

ОРГАНІЗАЦІЯ І ПРОВЕДЕННЯ СЛУХАНЬ У КОМІТЕТАХ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Автор характеризує процедуру організації і проведення слухань у комітетах парламенту України за чинним законодавством, досліджує значення слухань для державотворчих процесів та пропонує можливі шляхи удосконалення даного конституційно-правового інституту.

Автор характеризует процедуру организации и проведения слушаний в комитетах парламента Украины согласно действующему законодательству, исследует значение слушаний для государственного созидательного процесса и предлагает возможные пути усовершенствования данного конституционно-правового института.

Author characterizes organization procedure and hearings conducting in parliament of Ukraine committees according to current legislation, probes the value of listening for a state creative process and offers possible ways for actual constitutionally legal institute improvement.

Постановка проблеми. Однією з форм реалізації контрольної функції Верховної Ради України є проведення слухань безпосередньо у комітетах. Як зазначає Ю. Г. Барабаш у дисертаційному дослідженні з питань парламентського контролю, наукові джерела виділяють два основні підходи у трактуванні терміну «слухання». Перший характеризує це поняття як допит чи розслідування певного питання, яке стоїть на порядку денному. Другий – як всебічне обговорення проблеми шляхом дискусії, коли кожен з учасників може висловити свої міркування і, таким чином, формується об'єктивне бачення шляхів вирішення складної ситуації [1, с. 83-84].

Нині, за умов становлення правової держави, особливо цінними є теоретичні розробки з питань організації і проведення слухань у комітетах парламенту України (далі – слухання). Ці напрацювання дещо пізніше можуть слугувати базисом законодавчих змін. Тому важливо проаналізувати, наскільки демократичною є процедура залучення і опитування учасників, цінною виявляється інформація, отримана внаслідок проведення цих слухань, та якою є юридична сила рішень й рекомендацій комітетів із досліджених питань.

Ступінь наукової розробки теми. Проблеми правової природи слухань висвітлені у працях вітчизняних і зарубіжних учених, серед яких: Л. А. Андрієвська, Ю. Г. Барабаш, І. К. Залюбовська, С. В. Ківалов, П. С. Кислий, О. В. Коврякова, О. О. Майданник, Е. Р. Рахімкулов та ін.

Метою цієї статті є дослідження процедури організації і проведення слухань за чинним законодавством; з'ясування можливих шляхів удосконалення даного конституційно-правового інституту.

Виклад основного матеріалу. Законодавство України чітко не визначає суб'єктів ініціювання проведення слухань. Як правило, слухання проводять за скаргами, що надходять до комітетів від громадськості, окремих народних депутатів, через засоби масової інформації. Пункт 1 ч. 1 ст. 29 Закону «Про комітети Верховної Ради України» наголошує, що комітети парламенту мають право самі ініціювати проведення слухань у комітетах, проводять їх за дорученням законодавчого органу або згідно з планами своєї роботи [2]. Вважаємо за доцільне нормативно визначити, що пропозиції стосовно проведення слухань можуть вносити до відповідного профільного комітету народні депутати – необов'язково члени цього комітету, об'єднання громадян та наукові установи [3, с. 74]. Нововведення слугуватиме гарантією захисту інтересів громадян, які не перебувають на публічній службі і не мають вільного доступу до парламентських органів. Законодавча норма зобов'яже комітети розглянути ініціативу, що надійшла, і після проведення консультацій із суб'єктом подання, організувати слухання. Запропоновані суб'єкти здатні самостійно підготувати аналітичні матеріали й обґрунтовані пропозиції з теми слухань, що сприятиме прийняттю позитивного рішення парламентським органом.

Слухання проводяться з метою обговорення проектів найбільш важливих законодавчих актів, з'ясування ефективності реалізації прийнятих актів Верховної Ради з предмету відання комітетів, отримання інформації щодо питань, які ними розглядаються, а також залучення громадськості до участі у визначенні політики держави. Комітети мають право використовувати отриману інформацію при прийнятті власних рішень, наданні висновків і рекомендацій з питань, віднесених до предмета їх відання, та розповсюджувати її серед народних депутатів [2, ч. 1 ст. 29].

