

УДК 342.53:342.518

/. К. *Залюбовська*, канд. юрид. наук,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
ОНЮА

ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

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

Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади взагалі та Кабінетом Міністрів України як вищого органу виконавчої влади зокрема є однією з суттєвих вимог підтримання режиму законності у державі. Крім того, парламентський контроль щодо Кабінету Міністрів України є одним із важливих елементів механізму взаємодії між урядом і парламентом. Це передбачає здійснення глибокого, обміркованого, кваліфікованого контролю за тим, щоб фактична діяльність органів державної виконавчої влади та їхніх посадових осіб суворо відповідала законодавству, у максимальному ступені забезпечила охорону прав і свобод людини та громадянина в державі.

Органи виконавчої влади є основними (після Президента) функціонально-галузевими носіями виконавчої влади в державі, вони об'єднані єдиним керівництвом і підпорядкуванням, діють узгоджено і цілеспрямовано; система органів виконавчої влади справляє регулюючий вплив на всі сфери державного і суспільного життя. Таким чином, державний орган виконавчої влади можна визначити як «носій державної виконавчої влади, що реалізує свою компетенцію у закріпленій сфері державного управління і має юридичний (нормативно-зафіксований) статус органу державної виконавчої влади» [1].

Існує декілька критеріїв, за якими можна систематизувати органи виконавчої влади, що діють в Україні. Для визначення органів виконавчої влади як об'єктів парламентського контролю більш прийнятною систематизація цих органів за масштабом діяльності. Виділяють такі: вищий — діяльність якого поширюється на всю територію України та охоплює всі сфери державного впливу на суспільство — це Кабінет Міністрів України (ст. 113 Конституції України); центральні органи виконавчої влади — ті, що керують відповідними галузями або здійснюють функціональне (міжгалузеве) управління на всій території держави, — це міністерства (наприклад, Міністерство агропромислового комплексу, Міністерство освіти і науки, Міністерство оборони), комітети (наприклад, Державний комітет зв'язку та інформації України), відомства (наприклад, Служба безпеки України, Національне космічне агентство України, Державна митна служба України, Державна податкова адміністрація України); органи виконавчої влади, компетенція яких розповсюджується на територію області, міста, району і т. д. — місцеві органи виконавчої влади, наприклад, Управління юстиції в Одеській області. Головними об'єктами парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади можна вважати вищий та центральні органи державної виконавчої влади.

Згідно з частиною першою ст. 113 Конституції України «Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади», тобто Кабінет Міністрів України (далі КМУ) очолює виконавчу гілку влади в Україні та здійснює виконавчу владу як безпосередньо, так і через центральні та місцеві органи виконавчої влади, шляхом спрямування, координації та контролю за їхньою діяльністю.

Склад Кабінету Міністрів України формується Президентом за участю Верховної Ради України не пізніше як за шістьдесят днів після припинення повноважень попереднього уряду. Кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра на розгляд Верховної Ради України вносить Президент, який може провести відповідні консультації з Головою Верховної Ради та головами депутатських груп і фракцій. Кандидат на посаду Прем'єр-міністра виступає на засіданні Верховної Ради з програмною заявою та відповідає на запитання народних депутатів.

Верховна Рада дає згоду на призначення Прем'єр-міністра більшістю від її конституційного складу. На мій погляд, ця процедура призначення на посаду Прем'єр-міністра України є попереднім парламентським контролем за діяльністю КМУ. Ряд авторів не вважають кадрові призначення проявом контролю, але така процедура, яка включає в себе виступ кандидата з програмою своєї діяльності та відповіді на депутатські запитання можна в повній мірі назвати попереднім контролем. Так як затверджується на посаді не лише якась певна фізична особа, а затверджується його політична програма, яка стане програмою діяльності уряду держави.

