

В. Панасюк,
асистент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

РОЛЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ В РЕАЛІЗАЦІЇ НАПРЯМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Реалізація напрямів державної політики являє собою складний процес, спрямований на досягнення головних цілей у конкретних сферах діяльності держави. До цього процесу залучаються різні органи державної влади, місцевого самоврядування, які утворюють розгалужену, багаторівневу систему. Безумовно, діяльність державних інституцій, яка спрямовується на реалізацію напрямів державної політики, є управлінською за своєю природою і тому весь комплекс дій із досягнення головної мети державної політики здійснюється органами виконавчої влади. З огляду на це в юридичних науках предмет дослідження правових аспектів реалізації напрямів державної політики обмежений лише аналізом нормативно-правового забезпечення діяльності органів виконавчої влади з реалізації конкретного напрямку державної політики. Дослідження ролі парламенту в механізмі реалізації напрямів державної політики в науці конституційного права не здійснювалось. Саме цим зумовлена постановка мети цієї статті, що передбачає аналіз ролі та форм участі Верховної Ради України в реалізації напрямів державної політики.

Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади, окрім формування нормативно-правової основи реалізації державної політики, через здійснення функції парламентського контролю та діяльності профільного комітету здійснює вплив на процес реалізації кожного напрямку державної політики.

Парламентський контроль на відміну від державного контролю в сфері управлінської діяльності органів державної влади не є формою його (парламенту)

основної діяльності. Такий напрям роботи Верховної Ради реалізується як один із важелів впливу парламенту на діяльність виконавчої влади, зокрема Уряду, та на державні та суспільні процеси.

З точки зору М.О. Теплюка, саме повнота реалізації парламентом своєї контрольної функції, системність і ефективність здійснюваного парламентського контролю визначають реальність впливу парламенту на процеси в суспільстві та в державі, на ефективність діяльності інституцій державної влади, перш за все органів виконавчої влади, а також є суттєвою протиположністю можливим тенденціям відходу від демократичного державного режиму і переходу до авторитаризму [9, с. 463]. Він же наголошує, що такий контроль полягає у перевірці і «коригуванні» діяльності органів виконавчої влади, інших державних органів і посадових осіб у межах наданих парламенту повноважень [9, с. 469].

Інституціональний механізм парламентського контролю, на думку Ю.Г. Барабаша, являє собою дволанкову систему, в якій першою і головною ланкою є безпосередньо парламент, а другою – сукупність органів, що складається із двох груп допоміжних у здійсненні парламентського контролю суб'єктів: діючих у межах парламенту (депутатські фракції, групи, парламентарі), а також самостійних спеціалізованих суб'єктів, що діють поза межами парламенту, але мають характер підзвітних йому структур (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Рахункова палата) [3, с. 31].

Здійснення контролю передбачає виконання парламентом таких взаємозумовлених завдань, які є одночасно



стадіями парламентського контролю: 1) отримання або збір інформації, необхідної для прийняття відповідних рішень і вироблення позицій з того чи іншого питання (отримання інформації); 2) попереднє оброблення отриманої інформації; 3) аналіз і оцінка отриманої інформації (аналіз інформації); 4) вироблення парламентом певної позиції з того чи іншого питання або прийняття на основі отриманої інформації рішення, включаючи можливість безпосереднього застосування санкцій [10, с. 95].

За допомогою парламентського контролю Верховна Рада не лише має можливість стримувати та створювати противаги виконавчій гілці влади, зокрема Уряду, а й стимулювати його діяльність з реалізації всіх напрямів державної політики. Зовнішніми виразами контрольної діяльності парламенту є форми парламентського контролю. Так, до таких форм відносять: парламентські та комітетські слухання, парламентські розслідування, депутатський запит, звіт Уряду, година запитань Уряду, резолюція недовіри Уряду. Застосування кожної із зазначених форм має різні юридичні наслідки та різну мету.

Парламентські та комітетські слухання, на думку С.В. Сороки, мають велике значення для урядово-парламентської взаємодії: по-перше, вони сприяють прийняттю зважених державно-управлінських рішень в інтересах суспільства, по-друге, забезпечують зворотний зв'язок між урядом, парламентом та громадськістю, по-третє, під час слухань відбувається отримання та обмін необхідною інформацією з питань, що потребують вирішення. Окрім цього, автор зазначає, що слухання є дуже важливою парламентською процедурою, значення якої підсилюється тим фактом, що у ній беруть участь не лише представники уряду та парламенту, а також експерти, представники громадських організацій, органів місцевого самоврядування тощо. А тому слухання дають змогу депутатам здійснювати дієвий контроль за органами виконавчої влади за безпосередньої участі громадськості [8, с. 22].

Щодо природи, поняття та функцій парламентських слухань в українській науці окремих досліджень не проводилось, як правило, дослідники побіжно аналізують цю форму парламентського контролю, не заглиблюючись у сутність та обмежуючись виключно положеннями Регламенту Верховної Ради України. Виняток становить монографічне дослідження Ю.Г. Барабаша парламентського контролю в Україні, в якому автор дає визначення поняття парламентських слухань, визначає типи, предмет та юридичні наслідки реалізації цієї форми парламентського контролю.