З наведених нормативних положень стає очевидним, що слухання слугують накопиченню точної інформації, отриманої

від експертів та посадових осіб з адміністративними функціями; використовуються для оцінки потенційного впливу законопроектів на суспільні відносини, які регулюються вказаними нормами, та контролю, в основному, за виконавчою гілкою влади [4, с. 47-48]. Почасти це є наслідком фахової спеціалізації комітетів у розробці політичного курсу держави, що не тільки сприяє досягненню високого рівня законодавчого досвіду на певній ділянці, але є також засобом налагодження важливих взаємозв'язків між законодавцем і відомчими чиновниками середньої і вищої ланки [4, с. 73]. Проведення слухань допомагає виявити сфери, які потребують більш детального законодавчого регулювання, і форми, в яких могло би відбуватися таке регулювання [5, с. 53].

Слухання проводяться в сесійний період у дні тижня, що відводяться для роботи в комітетах. Для розгляду пропонується одне тематичне питання. За взаємною згодою комітетів слухання можуть проводитися на їх спільному засіданні, якщо питання, яке пропонується розглянути, стосується предмета відання кількох комітетів.

Комітети приймають рішення про тему, день та час проведення слухань (як правило, не пізніше ніж за 30 днів до проведення), порядок їх висвітлення в засобах масової інформації, перелік осіб, відповідальних за підготовку та проведення слухань, та доповідачів з питань, що розглядатимуться. Список запрошених осіб, регламент та черговість виступів учасників комітети визначають самостійно. Учасники повідомляються про дату, місце проведення слухань та порядок денний не пізніше як за тиждень до початку їх проведення. Усі аналітичні та довідкові матеріали з питань, що розглядатимуться, члени комітету отримують не пізніше ніж за 3 дні до проведення слухань. Інші учасники отримують матеріали під час реєстрації.

У разі необхідності на слухання можуть бути запрошені Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри України, керівники органів публічної влади, представники об'єднань громадян, а також окремі громадяни. На письмове попереднє запрошення комітету посадові особи зобов'язані прибути на слухання та дати роз'яснення щодо питань, які розглядаються комітетом [2, ч. ч. 2-8, 10-11 ст. 29].

В. М. Шаповал зазначає, що в теорії і практиці американського конституціоналізму існує поняття «привілеї виконавчої влади», за змістом якого суб'єкти виконавчої влади можуть не надавати

комітетам інформації у випадку її конфіденційності. Можливість нанесення збитків інтересам держави у випадку розголошення певних матеріалів визначає президент [6, с. 320-321]. В Україні подібна практика також має право на існування. Вірогідно, ступінь конфіденційності інформації, яка цікавить парламентські комітети, повинні визначати спільно Президент як Глава держави і Прем'єр-міністр як голова виконавчої гілки влади.

Незважаючи на нормативно визначене зобов'язання та страх застосування відповідальності до запрошених осіб у випадку їх нез'явлення на засідання комітету без поважних причин, надання недостовірної чи неповної інформації, відмову надати інформацію або за навмисне її приховування, створення штучних перешкод у роботі комітетів [2, ст. 57], реального настання відповідальності не відбувається з кількох причин. По-перше, законодавством не визначено перелік покарань, які слід застосовувати у разі невиконання чи неналежного виконання розпоряджень комітетів. По-друге, не регламентовано порядок застосування санкцій. По-третє, незрозумілим залишається питання переліку суб'єктів застосування покарань, адже комітети не є слідчими чи судовими органами і відповідними владними повноваженнями не наділені.