Крім цього, Верховна Рада України здійснює парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України при:

- розгляді та прийнятті рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;
- затвердженні загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- щорічному та позачерговому обговоренні звітів Кабінету Міністрів України;
- звітах членів Кабінету Міністрів України за вимогою комітету Верховної Ради України або не менш $1/5$ частини народних депутатів від конституційного складу;
- розгляді питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийнятті резолюції довіри (недовіри) Кабінету Міністрів України;
- обговоренні проекту закону про Державний бюджет України і доповіді про хід виконання Державного бюджету України;
- затвердженні загальної структури, численності, визначенні функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших військових формувань, Міністерства внутрішніх справ України.

Розглянемо більш детально деякі напрямки парламентського контролю за діяльністю КМУ.

Так, Верховна Рада розглядає Програму діяльності Кабінету Міністрів України на період його та своїх повноважень. Новоутворений Кабінет Міністрів не пізніше як у шістдесятиденний строк після набуття повноважень подає Верховній Раді для схвалення Програму своєї діяльності на весь термін своїх повноважень.

«Програма діяльності Кабінету Міністрів України повинна містити концептуальне викладення стратегії діяльності, засобів та строків виконання завдань Кабінету Міністрів України. До Програми діяльності Кабінету Міністрів України додаються загальна структура системи органів виконавчої влади та інформація про членів Кабінету Міністрів України. Програма діяльності Кабінету Міністрів України розглядається Верховною Радою України не пізніше як у десятиденний строк з дня її подання. Програма діяльності Кабінету Міністрів України перед її розглядом на пленарному засіданні Верховної Ради України попередньо обговорюється в комітетах Верховної Ради України, депутатських фракціях і групах. Прем'єр-міністр України представляє Програму діяльності Кабінету Міністрів України на пленарному засіданні Верховної Ради України та відповідає на запитання народних депутатів України. Верховна Рада України може надати Кабінету Міністрів України можливість протягом двадцяти днів доопрацювати Програму діяльності Кабінету Міністрів України на основі вивчення пропозицій і зауважень, висловлених при її обговоренні у комітетах, депутатських фракціях і групах та на пленарному засіданні Верховної Ради України. Голосування за постанову Верховної Ради України про Програму діяльності Кабінету Міністрів України відбувається в поіменному режимі. Програма діяльності Кабінету Міністрів України вважається схваленою, якщо за це про-

голосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України» [2].

За результатами розгляду Програми діяльності Кабінету Міністрів України приймається відповідна постанова. Але у сучасній історії незалежної України представлення Програм діяльності КМУ проводиться досить рідко, що порушує встановлений законодавством порядок. Звіти про виконання Програм діяльності КМУ взагалі поодинокі явище в Україні. Як приклад представлення звіту уряду про виконання програми діяльності Кабінету Міністрів України можна навести звіт, що відбувся 17 квітня 2001 р. та стосувався виконання Програми уряду на 2000 рік «Реформи заради добробуту». Слід також зазначити, що навіть цей поодинокий розгляд звіту у Верховній Раді мав більш політичний характер, ніж юридичний. Передували цьому розгляду широкі політичні дебати у стінах Верховної Ради та у країні в цілому, активно пропонувалася ідея відставки уряду ще до розгляду звіту.

Доповідав та відповів на запитання щодо звіту уряду Прем'єр-міністр України. За результатами обговорення цього звіту народними депутатами докладно дискутувалися кілька проектів постанови Верховної Ради України. Багато в чому схожі за висновками щодо діяльності Кабінету Міністрів, а також за пропозиціями щодо поліпшення його роботи, проекти, однак відрізняються узагальненою оцінкою. Зокрема, пропонувалося два шляхи — взяти звіт до відома або визнати діяльність Кабінету Міністрів незадовільною та рекомендувати урядові піти у відставку. За результатами обговорення звіту у Парламенті була прийнята постанова Верховної Ради України «Про звіт уряду про виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Реформи заради добробуту» в 2000 році, якою діяльність Кабінету Міністрів України була визнана незадовільною [3].

