



УДК 342.53

ІНСТИТУТ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ СЛУХАНЬ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

Звоздецька І.В., юрисконсульт
Товариство з обмеженою відповідальністю «Лідер-трейдинг»

У статті досліджено процедури організації і проведення парламентських слухань за чинним законодавством; з'ясовано можливі шляхи вдосконалення цього конституційно-правового інституту. Подано власне визначення дефініції «парламентські слухання» з урахуванням її різних тлумачень. Акцентовано увагу на важливому значенні провадження парламентських слухань для ефективної діяльності законодавчої інституції.

Ключові слова: парламент, парламентаризм, парламентські слухання, розслідування.

В статье исследуются процедуры организации и проведения парламентских слушаний по действующему законодательству; выясняются возможные пути совершенствования данного конституционно-правового института. Подается собственное определение дефиниции «парламентские слушания» с учетом ее различных толкований. Акцентируется внимание на большом значении производства парламентских слушаний для эффективной деятельности законодательного института.

Ключевые слова: парламент, парламентаризм, парламентские слушания, расследование.

Zvozdetska I.V. INSTITUTE OF PARLIAMENTARY HEARINGS: CONSTITUTIONAL AND LEGAL CHARACTERISTICS

The author examines the procedure of organization and realization of parliamentary hearings under current law; finds ways to improve this constitutional-legal Institute. Examining of the definition of “parliamentary hearings”, gives its own definition. The article focuses on the importance of the production of parliamentary hearings for the effective activity of legislative institute.

Key words: parliament, parliamentarism, parliamentary hearings, investigation.

Постановка проблеми. Реалізація контрольних функцій залишається одним із важливих аспектів діяльності парламенту. Законодавча інституція є не лише органом державної влади з низкою важливих повноважень, а й органом, що безпосередньо представляє інтереси народу та виражає його волю. Наділення Верховної Ради України правом заслуховувати звіти керівників низки державних інституцій, проводити обговорення ситуації в певних сферах життя держави й суспільства має супроводжуватися регламентацією конкретних механізмів конституційно-правової відповідальності насамперед виконавчої влади перед парламентом. Саме парламент повинен створити умови для формування демократичного політичного режиму, адже якість парламентаризму й конституціоналізму загалом залежить від ефективності діяльності легіслатури, дотримання принципів народовладдя та верховенства права в її роботі. Провадження парламентських слухань потребує належного теоретичного, кадрового й організаційного забезпечення. Вирішення цього завдання супроводжуватиметься розробленням і ухваленням нових та вдосконаленням чинних правових актів.

Ступінь розробленості проблеми. Під час дослідження окресленої проблеми були використані праці таких авторів, як Ю.Г. Барабаш, А.З. Георгіца, В.В. Дудченко, Г.С. Журавльова, С.В. Ківалов, О.О. Майданик, В.В. Маклаков, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, Б.М. Свірський, І.Є. Словська, В.Л. Федоренко, Ю.С. Шемшученко та ін. Водночас проблема провадження парламентських слухань потребує спеціального аналізу як специфічна форма парламентського контролю з

огляду на її соціальну значимість і недосконалість правового регулювання.

Метою статті є проведення конституційно-правової характеристики інституту парламентських слухань задля виявлення особливостей чинної конституційної моделі й розроблення пропозицій щодо її реформування.

Виклад основного матеріалу. Пріоритетними рисами українського парламенту в конституційній системі влади є винятковість як єдиного органу законодавчої влади; універсальність у системі державного апарату, що зумовлено державним устроєм, поділом державної влади на законодавчу, виконавчу, судову [1, с. 174; 2, с. 76] і президентську [3, с. 16]; першість серед інших державних інституцій з огляду на домінують соціальне призначення, представницький характер, інтегративність і обсяговість функцій [4, с. 250–252; 5, с. 69; 6, с. 17; 7, с. 79].

Парламент є ефективною контрольною установою за умови здійснення відповідних функцій згідно з народним волевиявленням і правосвідомістю. Ідея права в населення повинна асоціюватися з ідеєю справедливості як вищою моральною цінністю в суспільстві. Тому справедливість має ототожнюватися з управлінською волею держави, і, відповідно, вищим тлумачем справедливості повинен бути законодавець. Отже, єдиним критерієм справедливості декларується сам закон у широкому сенсі, яким варто керуватися під час парламентських слухань. Доповнення формальних вимог справедливості морально-етичними цінностями легітимізує контрольну діяльність парламенту [8, с. 10–11].

