

УДК 342-5

**Інна Берназюк,***канд. юрид. наук,  
радник заступника Голови  
Національного агентства запобігання корупції*

## ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА РЕАЛІЗАЦІЄЮ СТРАТЕГІЧНИХ АКТІВ

*Стаття присвячена дослідженню особливостей та форм здійснення парламентського контролю за реалізацією стратегічних актів; виявленню основних проблем та недоліків сучасного стану правового регулювання даного виду контролю та розробленню пропозицій щодо його вдосконалення.*

**Ключові слова:** Верховна Рада України, парламентський контроль, стратегічний акт, реалізація, Програма діяльності уряду.

**Постановка проблеми.** Одним із елементів механізму забезпечення реалізації стратегічних актів є контроль за належним виконанням таких актів. У Конституції України передбачено декілька видів контролю у сфері державного управління, зокрема: громадський (ст. ст. 36, 38, 69); міжнародний контроль (ст. 9); парламентський (ст. 85); президентський (ст. 106); урядовий (ст. 116) та конституційний (ст. ст. 150-151).

У системі зазначених видів контролю особливе місце займає парламентський контроль, предметом якого головним чином виступає діяльність Кабінету Міністрів України, яка спрямована на забезпечення реалізації актів парламенту та глави держави. Тому ефективна організація та правове регулювання парламентського контролю є однією з умов забезпечення належної реалізації стратегічних актів. Отже, дослідження питання парламентського контролю за реалізацією стратегічних актів має не тільки теоретичну, але і практичну наукову цінність.

**Стан дослідження.** Окремі аспекти проблеми здійснення парламентського контролю досліджували такі науковці, як Т. С. Єдинак, Г. С. Журавльова, О. О. Майданник, Л. О. Матвеева, А. О. Муртішева, С. В. Сас, М. В. Сіцинська та інші. Однак у роботах цих науковців недостатньо уваги приділяється проблемі забезпечення за допомогою вказаного виду контролю реалізації стратегічних актів.

**Метою** статті є визначення особливостей та форм здійснення парламентського контролю за реалізацією стратегічних актів. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: 1) визначити поняття парламентського контролю; 2) виявити основні проблеми та недоліки сучасного стану правового регулювання даного виду контролю; 3) розробити пропозиції щодо вдосконалення конституційного законодавства, яке регулює парламентський контроль за реалізацією стратегічних актів.

**Виклад основного матеріалу.** У науковій літературі контроль часто розглядається як одна із функцій державного управління. Однак варто

зауважити, що дане поняття має більш широке значення.

Зокрема, Т. С. Єдинак та О. В. Павлишен, досліджуючи різноманітні наукові підходи до визначення цього поняття, зробили висновок, що існує досить велика кількість визначень контролю, але можна виділити три основні підходи до трактування його сутності: 1) контроль як складовий елемент управління; 2) контроль як функція управління; 3) контроль як система спостереження та перевірки [1, с. 13].

В останньому пункті фактично розкрито лексичне значення поняття «контроль». Так, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови, поняття «контроль» визначається як: 1) перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось; 2) установа або організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь або перевіряє його [2, с. 271].

Таким чином, можна виділити два ключових підходи науковців до розуміння поняття контролю: 1) як елемент управління, тобто повсякденна діяльність суб'єктів управління, яка виражається у перевірці, спостереженні за підконтрольним суб'єктом (об'єктом контролю) з метою спрямування його роботи у належному напрямі; 2) як функція управління, тобто напрям діяльності суб'єкта, яка здійснюється з метою забезпечення завершеності управлінського циклу (від прийняття рішення до його реалізації).

Одним із видів контролю, передбачених Конституцією України, є парламентський контроль. У науковій літературі висловлюються різні точки зору з приводу визначення поняття та сутності даного виду контролю.

Зокрема, М. В. Сіцинська зазначає, що визначення поняття парламентського контролю становить одну з ключових проблем у сучасних наукових дослідженнях із державного управління, оскільки розглядається вченими на основі різних концептуальних методологічних підходів, а також з урахуванням особливостей, притаманних діяльності парламентів різних країн [3, с. 127].