Після прийняття цієї постанови та відповідно до статті 5.3 Регламенту Верховної Ради України питання про відповідальність КМУ було включено до порядку денного Верховної Ради України на 26 квітня 2001 року. Після заслуховування доповіді Прем'єр-міністра України та її обговорення було прийнято резолюцію Верховної Ради України «Про недовіру Кабінетові Міністрів України» (за — 263, проти — 69, утримались — 24, не голосували — 53).

У Резолюції говориться: «Розглянувши питання «Про відповідальність Кабінету Міністрів України», Верховна Рада України відзначає, що здійснення урядової програми «Реформи заради добробуту» не тільки не привело до реальної стабілізації у вітчизняній економіці, а ще більше загострило соціально-економічні проблеми в нашому суспільстві. Враховуючи вищенаведене і керуючись статтями 85, 87, 106, 114 і 115 Конституції України, Верховна Рада України постановила:

1. Висловити недовіру Кабінетові Міністрів України.
2. Запропонувати Президенту України внести Верховній Раді України кандидатуру прем'єр-міністра України для вирішення питання про

надання Верховною Радою України згоди на її призначення на цю посаду».

27 квітня Президент підписав Указ про відставку уряду та доручив цьому складу Кабінету Міністрів виконувати свої обов'язки до формування нового уряду.

Наведена процедура відставки уряду за ініціативи Верховної Ради України може служити яскравим прикладом реалізації парламентом своїх контрольних повноважень щодо органів виконавчої влади з притягненням уряду до колективної політичної відповідальності за невиконання своїх зобов'язань. Найголовніше у таких ситуаціях на мій погляд, не перетворювати функцію парламентського контролю на засіб зведення політичних рахунків, оцінка діяльності уряду має бути об'єктивною.

Крім зазначеного звіту з виконання затвердженої Програми діяльності уряду на певний період Верховна Рада здійснює контроль за ходом виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля як безпосередньо заслуховуючи доповіді Кабінету Міністрів України з цих питань, так і через комітети та Рахункову палату відповідно до їхньої компетенції, які здійснюють підготовку зазначених питань на розгляд Верховної Ради відповідно до їхньої компетенції.

Один раз на рік Верховна Рада розглядає звіт Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання схваленої нею Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Звіт Кабінету Міністрів України подається в 45-денний строк після закінчення календарного року.

Верховна Рада за пропозицією Голови Верховної Ради, або не менше як 3 комітетів, або не менше як $\frac{1}{3}$ депутатів від конституційного складу Верховної Ради може в будь-який час прийняти рішення більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради про позачерговий звіт Кабінету Міністрів України з питань, зазначених у ч. 1 цієї статті.

Щорічний письмовий звіт Кабінету Міністрів України про його діяльність не пізніше як за 15 днів до розгляду на засіданні Верховної Ради передається комітетам Верховної Ради, а також поширюється серед народних депутатів, а позачерговий — за 3 дні.

Ще однією формою парламентського контролю за урядом можна вважати діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (омбудсмена). Омбудсмен — це спеціальна посадова особа, до компетенції якої входить розгляд скарг на діяльність, насамперед, органів державного управління. Водночас омбудсмен, як правило, за власною ініціативою здійснює перевірки щодо законності і правильності актів управління, процедур їх прийняття, дій відповідних посадових осіб.

Певною мірою на діяльність Кабінету Міністрів впливають повноваження Верховної Ради щодо згоди на призначення на посади та звіль-

нення з посад Президентом Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України.

Л і т е р а т у р а

1. *Горшенев В.М., Шахов И. Б.* Контроль как правовая форма деятельности.—М.: Юрид. лит., 1987.— С. 31.
2. *Проект* Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 14.05.2002 р. № 893.
3. *Постанова* Верховної Ради України №2389-111 від 19.04.2001 р.