Усі етапи провадження парламентських слухань детально регламентуються правовими актами, що пов'язано з дотриманням базових демократичних принципів політичного устрою держави. Закон «Про Регламент Верховної Ради України», яким регулюється інститут парламентських слухань, не містить визначення цього терміна, а лише зазначає мету проведення. Зокрема, указується, що парламентські слухання у Верховній Раді проводяться з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес і потребують законодавчого врегулювання [9, ч. 1 ст. 233]. Тобто, такі заходи є універсальними, оскільки поширюють свою дію на широкий спектр суспільних відносин. Як вид державного контролю, що має зазвичай політичний характер [10, с. 177; 11, с. 673], парламентські слухання за умови їх прозорого й законного здійснення уможливають виявлення негативних фактів дій або бездіяльності державних інституцій, органів муніципальної влади, вищих посадових осіб і своєчасне реагування уповноважених органів, у тому числі правоохоронних, на такі діяння.

Окремі науковці зазначають, що парламентські слухання – одна з форм діяльності легіслатури, що полягає в заслуховуванні думок парламентаріїв, державних і громадських діячів, а також експертів із конкретного законопроекту або іншого питання, що належить до компетенції парламенту [12, с. 374–375]. Деякі фахівці додають, що це інформаційний вид парламентського контролю, оскільки на пленарному засіданні дискутується інформація і фактично проводяться дебати з питань зовнішньої та внутрішньої політики [13, с. 68]; відбувається максимально об'єктивне й усебічне виявлення потреб громадян задля їх подальшого гарантування і захисту шляхом прийняття законів та інших актів Верховної Ради України [14, с. 335]. Уважаємо, що парламентські слухання є різновидом і юридичного, і політичного парламентського контролю [13, с. 68–71]. За наслідками проведення таких заходів можуть виявлятися правопорушення, що надалі стануть об'єктом розслідувань компетентних органів і застосування як конституційно-правової, так й інших видів юридичної відповідальності.

Оскільки в науковій літературі немає єдиних підходів до визначення дефініції парламентських слухань й інтерес до цієї важливої проблеми постійно зростає, видається можливим навести власне тлумачення терміна. Зокрема, парламентські слухання – це одна з форм багатогранної контрольної функції парламенту, що проводиться згідно з нормативно визначеною процедурою з питань зовнішньої та внутрішньої політики шляхом заслуховування й обговорення на пленарному засіданні інформації, значимої для політичного та суспільного життя країни.

Пропозиція щодо проведення парламентських слухань може бути внесена на основі рішення, прийнятого комітетом із відповідного питання, у вигляді проекту постанови Верховної Ради, де має визначатися тема парламентських слухань (може бути запропоновано лише одне тематичне питання) й дата

їх проведення. Остаточна редакція постанови про тему, день і час проведення парламентських слухань; відповідальний за підготовку комітет чи комітети; органи державної влади, які мають подати до Верховної Ради необхідні інформаційно-аналітичні матеріали й підготувати доповідь із питання, що розглядається, та порядок їх висвітлення в засобах масової інформації приймається Верховною Радою не пізніше як за 30 днів до проведення заходу. Зазначимо, що парламентські слухання проводяться в сесійний період, як правило, не більше ніж один раз на місяць у дні тижня роботи в комітетах, депутатських фракціях (депутатських групах) [9, ч. 2 ст. 233, ч. 4. 1, 3 ст. 234].

Приєднуємося до наукової позиції щодо доцільності розширення переліку суб'єктів ініціювання проведення парламентських слухань. Зокрема, Голова Верховної Ради України як керівник парламенту й координатор діяльності внутрішніх органів легіслатури повинен бути самостійним ініціатором обговорення народними депутатами питань, зарахованих до повноважень Верховної Ради. Такими самими повноваженнями варто наділити групи народних депутатів у кількості не менше ніж двадцять осіб незалежно від фракційної (групової) належності, предмета відання й політичних уподобань, що домінують у комітеті, склад якого вони формують [15, с. 385–386]. Погоджуємося з аргументами щодо надання подібних повноважень тимчасовим комісіям з метою підвищення ефективності їх діяльності [16, с. 88; 17, с. 435].