У свою чергу Г. С. Журавльова, узагальнюючи наукові підходи до визначення поняття

тя парламентського контролю, зазначає, що: по-перше, це поняття слід вважати таким, що охоплює всі види і форми відповідного контролю; по-друге, парламентський контроль може здійснюватися як Верховною Радою України безпосередньо, так і через її органи (комітети) та посадових осіб (Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини); по-третє, найважливішим об'єктом парламентського контролю є діяльність органів виконавчої влади, насамперед Кабінету Міністрів України, а також окремих міністерств та центральних органів виконавчої влади [4, с. 53].

Можна погодитися з думкою науковця, що найважливішим об'єктом парламентського контролю є діяльність уряду, оскільки у ст. 113 Конституції України прямо зазначається, що Кабінет Міністрів України є підконтрольним Верховній Раді України. Звідси випливає висновок, що основним об'єктом контролю у механізмі забезпечення реалізації стратегічних актів виступає діяльність уряду. Водночас окремі контрольні повноваження парламент має й стосовно діяльності Президента України, зокрема такі, як: заслуховування щорічних послань глави держави про внутрішнє та зовнішнє становище в Україні; усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту) та ін.

Л. О. Матвеева у розумінні сутності парламентського контролю розмежує три наукові погляди, що різняться за підходами: 1) як вид державного контролю; 2) як громадський контроль; 3) як комплексний державно-громадський контроль [5, с. 54].

Висловлена вченою думка видається цілком обґрунтованою, оскільки конституційний статус парламенту дає підстави розглядати його одночасно як державний орган законодавчої влади та представницький орган, через який народ, як носій суверенітету і єдине джерело влади, здійснює свою владу. Зокрема, такий висновок міститься у Рішенні Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 р. № 17-рп, у якому, зокрема, зазначається, що Верховна Рада України за своєю природою є представницьким органом державної влади і здійснює законодавчу владу [6].

Стосовно парламентського контролю за реалізацією стратегічних актів, то у даному дослідженні він буде розглядатися у вузькому розумінні, тобто як самостійний вид державного контролю, відмінного від громадського.

Парламентський контроль здійснюється у різних формах. Так, А. О. Муртіцева до основних форм, пов'язаних із парламентським контролем за діяльністю Кабінету Міністрів України, відносить: 1) схвалення Програми діяльності КМУ; 2) розгляд звітів та доповідей Уряду; 3) організацію та проведення «години запитань до Уряду»; 4) розгляд Верховною Радою України питання про відповідальність Кабінету Міністрів України [7, с. 895].

Що стосується парламентського контролю за реалізацією стратегічних актів, то форми його здійснення визначені Конституцією України та деталізовані у Законі України «Про Кабі-

нет Міністрів України», Регламенті Верховної Ради України, Регламенті Кабінету Міністрів України та ін.

Так, у Регламенті ВР України окремий Розділ VI присвячений регулюванню порядку розгляду питань, пов'язаних зі здійсненням контрольних функцій Верховною Радою України. Його аналіз дозволяє зробити висновок, що парламентський контроль за реалізацією стратегічних актів Кабінетом Міністрів України здійснюється у таких формах.

1. Схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Ця форма є однією з найбільш важливих, оскільки саме даний документ стає ключовим у роботі уряду, передусім, щодо реалізації внутрішньої та зовнішньої політики, визначеної Верховною Радою України.

Відповідно до ст. 227 Регламенту Верховної Ради України Програма діяльності уряду перед її схваленням підлягає направленню Головою Верховної Ради України для обговорення в комітеті та депутатські фракції (депутатські групи) [8]. Регламентом Верховної Ради України або в іншому акті не деталізовано критерії оцінки Програми діяльності уряду, які дозволяють парламенту прийняти рішення про її схвалення або відхилення. Така ситуація пов'язана ще й з тим, що законодавство не визначає вимоги до змісту та структури Програми діяльності уряду, крім того, що вона має ґрунтуватися на узгоджених політичних позиціях коаліції.

Прийняття рішення про схвалення Програми діяльності уряду здійснюється на пленарному засіданні Верховної Ради України за процедурою повного обговорення у порядку, визначеному ст. 30 Регламенту Верховної Ради України.

Схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України є вкрай важливим рішенням парламенту, прийняття якого означає не тільки погодження курсу та напрямку роботи уряду на строк його повноважень, але і надання річного імунітету, протягом якого Верховна Рада України позбавляється права виносити резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України.

