали закладати засади державного рахівництва і звітності, отримує розвиток фінансова система держави.

Державний контроль в Росії не мав багатьох демократичних рис контрольних установ Заходу. На відміну від них, Державний контроль в Росії окрім спеціальних контрольних повноважень мав розглядати законодавчі пропозиції. По суті це була консультативна, експертна функція, що здійснювалася державною контрольною установою.

У цьому ж підрозділі автор робить стислий опис державного контролю у Радянському Союзі. При цьому зазначається, що контроль Рад мав загальний (тотальний) характер, охоплював територію всієї країни. Він поширювався не тільки на всі інші державні органи, а й на всі галузі державного, господарського, соціально-культурного будівництва, на всі підприємства, установи та організації. На законодавчому рівні широкі контрольні повноваження надавалося всій Верховній Раді, а також її органам – Президії Верховної Ради, постійним комітетам місцевих Рад, депутатським групам. Брати активну участь у контролі за діяльністю органів, підприємств, установ та організацій було правом та обов'язком народних депутатів. Але на практиці, на думку здобувача, парламентський контроль не реалізовувався, оскільки це є ознакою демократичної держави, в якій реалізується принцип розподілу влади. Важко очікувати у державі з тоталітарним режимом та однією правлячою партією будь-якого парламентського контролю.

Крім того, надається стисла характеристика парламентського контролю, що здійснюється в провідних демократичних країнах світу та державах СНД.

У підрозділі 2.3. “Принципи парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади” звертається увага на те, що принципи контрольної діяльності парламенту - це головна ідея, яка концентрує у собі інтереси суспільства, виступає як загальнообов'язкова вимога і виконує функцію загальнонормативного

орієнтиру у процесі здійснення парламентського контролю. Система принципів контрольної діяльності парламенту останнім часом зазнала значних змін. Сьогодні, виходячи із сучасної реальності та тих завдань, які стоять перед парламентським контролем, можна виділити такі основні принципи контролю: законності, відповідальності контролюючого органу перед державою та підконтрольними об'єктами за об'єктивність контролю, професійності, неупередженості, об'єктивності, дійовості, гласності, систематичності, регулярності, принцип допомоги підконтрольному об'єкту. Всі ці принципи докладно розглядаються у роботі.

У підрозділі 2.4. “Види та стадії парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади” автор зосереджує свою увагу на класифікації контрольної діяльності парламенту, зазначаючи, що класифікація парламентського контролю на види має суттєве значення для його теоретичного визначення і практичного використання. У дисертаційному дослідженні виділяється низка підстав для класифікації парламентського контролю, зокрема у залежності від наслідків - інформаційний, юридичний, політичний контроль.

До інформаційного контролю можна віднести: заслуховування доповідей і звітів Кабінету Міністрів України, Генерального прокурора України, інших вищих посадових осіб органів виконавчої влади, які обираються, або для призначення яких необхідна згода Верховної Ради України; проведення “Днів уряду”, запити, проведення парламентських дебатів щодо певних визначених питань державного життя, парламентські слухання. Головне регулююче начало цих процедур у силі громадської думки (цей аспект був висвітлений при розгляді принципу гласності парламентського контролю; дотримання принципу гласності є особливо важливим при здійсненні зазначених форм парламентського контролю).

Юридичним контролем парламенту можна вважати депутатські запити (інтерпеляції); депутатські звернення; парламентські розслідування; проведення без скликання у дводенний термін спеціальних (надзвичайних) засідань у разі введення військового або надзвичайного стану; дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Політичним контролем, на думку здобувача, слід вважати резолюції про недовіру Кабінету Міністрів України; усунення з посади Президента України при застосуванні процедури імпичменту; звільнення з посад інших посадових осіб органів виконавчої влади. Ці форми можна кваліфікувати як політичні, оскільки вони не можуть застосовуватися так часто і регулярно, як дві попередні. Окрім цього, у результаті їхньої реалізації настають значні зміни у політичній системі держави.