Як варіант пропонуємо такий спосіб усунення цієї законодавчої прогалини. Слід уповноважити комітети ініціювати питання про притягнення до відповідальності осіб, винних у непроведенні слухань чи їх проведенні на неналежному рівні. Комітети готують і передають до Апарату Верховної Ради матеріали стосовно перебігу слухань, витрат, понесених на їх організацію, та дій (бездіяльності) запрошеної особи. Саме Апарат парламенту здійснює організаційне, правове, наукове, інформаційне, документальне та матеріально-технічне забезпечення діяльності комітетів [2, ст. 10], всієї Верховної Ради України [7, п. 1].

Якщо винною особою є суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції, то між ним і комітетом парламенту виникає публічно-правовий спір – категорія справ адміністративної юрисдикції [8, п. 1 ч. 1 ст. 4]. Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів публічної влади, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів, які реалізують управлінські повноваження, визначені законодавством [8, ч. 1 ст. 2]. Тому відповідні структурні підрозділи Апарату готують текст адміністративного позову, який подають

до адміністративного суду за підписом Голови Верховної Ради України або його заступників. Своїм рішенням адміністративний суд повинен зобов'язати посадову особу з'явитися на слухання, надати матеріали чи виконати інші вимоги комітету та відшкодувати збитки, понесені у зв'язку з організацією проведення слухань.

Якщо відповідні винні дії допускає громадянин, що не перебуває на публічній службі, Апарат Верховної Ради Україні звертається до суду з позовом аналогічного змісту.

У разі повторного, після рішення суду, нез'явлення посадової особи /громадянина на слухання чи невиконання (неналежного виконання) вказівок комітету без поважних причин, Апарат парламенту подає заяву за підписом Голови Верховної Ради чи його заступників до органів прокуратури з вимогою порушити кримінальну справу за відповідною частиною ст. 382 КК України – невиконання судового рішення [9].

Значимо, що показник ефективності проведених слухань буде досить високим лише у тому випадку, якщо, з однієї сторони, вони примусять органи публічної влади та посадових осіб, громадян відповідати за свої дії, а з іншої – не перешкоджатимуть їм у безпосередній реалізації функцій і завдань [10, с. 137].

Слухання проводяться, як правило, у межах одного робочого дня з можливістю їх продовження. Пропозиції щодо проведення слухань з питань, які вже були предметом обговорення на слуханнях в комітеті, можуть бути внесені не раніше ніж через півроку після проведення попередніх слухань.

Кожен член комітету має право ставити запитання доповідачам та одержувати на них відповіді. Слухання не можуть бути припинені, поки всі бажаючі члени комітету не скористаються правом на виступ [2, ч. ч. 12-15 ст. 29].

Незважаючи на певну схожість проведення слухань до практики допиту, вони відбуваються у режимі доповіді, співдоповіді та виступів з обговорення. Комітети діють за усталеною практикою відповідно до напрацьованого досвіду. Слово по черзі надається кожному з доповідачів згідно з графіком. У випадку, якщо різні доповідачі висвітлюють одне питання, слово по черзі надається представникам виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, фахівцям, представникам політичних партій, громадських організацій, підприємств, установ, організацій, громадськості. Допускається діалог лише між доповідачем і народними депутатами.

Слухання можуть бути інформаційного характеру (стосуються розробки державної політики у найбільш загальному сенсі, накопиченню інформації для законопроектної роботи), законодавчого (зосереджують увагу на окремих етапах законотворчості) та контрольного (є засобом забезпечення підконтрольності і підзвітності органів публічної влади). Почасти одне слухання може поєднувати елементи усіх перерахованих типів [11, с. 16-17, 21, 26, 31].

Слухання проводяться відкрито. Як виняток, комітети можуть прийняти рішення про їх проведення в закритому режимі, якщо інформація, яка буде використана при проведенні слухань, містить державну чи іншу охоронювану законом таємницю.

