

## ПЕРСПЕКТИВИ УТВОРЕННЯ КОНТРОЛЬНОЇ ГІЛКИ ВЛАДИ

## PROSPECTS FOR THE FORMATION OF A CONTROL BRANCH OF GOVERNMENT

Суховецький О.О., студент II курсу

*Інститут прокуратури та кримінальної юстиції  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*Кушніренко О.Г., к.ю.н.,  
доцент кафедри конституційного права України*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

У статті досліджено систему державної влади в аспекті створення четвертої гілки влади в Україні, визначено компетенції та функції органів державної влади, що представляють законодавчу, виконавчу та судову гілки влади, а також деяких державних органів, які не належать до жодної з наявних гілок влади.

Зазначено необхідність утворення четвертої гілки влади – контрольної. Наведено позиції авторитетних учених щодо утворення нових гілок влади, зокрема контрольної. Проаналізовано міжнародний досвід з утворення та діяльності нових гілок влади, зокрема, автори посилаються на досвід Алжиру, Нікарагуа, Бразилії, Колумбії, Венесуели, Швеції та Китаю.

Запропоновано перелік органів, що можуть бути включені до системи органів контрольної гілки влади, таких як Конституційний Суд України, Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради з прав людини.

Конституційний Суд України – це орган державної влади конституційної юрисдикції, що виконує контрольну функцію. Рахункова палата України – це найвищий орган фінансового контролю в Україні, який здійснює контроль за надходженням до Державного бюджету податків, зборів, обов'язкових платежів та інших доходів, здійснює управління об'єктами державної власності. Уповноважений Верховної Ради з прав людини здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав та свобод людини і громадянина в Україні.

Передбачено, що запровадження відповідних змін до законодавства дасть змогу усунути ті непорозуміння, які існують сьогодні і пов'язані зі статусом Конституційного суду України та іншими контрольними органами влади.

Зауважено, що статус контрольної гілки влади необхідно закріпити в Конституції України та інших відповідних нормативно-правових актах шляхом внесення змін.

**Ключові слова:** державна влада, контрольні органи влади, контрольна функція, гілки державної влади, система стримувань і противаг.

The article examines the system of state power in terms of creating a fourth branch of government in Ukraine, identifies the competencies and functions of public authorities representing the legislative, executive and judicial branches of government, as well as some government agencies that do not belong to any existing branch.

Noted about the need for the formation of the fourth branch of government. The positions of authoritative scientists on the formation of new branches of government, including control, are given. The international experience in the formation and operation of new branches of government is analyzed; in particular, the authors refer to the experience of Algeria, Nicaragua, Brazil, Colombia, Venezuela, Sweden and China.

The list of bodies that can be included in the system of control bodies, in particular the Constitutional Court of Ukraine, the Accounting Chamber, the Verkhovna Rada Commissioner for Human Rights, is proposed.

The Constitutional Court of Ukraine is a body of state power of constitutional jurisdiction that performs a control function. The Accounting Chamber of Ukraine is the highest body of financial control in Ukraine, which controls the receipt of taxes, fees, mandatory payments and other revenues to the State Budget, and manages state-owned objects. The Verkhovna Rada, Commissioner for Human Rights exercises parliamentary control over the observance of constitutional human and civil rights and freedoms in Ukraine.

It is envisaged that by making appropriate changes to the legislation, the misunderstandings that exist today and related to the status of the Constitutional Court of Ukraine and other supervisory authorities will be eliminated.

It is noted that the status of the control branch of government should be enshrined in the Constitution of Ukraine and other relevant regulations by amending.

**Key words:** state power, control bodies, control function, branches of state power, system of checks and balances.

**Актуальність теми.** Органи державної влади України виконують різноманітні функції, а сама державна влада здійснюється шляхом поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Протягом останніх десятиліть учені висловлюють ідею утворення нових гілок державної влади, зокрема контрольної, що б дало змогу реалізувати закріпленій у Конституції принцип поділу влади, а також вирішити питання щодо Конституційного Суду України, Президента України та інших органів, які не належать до жодної з наявних в Україні гілок влади. Це зняло б також численні питання щодо невиконання статті 6 Конституції України, яка закріпила поділ державної влади на три гілки.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Принцип поділу влади тривалий час був і є предметом наукових досліджень як іноземних (Джон Лок [1, с. 145], Шарль Луї Монтеск'є [2, с. 293]), так і вітчизняних учених (О.Ф. Калініченко [7], В.В. Тароєва [8, с. 10], В.С. Чиркін [9, с. 4–6], Р.В. Ігонін [10, с. 124]).

**Мета статті** полягає в аналізі повноважень наявних в Україні контрольних органів державної влади, ознайомленні з позиціями вчених-юристів з питань доцільності утворення контрольної гілки влади.