У залежності від часу проведення контрольних заходів виділяється попередній (покликаний виконувати профілактичну функцію, здійснюється до прийняття відповідного рішення чи дій підконтрольного об'єкту - прикладом попереднього парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади є затвердження Програми діяльності Уряду, щорічне прийняття Закону України “Про бюджет”),

поточний (здійснюються в процесі нагляду за функціонуванням об'єкту контролю, як приклад наводиться діяльність Рахункової палати з перевірки витрачання коштів державного бюджету тим чи іншим органом виконавчої влади), та наступний контроль (перевірка фактичного виконання Конституції та законів України. Це - затвердження результатів виконання Програми Уряду або її не затвердження та прийняття Постанови про недовіру урядові).

У залежності від обсягу контролю та характеру контрольних повноважень можна виділити загальний та спеціальний контроль. Досить велике значення має класифікація парламентського контролю в залежності від суб'єктів та характеру їх повноважень.

На думку здобувача, до стадій контрольного процесу віднесені: 1) встановлення фактичних обставин справи; 2) вибір і аналіз норми права; 3) рішення справи, яке знаходить свій прояв у акті застосування права. У дисертаційному дослідженні дається детальна характеристика вказаних стадій.

У підрозділі 2.5. “Суб'єкти парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади” увага автора приділена визначенню системи суб'єктів парламентського контролю, до яких відносяться Верховна Рада України, комітети Верховної Ради України, тимчасові комісії Верховної Ради України, народні депутати України. У роботі пропонується, в залежності від системи суб'єктів парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, визначити систему форм здійснення парламентського контролю. Зокрема, Верховна Рада України здійснює контроль за діяльністю органів виконавчої влади у формах проведення парламентських слухань, “Днів Уряду”, схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України та звітів про її виконання та ін. Тимчасові комісії здійснюють контроль за діяльністю органів виконавчої влади при вирішенні поставлених перед ними питань. Народні депутати контролюють органи виконавчої влади у формі направлення запитів та звернень. У роботі аналізуються й інші форми парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади в залежності від суб'єктів, що його здійснюють. При цьому зазначається, що певні форми контролю є загальними для групи суб'єктів парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади (заслуховування доповідей, направлення запитів), а деякі є притаманними лише окремим суб'єктам. Детально проаналізовані контрольні повноваження та статус спеціальних контрольних органів, що утворюються Верховною Радою України – Рахункової палати та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (останнього - в контексті забезпечення реалізації прав та свобод людини і громадянина у сфері державного управління). Автором звертається увага на те, що основними формами діяльності суб'єктів парламентського контролю щодо органів виконавчої влади є ревізії та перевірки. Поряд із тим, останнім часом все активніше застосовуються такі форми як аналіз інформаційних матеріалів, звіти, повідомлення та ін.

Розділ 3 “Діяльність органів виконавчої влади як об'єкт парламентського контролю” складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 3.1. “Діяльність Кабінету Міністрів України як об’єкт парламентського контролю” автор відзначає, що парламентський контроль щодо Кабінету Міністрів України є одним із найсуттєвіших елементів механізму взаємодії між урядом і парламентом, та одним із найсуттєвіших засобів забезпечення законності у діяльності Кабінету Міністрів України. Розкриття змісту, форм і напрямків здійснення такого контролю є важливою науково-практичною потребою.

Верховна Рада України здійснює парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України у наступних напрямках: при розгляді та прийнятті рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; при затвердженні загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля (ці форми контролю використовуються Верховною Радою України як безпосередньо, так і через комітети та Рахункову палату відповідно до їх компетенції), при наданні згоди Президенту на призначення Прем’єр-міністра України; під час щорічних та позачергових обговорень звіту Кабінету Міністрів України; при звітах членів Кабінету Міністрів України; при розгляді питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийнятті резолюції довіри (недовіри) Кабінету Міністрів України; під час обговорення проекту закону про Державний бюджет України і доповідей про хід виконання Державного бюджету України; при затвердженні загальної структури, численності, визначення функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших військових формувань.