Зважаючи на цю обставину, необхідно визначити хоча б у загальних рисах критерії оцінювання даного документа. До таких критеріїв можна було б віднести: відповідність завдань, визначених у Програмі, тим, що поставлені у стратегічних актах парламенту та глави держави; наявність чіткої та обґрунтованої стратегії їх реалізації; визначення строків та заходів, необхідних для реалізації поставлених завдань; визначення конкретних законопроектів, які потребують прийняття, із зазначенням тих, які мають бути розроблені Кабінетом Міністрів України тощо.

2. Заслуховування звітів та доповідей уряду. Дана форма парламентського контролю дозволяє виявити: по-перше, несвоечасність реалізації урядом заходів, визначених у Програмі діяльності; по-друге, те, що спрямованість діяльності уряду не відповідає визначенням у Програмі або інших стратегічних актах, напрямам; по-третє, невідповідність отриманих у процесі реалізації Програми діяльності уряду або інших

стратегічних актів запланованим у таких актах результатам. У разі виявлення зазначених обставин виникає необхідність у коригуванні діяльності уряду або це може стати підставою для винесення резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, що має наслідком його відставку.

Так, згідно зі ст. 228 Регламенту Верховної Ради України парламент один раз на рік розглядає звіт Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання схваленої ним Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Звіт про хід і результати виконання Програми діяльності подається Кабінетом Міністрів України у 45-денний строк після закінчення календарного року [8]. У § 131 Регламенту Кабінету Міністрів України зазначається, що матеріали до щорічного звіту Кабінету Міністрів про хід і результати виконання Програми діяльності готують міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, обласні держадміністрації та подають їх до 30 січня поточного року Мінекономрозвитку. У свою чергу останній подає проект звіту Кабінету Міністрів України до 5 лютого поточного року [9].

Таким чином, на підготовку відповідного звіту у Мінекономрозвитку є лише п'ять днів, протягом яких мають бути виведені обгрунтовані показники, що відображають стан реалізації Програми діяльності уряду, а також зміни у соціально-економічному розвитку країни та ін.

За пропозицією Голови Верховної Ради України, або не менш як трьох комітетів, або не менш як однієї третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України може бути висунута вимога про надання позачергового звіту.

Крім звіту про стан виконання Програми діяльності, Кабінет Міністрів України також подає: звіт про виконання Державного бюджету України; доповіді про хід і результати виконання затверджених парламентом загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля [8]; одночасно з посланням Президента України до Верховної Ради України Кабінет Міністрів України вносить також щорічну доповідь про економічний і соціальний розвиток України [10].

За підсумками обговорення звітів Кабінету Міністрів України Верховна Рада України приймає відповідну постанову (п. 6 ст. 228 Регламенту Верховної Ради України). Дана норма стосується лише заслуховування звітів уряду щодо виконання Програми його діяльності, однак на практиці парламент не дотримується цього припису, приймаючи постанови лише у разі визнання роботи уряду з реалізації Програми його діяльності незадовільною.

Зокрема, такі постанови були прийняті Верховною Радою України у 2001 р. «Про звіт Уряду про виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Реформи заради добробуту» в 2000 році» [11], у 2016 р. «Про відхилення звіту Кабінету Міністрів України та визнання діяльності Кабінету Міністрів України незадовільною» [12].

Водночас зі змісту ч. 6 ст. 228 Регламенту Верховної Ради України вбачається, що поста-

нова парламентом має виноситися не тільки у разі визнання роботи уряду щодо реалізації Програми його діяльності незадовільною, але й у разі схвалення звіту Кабінету Міністрів України. Тому неприйняття постанови про схвалення звіту уряду про стан виконання Програми діяльності є фактично порушенням п. 6 ст. 228 Регламенту Верховної Ради України.

Так, у лютому 2017 р. Кабінет Міністрів України затвердив своїм Розпорядженням Звіт про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України у 2016 році [13], але Верховна Рада України не ухвалила жодного рішення за результатами заслуховування цього звіту.

3. Проведення «години запитань до уряду». Дана форма контролю дозволяє отримувати постійну поточну інформацію від Кабінету Міністрів України про його діяльність, заходи, що ним вживаються у відповідній сфері, та інші питання.