**Виклад основного матеріалу.** Бажаючи обмежити необмежену владу монарха, буржуазні ідеологи та видатні філософи (Джон Лок та Шарль Луї Монтеск'є) висунули тезу про необхідність поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову. Так, Джон Лок вважав, що в державі має діяти законодавча влада, яка матиме право видавати закони й повинна формуватися та контролюватися безпосередньо народом. Виконавча влада мала б слідувати за виконанням законів і бути підконтрольною законодавчій владі. Крім виконавчої та законодавчої влади, Дж. Лок виділяв федеративну владу, до компетенції якої входило питання про оголошення війни та перемир'я, участь у коаліціях та союзах [1, с. 145]. Натомість Шарль Луї Монтеск'є висловив ідею щодо незалежності судової влади й таким чином пропагував закріплення законодавчої, виконавчої та судової гілок влади [2, с. 293].

Під час реалізації цього принципу в першій писаній Конституції США перед «батьками конституції» постало питання щодо врівноваження влади, що було вирішено шляхом введення системи стримувань і противаг, що унеможливило би безконтрольну діяльність жодної гілки

влади. Як це питання вирішило українське конституційне законодавство?

Зауважимо, що, згідно з частиною 2 статті 5 Конституції України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Традиційно органи з владними повноваженнями класифікують за належністю до тієї чи іншої гілки влади. У статті 6 Конституції України зазначено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [3].

Єдиним органом законодавчої влади є Верховна Рада України [4, с. 460]. Це єдиний орган, у компетенції якого є видання законів. Основними функціями Верховної Ради України є представницька (орган легітимується народом шляхом виборів, виступає від імені народу), законодавча (прийняття, зміна та скасування законів), установча (створення й ліквідація органів публічної влади, призначення виборів до представницьких органів публічної влади, формування власних парламентських структур та органів, а також утворення та ліквідація адміністративно-територіальних одиниць), а також функція парламентського контролю (виконання Державного бюджету, заслуховування щорічних і позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України, контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України).

Виконавча влада в Україні представлена Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та місцевими державними адміністраціями. Органи виконавчої влади забезпечують виконання Конституції, законів, актів Президента України та інших органів виконавчої влади [5, с. 118–123].

Судова влада представлена судами [6]. Ці органи здійснюють правосуддя в межах своїх компетенцій. Судам властива інстанційність. Так, є суди першої інстанції, апеляція та касація (представлена Верховним Судом, до структури якого входить Велика Палата Верховного Суду, Касаційний адміністративний суд, Касаційний господарський суд, Касаційний кримінальний суд, Касаційний цивільний суд). Також здійснюють свої повноваження в системі судової гілки влади два специфічні суди, а саме Вищий антикорупційний суд України та Вищий суд з питань інтелектуальної власності.

Проте існують органи, що не належать до тієї чи іншої гілки влади, наприклад, ті, що виконують контрольну функцію. Чимала кількість науковців виступає за впровадження контрольної влади в систему гілок влади, зокрема, посилаючись на досвід іноземних держав. Так, О.Ф. Калініченко пропонує ознайомитися з відповідним досвідом Алжиру. Згідно з Конституцією Алжиру 1976 року, виділяється законодавча, виконавча, судова, заснувальна, контрольна-наглядова, виборча та інші гілки влади [7]. Такий розподіл забезпечує захист від узурпації влади окремими органами та дає змогу органам зосередитися на ефективному виконанні своїх обов'язків.

В.В. Тароєва зазначає, що Нікарагуа, Бразилія, Колумбія, Венесуела та деякі інші держави закріпили, окрім законодавчої, виконавчої та судової гілок, низку специфічних. Зокрема, у Конституції Венесуели йдеться про громадянську владу. Конституційний закон Швеції 1974 року виділяє контрольну владу як окрему гілку влади, а Конституція Китайської Народної Республіки, що була прийнята у 1947 році і діє зі значними виправленнями, передбачає, крім трьох традиційних галузей влади, існування установчої, контрольної та іспитової [8, с. 10]. В.Є. Чиркін зауважує, що в будь-якій державі є універсальна контрольна функція, яка, очевидно, реалізується особливою гілкою влади – контрольною [9, с. 4–6].

Проте існує діаметрально протилежна думка. Наприклад, Р.В. Ігонін переконаний у тому, що ідея створення

контрольної влади в Україні є правовою ілюзією. Він вважає, що будь-яка діяльність органів державної влади, що перебуває поза абсолютно визначеними нормами Конституції України й положеннями фундаментальних законодавчих актів, належить до сфери діяльності органів державної виконавчої влади (у тому числі, органи, що виконують контрольну функцію) [10, с. 124]. З таким твердженням дуже важко погодитися, адже, наприклад, Конституційний Суд України не належить до судової гілки влади, а виконує функцію контролю за конституційністю законів України.

Ми дотримуємось позиції, що контрольні органи мають бути виокремлені в окрему гілку влади, отже, необхідно змінити Конституцію України. В цьому разі є сенс проаналізувати статус органів, що можуть бути віднесені до контрольної гілки влади.