Однією з форм парламентського контролю за діяльністю уряду можна вважати діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. У дисертації зазначається, що на практиці ця форма контролю поки ще не реалізується у повному обсязі, у зв’язку з чим автором надаються пропозиції щодо шляхів її удосконалення.

Одним із засобів підвищення ефективності контролю за діяльністю уряду, на думку автора, може стати періодична публікація в центральних засобах масової інформації докладних статистичних відомостей щодо відповідей Прем’єр-міністра та окремих міністрів на поставлені перед ними запитання, що дозволить посилити персональну відповідальність членів уряду за свою діяльність.

У підрозділі 3.2. “Діяльність центральних органів виконавчої влади як об’єкт парламентського контролю” автор дає характеристику системи центральних органів виконавчої влади в контексті їх реформування щодо вимог адміністративної реформи в Україні, визначає сферу діяльності центральних органів виконавчої влади як об’єкту парламентського контролю, дає визначення та характеристику форм парламентського контролю за діяльністю центральних органів виконавчої влади. При цьому автор зазначає, що парламентський контроль за діяльністю центральних органів виконавчої влади здійснюється як за допомогою форм парламентського контролю, що застосовуються при здійсненні контролю за Кабінетом Міністрів України, так і реалізуючи інші форми контролю. Найбільш поширеними формами парламентського контролю за діяльністю центральних

органів виконавчої влади, на думку автора, є парламентські слухання, за наслідками яких Верховна Рада України приймає відповідну постанову. У дисертації акцентується увага на тому, що зазначені постанови Верховної Ради України сьогодні мають рекомендаційний характер, але автор пропонує надати їм статус обов'язкових для виконання органами виконавчої влади. У дисертації обґрунтовується пропозиція автора про необхідність встановлення адміністративної відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади за невиконання контрольних приписів Верховної Ради України. Одночасно звертається увага на необхідність деполітизації цих постанов, оскільки вони часто висловлюють політичну позицію Верховної Ради України з приводу питань, що розглядаються, та носять суто декларативний характер.

Особливої уваги у роботі приділено аналізу та рекомендаціям із удосконалення контрольних повноважень щодо центральних органів виконавчої влади з боку народних депутатів, Рахункової палати та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

У підрозділі 3.3. “Діяльність місцевих органів виконавчої влади як об'єкт парламентського контролю” автором визначається сфера діяльності державних адміністрацій як об'єктів парламентського контролю, особлива увага приділяється питанням делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, необхідності чіткого визначення кола делегованих повноважень, обґрунтовується необхідність поширення парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади на діяльність органів місцевого самоврядування в межах виконання ними делегованих повноважень.

Аналізуються форми парламентського контролю за діяльністю місцевих органів виконавчої влади, робляться пропозиції щодо їхнього вдосконалення.

Автор пропонує проект статті до Кодексу про адміністративні правопорушення, про встановлення адміністративної відповідальності за невиконання посадовими особами органів виконавчої влади законних вимог, не вживання або несвоєчасне вживання заходів реагування на постанови та інші рішення суб'єктів парламентського контролю щодо усунення порушень діючого законодавства України.

ВИСНОВКИ

У висновках дисертації узагальнюються результати дослідження та визначаються основні питання, вирішення яких, на думку здобувача, є пріоритетними у подальшому вдосконаленні системи засобів забезпечення законності у сфері державного управління в Україні.

Відзначається, що важливим принципом діяльності органів виконавчої влади є принцип законності. Забезпечення законності здійснюється за допомогою різних заходів, важливим з яких є парламентський контроль. Його ефективність тісно пов'язана з удосконаленням системи органів державної виконавчої влади в

контексті адміністративної реформи, чітким визначенням сфери їх діяльності як об'єкту контролю, належним законодавчим визначенням повноважень суб'єктів парламентського контролю. Для підвищення ефективності парламентського контролю необхідно на законодавчому рівні закріпити механізм забезпечення виконання органами виконавчої влади контрольних приписів, важливою складовою яких є адміністративна відповідальність посадових осіб за ухилення від контролю.