Варто наділити можливістю ініціювати проведення парламентських слухань спеціалізовані органи парламентського контролю – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Рахункову палату, які структурно не входять до системи органів законодавчої інституції, хоча пов'язані з ними тісними організаційними зв'язками [18, с. 44]. Під час реалізації конституційно визначених функцій ці державні інституції виявляють суттєві прогалини в законодавстві з питань правового регулювання сфер державного будівництва й народного господарства. Їхня діяльність є вузькопрофільною та фаховою, незалежною від інших гілок влади, й тому числі й парламенту.

Зазначимо, що метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є таке: захист прав і свобод людини та громадянина, проголошених законодавством України й міжнародними договорами; додержання й повага до прав і свобод людини та громадянина органами публічної влади та їх посадовими і службовими особами; запобігання порушенням прав і свобод або сприяння їх поновленню; сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини та громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами в цій галузі; поліпшення й подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод та запобігання будь-яким формам дискримінації; сприяння правовій інформованості населення й захист конфіденційної інформації про особу [19, ст. 3].



Завданнями Рахункової палати є контроль за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету, витрачанням бюджетних коштів, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів, за обсягами, структурою та їх цільовим призначенням; контроль за утворенням і погашенням внутрішнього й зовнішнього боргу України, визначення ефективності та доцільності видатків державних коштів, валютних і кредитно-фінансових ресурсів; контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального й національно-культурного розвитку, охорони довкілля; контроль за дотриманням законності щодо надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Державному бюджеті; контроль за законністю та своєчасністю руху коштів Державного бюджету й коштів позабюджетних фондів в установах Національного банку України та уповноважених банках; аналіз установлених відхилень від показників Державного бюджету й підготовка пропозицій щодо їх усунення, а також удосконалення бюджетного процесу загалом; регулярне інформування Верховної Ради України, її комітетів про хід виконання Державного бюджету і стан погашення внутрішнього й зовнішнього боргу, про результати здійснення інших контрольних функцій тощо [20, ст. 2].

Для участі в парламентських слуханнях запрошуються представники органів публічної влади, об'єднань громадян, наукових установ, представники громадськості, які виявили бажання взяти в них участь і подали не пізніше як за п'ять днів відповідну заявку до комітету, що проводить підготовку до слухань. Відповідальний комітет формує список запрошених осіб, порядок проведення парламентських слухань і черговість виступів учасників. Не пізніше як за п'ять днів до проведення заходу Кабінет Міністрів України, інші органи публічної влади та комітети, відповідно до предметів їх відання, надають народним депутатам аналітичні й довідкові матеріали з питань, що розглядатимуться. Інші учасники парламентських слухань отримують відповідні матеріали під час реєстрації [19, ст. 235]. Вважаємо за доцільне урівняти в правах на ознайомлення з матеріалами всіх учасників з метою їх належної підготовки. Отримання документів, що є предметом дослідження, фактично безпосередньо перед виступом запрошених осіб перешкоджають їх вчасному вивченню. Тому всім учасникам повинні надаватися матеріали не пізніше як за п'ять днів до проведення заходу.

Парламентські слухання відкриває й веде головуючий. На пленарному засіданні заслуховуються доповіді з обговорюваної теми, відповіді на запитання та проводиться обговорення. У разі необхідності після доповіді й відповідей на запитання заслуховується співдоповідь представника комітету, відповідального за підготовку проведення парламентських слухань. Після завершення обговорення питання головуючий підбиває підсумки.

Стенограма парламентських слухань розміщується на офіційному веб-сайті Верховної Ради та видається окремим додатком до стенографічного бюлетеня. Парламентські слухання проводяться гласно й відкрито з прямою радіотрансляцією, а в разі необхідності й телетрансляцією.

За результатами проведення контрольного заходу Верховна Рада на пленарному засіданні приймає постанову, якою схвалює відповідні рекомендації [19, ст. 236].

Протягом грудня 2014 року – лютого 2015 року Верховною Радою України VIII скликання було проведено два парламентських слухання – «Про шляхи стабілізації банківської системи» (18 лютого 2015 року) та «Про зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС, об'єкт «Укриття» та перспективи розвитку зони відчуження» (4 березня 2015 року). Усі пропозиції учасників слухань були передані до профільних парламентських комітетів, зокрема Комітету з питань фінансової політики та банківської діяльності, а також Комітету з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, відповідно, для їх подальшого врахування в тексті рекомендацій парламентських слухань.