Конституційний Суд України – це орган державної влади, що виконує контрольну функцію. Цьому органу був відведений окремий розділ Конституції України – Розділ XII «Конституційний Суд України». Конституційний Суд України не належить до органів судової влади, це орган не судової, а конституційної юрисдикції. Так, склад Конституційного Суду України формується Президентом України, Верховною Радою України та з'їздом суддів України, тоді як судді в органах судової гілки влади призначаються Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя, а у Рішенні Конституційного Суду України від 11 березня 2020 року Суд зауважив, що суддя в органах судової гілки влади призначається на посаду безстроково, тоді як суддя Конституційного Суду України – на 9 років.

Повноваження Конституційного Суду України закріплені у статтях 150 та 151 Конституції. Зокрема, Суд вирішує питання про відповідність Конституції України законів та інших актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; здійснює офіційне тлумачення Конституції України; надає висновки про відповідність Конституції України міжнародних договорів; надає висновки про відповідність Конституції України питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, а також висновки щодо конституційності процедури імпічменту. Іноді Конституційний Суд України може розглянути конституційну скаргу особи за умови, що вона вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі Закон України суперечить Конституції України. Отже, Суд, реалізуючи свої функції, здійснює контрольну функцію. Інколи Конституційний Суд України приймає політизовані рішення. На нашу думку, закріплення Конституційного Суду України як органу контрольної гілки влади й надання Суду додаткових повноважень у системі стримувань і противаг разом з іншими органами державної влади можуть вирішити цю проблему.

Уповноважений Верховної Ради з прав людини здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав та свобод людини і громадянина в Україні. Згідно з чинним законодавством, він підзвітний Верховній Раді України, проте в широкому сенсі цього слова відповідає тільки перед законом [11, с. 15]. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – це особа, яка має контролювати від імені українського парламенту виконання законів щодо дотримання прав і свобод людини та громадянина й відповідним чином реагувати на ці порушення. Однак порушувати такі права громадян може й парламент, тому задля більш ефективної діяльності Уповноваженого дуже бажано також віднести його до контрольної гілки влади, адже він фактично виконує контрольну функцію. Отже, його статус буде значно підвищено, і це буде відповідати його призначенню.

Рахункова палата України – це найвищий орган фінансового контролю в Україні. Згідно зі статтею 7 Закону України «Про Рахункову палату», цей орган здійснює

контроль за надходженням до Державного бюджету податків, зборів, обов'язкових платежів та інших доходів, здійснює управління об'єктами державної власності, що мають фінансові наслідки для Державного бюджету, включаючи забезпечення відрахування до Державного бюджету коштів, отриманих державою як власником таких об'єктів, та використання коштів Державного бюджету, спрямованих на відповідні об'єкти, контролює надання кредитів з Державного бюджету та повернення таких коштів до Державного бюджету, а також здійснює інші, перш за все контрольні, повноваження. Рахункова палата – це найвищий орган в Україні, що здійснює контроль за фінансами, але залежність від Верховної Ради України може завадити цьому контрольному органу повною мірою добросовісно здійснювати свої повноваження.

**Висновки.** Таким чином, проаналізувавши конституційну практику з інших питань деяких зарубіжних держав,

статус вищевладних органів в Україні і думки фахівців в цій сфері, доходимо декількох важливих висновків. Контрольні органи державної влади здійснюють контрольну функцію в межах своїх компетенцій. Юристи-науковці здебільшого позитивно ставляться до утворення нових гілок державної влади. Статус контрольної гілки влади необхідно закріпити в Конституції України та інших відповідних нормативно-правових актах шляхом внесення змін. До контрольної гілки влади необхідно віднести Конституційний Суд України, Рахункову палату України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Як видається, віднесення вищевладних державних органів до спеціальної четвертої гілки влади значно підвищить їх статус і позитивно вплине на ефективність діяльності. Окрім цього, будуть усунені ті непорозуміння, які існують сьогодні та пов'язані зі статусом Конституційного Суду України.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Лок Дж. Два трактати про правління. Київ, 2020. 312 с.
2. Монтеск'є Ш.Л. Про дух законів. Москва, 2016. 690 с.
3. Конституція України : станом на 1 вересня 2021 року / *Верховна Рада України*. Харків : Право, 2021. 74 с.
4. Слінько Т.М. та ін. Конституційне право України. Харків, 2020. 592 с.
5. Битяк Ю.П. та ін. Адміністративне право : навчальний посібник. Харків, 2020. 392 с.
6. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 29.11.2021).
7. Калініченко О.Ф. Контрольно-наглядів та правоохоронні органи контролю за реалізацією конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні. *Форум права*. 2011. № 2. С. 359–365.
8. Тароева В.В. Інститути контрольної влади в сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. Одеса, 2010. 26 с.
9. Чиркин В.Є. О понятии «ветвь государственной власти». *Право и политика*. 2003. № 4. С. 4–6.
10. Ігонін Р.В. Контрольно-наглядів повноваження вищої ради юстиції як критерій її позиціонування в системі поділу державної влади України. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 4. С. 121–125.
11. Косінов С.А. Контрольна влада vs. контрольна форма діяльності. *Державне будівництво і місцеве самоврядування*. 2016. № 32. С. 12–22.