Таке твердження можна вважати одним із основних висновків роботи, який супроводжує усі інші висновки та результати дослідження, отримані автором у процесі дослідження.

Дисертант приходить до висновку про необхідність негайного прийняття Закону України “Про основні засади парламентського контролю в Україні”, в якому закріпити визначення парламентського контролю, його напрямки та принципи; визначити види та форми парламентського контролю, встановити адміністративну відповідальність посадових осіб органів виконавчої влади за ухилення від контролю з боку суб'єктів парламентського контролю.

З метою визначення повноважень суб'єктів парламентського контролю, до яких відносяться Верховна Рада України, народні депутати України, постійні та тимчасові комісії Верховної Ради України, Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та інші органи, уповноважені Верховною Радою на проведення контрольних заходів, потрібно прийняти Закони “Про Регламент Верховної Ради України”, внести зміни до Законів України “Про тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради України”, “Про Рахункову палату”, “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”, “Про державну службу”, у Кодекс про адміністративні правопорушення обов'язково необхідно врахувати контрольні повноваження суб'єктів парламентського контролю.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Залюбовская И. К. Защита прав граждан Украины за границей // Юридический вестник. – Одесса, 1998. – № 4. – С.142-145.
2. Залюбовская И. К. Роль омбудсмена в реализации основных прав человека // Юридический вестник. – Одесса, 1999. – № 1. – С. 95-96.
3. Залюбовська І. К. Інтерпеляція як форма парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади в Україні // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – Одеса, 2000. – № 1. – С. 24-27.
4. Залюбовская И. К. Организационно-правовые основы парламентского контроля за деятельностью органов исполнительной власти в Украине // Материалы международной научной конференции “Европа, Япония, Украина:

пути демократизации государственно-правовых систем” – Киев, 2000. – С.128-135.

АНОТАЦІЯ

Залюбовська І.К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2002.

Дисертація присвячена комплексному дослідженню парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади як засобу забезпечення законності в сфері державного управління.

Автор акцентує увагу на поняттях “засоби забезпечення законності в сфері державного управління”, “парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади”. Досліджуються відносини в сфері діяльності органів виконавчої влади, що впливають у зв'язку з реалізацією Верховною Радою України своїх контрольних повноважень. У дисертації розглядаються причини низької ефективності деяких форм парламентського контролю та пропонуються способи їх оптимізації.

Пропонуються рекомендації з удосконалення законодавства України стосовно врегулювання контрольних повноважень Верховної Ради України та посилення законності у сфері діяльності органів виконавчої влади в Україні.

Ключові слова: законність у сфері державного управління, засоби забезпечення законності, державний контроль, парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади, органи виконавчої влади.

АННОТАЦИЯ

Залюбовская И.К. Парламентский контроль за деятельностью органов исполнительной власти как способ обеспечения законности в сфере государственного управления. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – теория управления; административное право и процесс; финансовое право – Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2002.

В диссертации исследуются проблемы формирования и развития системы средств обеспечения законности в сфере государственного управления. Дается краткий анализ трех основным средств – надзор, контроль и обращения граждан. Предлагается выделение таких видов социального контроля как общественный и государственный. Делается заключение, что государственный контроль является важнейшей функцией государственной власти и управления, которая позволяет не только выявлять, но и предупреждать ошибки и недостатки в работе субъектов

управления, искать новые резервы и возможности. Реформирование государственного аппарата требует расширения масштабов и сферы действия контроля на центральном, региональном и местных уровнях Украины. Констатируется увеличение объема контрольной, инспекторской, организационно-методологической и другой работы, что связано с выработкой новой методологии контроля в системе государственного управления, в работе аппарата органов государственной власти.