Слухання протоколюються і стенографуються. За результатами їх проведення комітет приймає рекомендації [2, ст. 52]. Але, хоча законодавство містить норму про обов'язкове розміщення інформації з питань поточної діяльності комітетів та прийняті ними рішення на офіційному веб-сайті Верховної Ради України й у засобах масової інформації (газеті «Голос України», парламентському телеканалі «Рада» тощо) [2, ч. ч. 2-3 ст. 9], звичайні громадяни мають обмежений доступ до таких матеріалів. Наприклад, на веб-сайті Верховної Ради відсутні систематизовані дані про кількість проведених слухань у комітетах за певні періоди часу і, відповідно, процедуру проведення, питання, що розглядалися, та зміст прийнятих актів. В інформаційній мережі Інтернет, якою користується переважна більшість населення України, можна віднайти окремі рішення комітетів з цих питань. На жаль, стенограми виступів доповідачів та інших учасників залишаються для громадськості закритими.

Корисним нововведенням вважаємо запровадження тематичних форумів з оприлюдненням пропозицій щодо тематики слухань усіх зацікавлених осіб.

Позитивною є практика друкування матеріалів слухань окремими збірками, в яких зібрано інформацію про зміст рекомендацій, стенограму слухань, виступи доповідачів та інших учасників. Проте навіть у фондах столичних бібліотек таких видань обмаль. Вважаємо за доцільне впровадити хоча би вибірковий друк матеріалів слухань з найбільш значимих для державного будівництва питань. Обсяг видання складає приблизно сто сторінок (до прикладу, пізнавальним видалося джерело «Слухання у Комітетів на тему «Антикорупційна політика і практика: проблеми законодавчого забезпечення» / Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією» [12]).

Незважаючи на певні недоліки правового регулювання інституту слухань, така форма парламентського контролю є надзвичайно ефективною. По-перше, здійснення слухань профільним комітетом дозволяє підвищити професійність їх проведення, оскільки одним із принципів формування комітетів є фахова та професійна належність парламентарія. По-друге, такі заходи дозволяють «розвантажити» роботу самого парламенту, зосередитися на вирішенні законодавчих питань. По-третє, це дає можливість підвищити оперативність як при підготовці, так і проведенні слухань. За умов великої аудиторії не кожного разу вдається повноцінно проводити вказані заходи а також цивілізовано розв'язувати конфліктні ситуації при обговоренні спірних питань [13, с. 20].

Характеризуючи значення слухань, підтримуємо висловлену у наукових джерелах думку (О. О. Майданник [14, с. 434], Ю. Г. Барабаш [1, с. 81-82]) щодо необхідності проведення основного обсягу розслідувань і обговорень саме на рівні комітетів. Проте законодавчий орган повинен зберегти право проведення парламентських слухань із найбільш вагомих питань зовнішньої і внутрішньої політики. Доцільність такого підходу у реалізації контрольних повноважень обґрунтована статусом загальнодержавного представницького органу, який має виключне право виступати від імені усього народу України та приймати рішення на основі узгодження різнополярних політичних позицій.

Ю. Г. Барабаш пропонує запровадити практику виїзних слухань. На його думку, таке нововведення дозволить розширити перелік питань, які можуть бути предметом цієї форми парламентського контролю. Крім того, проведення слухань виключно в м. Києві обмежує, із-за фінансової складової, можливості організаторів по запрошенню зацікавлених осіб, особливо в тих випадках, коли мова йде про регіональну тематику слухань (наприклад, реформування вугільної галузі) [15, с. 94]. Дійсно, можна погодитися із наведеною пропозицією. Проте вважаємо виїзні слухання швидше винятком, аніж звичною практикою. Слід враховувати витрати членів комітету на відрядження (проїзд, проживання і добові, організацію стенографування), що, вірогідно, значно перевищуватимуть вартість оплати приїзду запрошених з інших регіонів осіб. Вирішити цю ситуацію можна, запровадивши практику проведення слухань у Конгресі США – мережеві телеконференції, які не вимагають фізичної присутності доповідачів [11, с. 17].