Висновки. На сьогодні, попри більше ніж 23-річний термін еволюції української державності новітнього періоду, відбувається складна трансформація провадження парламентських процедур, у тому числі парламентських слухань. Прийняття Конституції 1996 р. й унесення численних змін до неї, приведення у відповідність до чинної редакції Основного Закону вітчизняного законодавства, на жаль, не гарантують формування абсолютно цивілізованої моделі парламентських слухань. Проте їх проведення має на меті визначення стратегічних напрямів державної політики щодо найважливіших сфер державного та суспільного життя, вироблення конкретних пропозицій щодо її поліпшення, донесення вказаної інформації до органів державної влади, громадськості, науковців, експертів. Декларування України державою зі сталими традиціями парламентаризму має супроводжуватися чіткою й детальною правовою регламентацією парламентських слухань відповідно до наявних суспільно-політичних реалій. Перспективними напрямами оптимізації досліджуваного конституційно-правового інституту вбачаються розширення переліку суб'єктів ініціювання такого заходу, зрівняння в правах на отримання матеріалів парламентських слухань усіх учасників, як запрошених, так і парламентарів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Погорілко В.Ф. Конституційне право України. Академічний курс : [підруч.] : у 2 т. / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко ; за ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Юрид. думка, 2006. – Т. 1. – 2006. – 544 с.
2. Свірський Б.М. Становлення парламенту України як вищого законодавчого та представницького органу державної влади / Б.М. Свірський // Право і суспільство. – 2010. – № 5. – С. 73–76.
3. Словська І.Є. Український конституціоналізм : етапи становлення і розвитку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук :

спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / І.Є. Словська. – К., 2004. – 20 с.

4. Проблеми реалізації Конституції України : теорія і практика : [монографія] / відп. ред. В.Ф. Погорілко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. Корецького НАН України : А.С.К., 2003. – 652 с.

5. Чиркин В.Е. Государствоведение : [учебник] / В.Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 1999. – 400 с.

6. Топорнин Б.Н. Разделение властей и государственная организация / Б.Н. Топорнин // Разделение властей и парламентаризм / редкол. : Е.К. Глушко, И.М. Степанов, Ю.Л. Шульженко. – М. : Ин-т государства и права РАН, 1992. – С. 3–49.

7. Словська І.Є. Принцип народного суверенітету та принцип поділу влад у діяльності Верховної Ради України / І.Є. Словська // Право і суспільство. – 2010. – № 5. – С. 77–81.

8. Дудченко В.В. Легітимність права та її критерії / В.В. Дудченко // Генезис публічного права: від становлення до сучасності : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Миколаїв, 27 листопада 2010 р.) / за ред. В.С. Ківалова, В.О. Тулякова, О.В. Козаченка ; Миколаївський навчальний центр Національного університету «Одеська юридична академія». – Миколаїв : Гліон, 2010. – С. 10–12.

9. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

10. Краткий юридический словарь / [М.Е. Колосов, В.Н. Додонов, В.Е. Крутских, В.П. Панов] ; под ред. В.Е. Крутских. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 304 с.

11. Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть : [учеб. для студентов юрид. вузов и ф-тов] / В.В. Маклаков. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – 896 с.

12. Георгіца А.З. Сучасний парламентаризм : проблеми теорії та практики / А.З. Георгіца. – Чернівці : Рута, 1998. – 484 с.

13. Ківалов С. Парламентський контроль в умовах державно-правової реформи в Україні / С. Ківалов, М. Орзіх // Юридичний вісник. – 1999. – № 4. – С. 66–71.

14. Конституційне право України. Академічний курс : [підруч.] : у 2 т. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Юрид. книга, 2008. – Т. 2. – 2008. – 800 с.

15. Словська І.Є. Верховна Рада України в системі вітчизняного парламентаризму : конституційно-правове дослідження : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 / І.Є. Словська. – О., 2014. – 560 с.

16. Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні : проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Ю.Г. Барабаш. – Х., 2003. – 205 с.

17. Майданник О.О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 / О.О. Майданник. – К., 2008. – 632 с.

18. Журавльова Г.С. Форми та методи парламентського контролю / Г.С. Журавльова // Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки». – 2009. – № 2. – С. 41–47.

19. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

20. Про Рахункову палату : Закон України від 11 липня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

21. Оперативні новини. Парламентські слухання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://iportal.rada.gov.ua/>.