Основным средством обеспечения законности в сфере деятельности органов исполнительной власти является парламентский контроль за деятельностью органов исполнительной власти. Сущность парламентского контроля за деятельностью органов исполнительной власти как имманентной функции парламента заключается в наблюдении и анализе за соответствием деятельности подконтрольных объектов, определенным законодательством параметрам, а также в определенном коррегировании выявленных отклонений. Эффективность парламентского контроля за деятельностью органов исполнительной власти, тесно связана с усовершенствованием системы органов исполнительной власти в контексте административной реформы, четким определением сферы их деятельности, как объекта парламентского контроля. Для повышения эффективности парламентского контроля автор предлагает на законодательном уровне закрепить механизм обеспечения исполнения органами исполнительной власти контрольных предписаний, важным элементом которого является административная ответственность должностных лиц за уклонение от контроля. Рассматриваются основные принципы осуществления парламентского контроля, их роль в его осуществлении, правовая база парламентского контроля за деятельностью органов исполнительной власти.

Разработана классификация форм парламентского контроля за деятельностью органов исполнительной власти в зависимости от субъектов, его осуществляющих, а также в зависимости от объекта контроля.

При характеристике форм парламентского контроля за деятельностью органов исполнительной власти, отмечается их разнообразие, которое позволяет осуществлять парламентский контроль всесторонне и полно.

Выделяются и рассматриваются такие основные формы парламентского контроля за деятельностью органов исполнительной власти как парламентские слушания, “Дни правительства”, депутатские запросы и обращения, контрольная деятельность постоянных комитетов и временных комиссий Верховной Рады Украины, деятельность Счетной палаты и Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека и ряд других форм.

Дается анализ состояния практики реализации парламентского контроля за деятельностью органов исполнительной власти на сегодняшний день.

Обосновывается необходимость усиления информационно-аналитической роли парламентского контроля за деятельностью органов исполнительной власти. Делается вывод о необходимости принятия Закона Украины “Об основах

парламентского контроля в Украине”, в котором следует закрепить определение парламентского контроля за деятельностью органов исполнительной власти, его направления и принципы; определить виды и формы парламентского контроля, установить административную ответственность должностных лиц органов исполнительной власти за уклонение от контроля со стороны субъектов парламентского контроля. С целью определения полномочий субъектов парламентского контроля необходимо внести изменения в действующие законодательные акты – Закон Украины “О временных следственных и специальных комиссиях Верховной Рады Украины”, “О Счетной палате”, “Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека”, “О государственной службе”, в Кодекс об административных правонарушениях (предлагается авторская редакция статьи, устанавливающей административную ответственность должностных лиц органов исполнительной власти за невыполнение контрольных предписаний субъектов парламентского контроля).

Ключевые слова: законность в сфере государственного управления, средства обеспечения законности, парламентский контроль за деятельностью органов исполнительной власти, органы исполнительной власти, формы парламентского контроля.

SUMMARY

Zalyubovska I.K. The parliamentary control of the executive bodies activities as a means of ensuring legitimacy in the sphere of state administration. – Manuscript. Dissertation for the scientific degree of Candidate of Law in specialty 12.00.07 – theory of administration; administrative law and procedure; financial law – Odessa national Academy of Law, Odessa, 2002.

The dissertation is devoted to the problem of formation and development of the system of means ensuring legitimacy in the sphere of state administration.

The main characteristics of the parliamentary control as a means of ensuring legitimacy in the sphere of state administration are also presented.

The system of the executive bodies and their interaction with the Verkhovna Rada (the Supreme Council) of Ukraine are analyzed in detail.

There is made a conclusion as to the necessity to adopt new normative acts and to introduce changes in the current ones with the purpose of raising the efficiency of the parliamentary control as a means of ensuring legitimacy in the sphere of state administration.

The dissertation contains conclusions, suggestions and recommendations concerning the solution of organizational and juridical problems connected with the formation of the efficient system ensuring legitimacy in the sphere of state administration.

Key words: legitimacy in the sphere of state administration, control, the parliamentary control of the executive bodies, the system of the executive bodies and their interaction with the Verkhovna Rada (the Supreme Council) of Ukraine