Проблемним залишається також питання юридичної сили актів комітетів, прийнятих за фактом організації і проведення слухань. Науковці виділяють акти з процедурних питань (виклик на слухання, запит про надання необхідних матеріалів тощо) обов'язкового для виконання характеру, та так звані підсумкові – обов'язкові для розгляду, в тому числі і для самого парламенту [15, с. 98]. Закон «Про комітети Верховної Ради України» (ч. 2 ст. 57) наголошує, що за несвоєчасний розгляд рекомендацій комітетів та несвоєчасне повідомлення їм про вжиті заходи посадові особи державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та об'єднань громадян несуть відповідальність у встановленому законом порядку. Проте реальні санкції юридичної відповідальності у законодавстві не прописані. Вважаємо за можливе застосовувати до винних посадових осіб засоби дисциплінарного впливу та конституційно-правової відповідальності – догану, виключення з партійних списків чи не включення у прохідну частину партійного списку на наступних виборах.

Висновки. Стан реалізації контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України у формі слухань засвідчує, що цей вид контролю використовується з певними недоліками. Зокрема, звичайні громадяни не мають змоги ознайомитися з порядком денним проведених слухань, стенограмою виступів, щоби з'ясувати для себе позицію учасників стосовно актуальної проблеми. У бібліотечних фондах можна віднайти матеріали окремих слухань, але вони не систематизовані. Крім того, потребують удосконалення питання 1) відповідальності посадових осіб, запрошених на слухання, у випадку їх нез'явлення, невиконання чи неналежного виконання розпоряджень комітетів, 2) юридичної сили актів комітетів, прийнятих з питань організації проведення майбутніх слухань та за підсумками обговорення проблеми. Традиції комітетів парламенту не є усталеними, вони формуються з часом, з накопиченням досвіду практичної діяльності. Але залишати без уваги спроби удосконалити цей конституційно-правовий інститут не варто, оскільки здійснення контрольних повноважень комітетами визначає наявність реальної влади парламенту.

Література:

1. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект). Монографія. – Х.: Легас, 2004. – 192 с.
2. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 р.: станом на 15.09.2011 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

3. Ківалов С. В., Залюбовська І. К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні: Монографія. – К.: Юрид. л-ра, 2004. – 152 с.
4. Комітети – основа діяльності законодавчих органів влади: Посібник / П. Кислий, Т. Браун та ін. – К.: Заповіт, 1997. – 98 с.
5. Коврякова Е. В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. – М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2005. – 192 с.
6. Шаповал В. Н. Сравнительное конституционное право. – К.: ИД «Княгиня Ольга», 2007. – 416 с.
7. Положення про Апарат Верховної Ради України, затверджене розпорядженням Голови Верховної Ради України від 31.05.2000 р.: станом на 15.09.2011 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
8. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р.: станом на 15.09.2011 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
9. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р.: станом на 15.09.2011 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
10. Колесников В. Н. Парламентаризм и политическая стабильность в современной России / В. Н. Колесников. – СПб.: Изд-во «Гердо», 2010. – 176 с.
11. Слухання у комітетах Верховної Ради України. Процедура, коментарі, зразки документів: Практ. посіб. / Л. А. Андрієвська, Е. Р. Рахімулов (відп. ред); Програма сприяння парламенту України. – 3-є вид., перероб. і доп. – К.: [Б. в.], 2007. – 67 с.
12. Слухання у Комітеті на тему «Антикорупційна політика і практика: проблеми законодавчого забезпечення» / Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. – К.: СПД Москаленко О. М., 2009. – 96 с.
13. Слухання у комітетах Верховної Ради України. Процедура, коментарі, зразки документів: Практ. посіб. / відп. ред Л. А. Андрієвська, Е. Р. Рахімулов; Програма сприяння парламенту України. – 2-е вид., доп. – К.: К. І. С., 2002. – 186 с.
14. Майданник О. О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. – К., 2008. – 632 с.
15. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Х., 2003. – 205 с.