Відповідно до ст. 229 Регламенту Верховної Ради України «години запитань до уряду» проводяться щотижня, відведеного для пленарних засідань Верховної Ради, у п'ятницю, з 10 до 11 години. Під час проведення години запитань можуть порушуватися лише питання з визначеної теми, пропозиції щодо якої вносять Погоджувальній раді депутатськї фракції (депутатськї групи). При цьому кожна депутатськя фракція (депутатськя група) має гарантоване право на одне усне або одне письмове запитання до членів Кабінету Міністрів України [8].

За результатами заслуховування відповідь від членів Кабінету Міністрів України під час проведення «години запитань до уряду» Верховна Рада України не виносить рішення, а бере до уваги отриману інформацію.

4. Розгляд Верховною Радою України питання про відповідальність Кабінету Міністрів України, яке може бути внесене на розгляд Верховної Ради за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, підтриманою їхніми підписами [8].

Винесенню резолюції недовіри Кабінету Міністрів України передує процедура розгляду винесеної пропозиції про її прийняття, яка починається з того, що комітети відповідно до предметів їх відання не пізніш як у чотириденний строк формулюють і направляють через Апарат Верховної Ради питання до Кабінету Міністрів України, на які вони хотіли б отримати відповіді до розгляду питання про відповідальність Кабінету Міністрів України. Відповіді на запитання комітетів Верховної Ради розглядаються на засіданні Кабінету Міністрів та надсилаються разом із супровідним листом за підписом Прем'єр-міністра Верховній Раді у десятиденний строк після отримання запитань від комітетів.

Резолюція недовіри Кабінету Міністрів України вважається прийнятною, якщо за неї проголосувала більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради. При цьому мають бути враховані обмеження, встановлені ч. 6 ст. 232 Регламенту Верховної

Ради України щодо того, що питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися більше одного разу протягом однієї чергової сесії Верховної Ради, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Таким чином, парламентський контроль здійснюється в основному за реалізацією стратегічних актів, прийнятих Верховною Радою України, тобто його об'єктом виступає діяльність Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади щодо реалізації стратегічних актів парламенту.

Досліджуючи форми парламентського контролю за реалізацією стратегічних актів, необхідно погодитись із науковцями, які вказують, що ефективність парламентського контролю полягає в наявності певного результату в діяльності підконтрольного об'єкта [14, с. 20].

Парламентський контроль у досліджуваній сфері може вважатися ефективним за наявності чітких критеріїв оцінки якості виконання урядом своїх повноважень у тому числі щодо виконання Програми своєї діяльності та реалізації стратегічних актів парламенту.

Зарубіжні вчені вказують, що для оцінки ефективності виконання урядової програми можливо проаналізувати такі питання: 1) чи були реалізовані програмні заходи, визначені у відповідному документі; 2) чи існують які-небудь перешкоди для подальшої реалізації програми; 3) якщо так, то які зміни мають бути внесені до програми (іншого стратегічного акта) або які інші дії необхідно взяти з метою усунення відповідних перешкод; 4) чи реалізується програма (інший акт) у рамках запланованого періоду часу; 5) якою мірою поточний стан реалізації програми (іншого акта) дозволяє досягти очікуваних результатів; 6) якою мірою реалізація програми (іншого акта) задовольняє інтереси та потреби громадськості та інших ключових сторін (народ, держава, міжнародне співтовариство тощо) [15, с. 9].

Отже, з метою вдосконалення парламентського контролю за реалізацією стратегічних актів необхідно розробити методику оцінки ефективності діяльності Кабінету Міністрів України, визначити критерії аналізу виконання Програми його діяльності.

### Висновки

На підставі проведеного у даній статті дослідження можна зробити такі узагальненні висновки.

1. Парламентський контроль за реалізацією стратегічних актів – це діяльність, яка здійснюється Верховною Радою України, її органами та окремими посадовими особами у порядку та формах, визначених Конституцією та законами України, та полягає у перевірці та оцінці стану виконання завдань, визначених у відповідних актах, з метою своєчасного виявлення бездіяльності або несвоечасної реалізації поставлених завдань та спонукання відповідальних суб'єктів за допомогою різних методів впливу до забезпечення їх належного виконання.

2. Особливостями парламентського контролю за реалізацією стратегічних актів є те, що Верховна Рада України має найбільше повноважень та дієвих інструментів у цій сфері; парламент є практично єдиним органом, який може самостійно застосовувати заходи впливу до підконтрольного суб'єкта; основним об'єктом парламентського контролю виступає діяльність уряду щодо забезпечення виконання актів парламенту.

3. Для вдосконалення законодавства у сфері регулювання парламентського контролю за реалізацією стратегічних актів необхідно: 1) розробити методику та схвалити на рівні Закону оцінки ефективності діяльності Кабінету Міністрів України, визначити критерії аналізу стану виконання Програми його діяльності; 2) утворити у парламенті спеціальний комітет, який уповноважений надавати попередній висновок щодо відповідності поданого законопроекту стратегічним актам суб'єктів владних повноважень, зокрема угоди про коаліцію депутатських фракцій, Програмі діяльності уряду, для чого внести відповідні зміни до ст. 93 Регламенту Верховної Ради України.

Перспективою подальших наукових досліджень у даній сфері може стати вивчення інших видів контролю за реалізацією стратегічних актів, а також визначення ролі громадськості у їх здійсненні.

### Список використаних джерел:

1. Єдинак Т. С. Контроль як функція державного управління: сутність та класифікація / Т. С. Єдинак, О. В. Павлишен // Вісник Академії митної служби України. Сер. Державне управління. – 2011. – № 1. – С. 12–18.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К., Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.
3. Сіцінська М. В. Сутність парламентського контролю та особливості його здійснення за сектором безпеки і оборони України / М. В. Сіцінська // Інвестиції: практика та досвід. – 2014. – № 1. – С. 124–128.
4. Журавльова Г. С. Форми та механізми парламентського контролю / Г. С. Журавльова // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. – № 1(7). – С. 51–55.
5. Матвеева Л. О. Сутність парламентського контролю у державному управлінні України / Л. О. Матвеева // Наукові праці. Державне управління. – Вип. 164. – Т. 176. – С. 52–55.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України): Рішення Конституційного Суду України від 17.10.2002 № 17-рп/2002. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-02/paran54#n54>.
7. Муртіцева А. О. Питання організаційно-правових форм здійснення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України / А. О. Муртіцева // Правова доктрина – основа формування правової системи держави : матеріали Міжнар. наук-

практ. конф., присвяч. 20-річчю НАПрН України та обговоренню п'яти том. моногр. «Правова доктрина України», Харків, 20–21 листоп. 2013 р. / Нац. акад. прав. наук України. – Харків, 2013. – С. 894–897.

8. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.

9. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>.

10. Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України : Указ Президента України від 09.04.1997 № 314/97. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/314/97>.

11. Про звіт Уряду про виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Реформи заради добробуту» в 2000 році : Постанова Верховної Ради України від 19.04.2001 № 2389-III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2389-14>.

12. Про відхилення звіту Кабінету Міністрів України та визнання діяльності Кабінету Міністрів України незадовільною : Постанова Верховної Ради України від 16.02.2016 № 1007-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1007-19>.

13. Про затвердження звіту про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України у 2016 році : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.02.2017 № 104-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/104-2017-%D1%80>.

14. Сас С. В. Засади парламентського контролю та забезпечення його здійснення через положення Регламенту Верховної Ради України / С. В. Сас // Парламентський контроль: українські реалії та світовий досвід: матеріали науково-практичної конференції. – 2005. – 122 с.

15. NSW Government Program evaluation guidelines. – 2016. – [Electronic resource]. – Access : [http://www.dpc.nsw.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0009/155844/NSW\\_Government\\_Program\\_Evaluation\\_Guidelines.pdf](http://www.dpc.nsw.gov.au/__data/assets/pdf_file/0009/155844/NSW_Government_Program_Evaluation_Guidelines.pdf).

*Статья посвящена исследованию особенностей и форм осуществления парламентского контроля за реализацией стратегических актов; выявлению основных проблем и недостатков современного состояния правового регулирования данного вида контроля и разработке предложений по его усовершенствованию.*

**Ключевые слова:** Верховная Рада Украины, парламентский контроль, стратегический акт, реализация, Программа деятельности правительства.

*The article investigates the characteristics and forms of parliamentary control over the implementation of strategic acts; distinguishes the main problems and shortcomings of the current state of the legal regulation of this type of control and develop proposals for its improvement.*

**Key words:** Parliament of Ukraine, parliamentary oversight, strategic act, implementation, Program of the government.