Зокрема, Ю.Г. Барабаш визначає парламентські слухання як одну із форм парламентського контролю, яка полягає в отриманні інформації шляхом обговорення проблемних питань у сферах діяльності Верховної Ради України за участю заінтересованих сторін із широким залученням громадськості та засобів масової інформації [3, с. 79].

Особливістю української ситуації є те, що слухання у Верховній Раді переважно пов'язані із законопроектною роботою, а не із парламентським контролем уряду. Слухання ж контрольного характеру в Україні мають такі завдання: забезпечити контроль за впровадженням прийнятих Верховною Радою законодавчих актів; здійснити аналіз відповідності закону, прийнятих на його виконання підзаконних актів та своєчасність їх прийняття; проаналізувати практику застосування державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами Конституції та законів України; забезпечити перевірку адекватності дії нормативного акта, закладеним у ньому законодавчим намірам; висвітлити практичні особливості норм чинного законодавства; перевірити ефективність функціонування виконавчої влади; вивчити шляхи поліпшення роботи виконавчої влади й окремих її підрозділів; оцінити адекватність дій посадових осіб завданням, які стоять перед відповідними органами державної влади [7, с. 17].

Поєднання парламентського контролю за діяльністю Уряду та здійснен-



ням законопроектної роботи яскраво ілюструють парламентські слухання з питань реалізації державної молодіжної політики. Відмінністю парламентських слухань у сфері реалізації зазначеного напрямку державної політики від слухань з інших питань полягає в тому, що такі слухання є елементом механізму формування та реалізації державної молодіжної політики в Україні, є обов'язковими та щорічними. На превеликий жаль, ефективність цього інструменту реалізації державної молодіжної політики з огляду на наявну практику викликає сумніви. Щоразу учасники парламентських слухань про становище молоді визначають у своїх виступах одні й ті ж проблеми: недосконалість нормативно-правового регулювання, відсутність ефективних механізмів підтримки молоді, недостатнє фінансування заходів з реалізації державної молодіжної політики. Аналіз практики проведення парламентських слухань з питань реалізації державної молодіжної політики дає підстави зробити висновок, що жодна постанова Верховної Ради України про рекомендації парламентських слухань не виконана в повному обсязі жодним з адресатів цих рекомендацій. Не можна погодитись з думкою С.В. Сороки, що «рекомендації парламентських слухань мають стосуватись лише безпосередньої компетенції Кабінету Міністрів України як органу, підконтрольного парламентові, а не інших суб'єктів державної влади та місцевого самоврядування», тому що парламентські слухання про становище молоді стосуються всіх суб'єктів реалізації державної молодіжної політики як загальнодержавного, так і регіонального і місцевого рівнів [8, с. 23].

У зв'язку з цим слід відзначити, що рекомендації парламентських слухань, які були адресовані місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування мали не конкретний характер, а саме у формулюванні цих рекомендацій учасники використовували такі вербальні конструкції, як «сприяти», «активізувати», «залучати до співпраці», що, своєю чергою, унеможливує оцін-

ку їх виконання. Щодо рекомендацій, адресованих Верховній Раді, Президенту та Кабінету Міністрів, то частково вони були реалізовані. За результатами виконання Рекомендацій Парламентських слухань «Про становище молоді в Україні» (22 грудня 1995 року) [5] можна сказати таке: із 7 рекомендацій, адресованих Президенту України, було виконано за період до 6 липня 1999 року (дата проведення наступних слухань) лише 3, оцінити виконання п. 1.2. (Встановити належний контроль і перевірку використання міністерствами і відомствами бюджетних коштів, що виділяються на вирішення проблем молоді) та п.1.5. (Розглянути можливість створення Державного комітету з професійно-технічної освіти) не є можливим. Верховній Раді України під час проведення слухань було надано 8 рекомендацій, кожна з яких не була виконана повною мірою. Така ж ситуація з виконанням рекомендації Кабінетом Міністрів України. Для ілюстрації динаміки виконання рекомендацій учасниками передостанніх парламентських слухань про становище молоді в Україні на тему: «Участь молоді в суспільному житті: економічна активність» необхідно зазначити, що Президенту України було адресовано лише одну рекомендацію «виключити зі Стратегії розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 року положення щодо підготовки пропозицій про внесення змін до законів стосовно зменшення вікових меж молоді до 28 років», яка не була виконана. Верховній Раді було адресовано дві рекомендації, одна з них виконана частково, а друга щодо прискорення розгляду та прийняття трьох законопроектів не виконана, – всі законопроекти відхилено. Не краща ситуація і з виконанням рекомендацій Урядом – жодна в повному обсязі не була виконана. Стосовно місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з восьми рекомендацій оцінити виконання можна лише двох, проте інформація про їх реалізацію на офіційних сайтах місцевих органів влади відсутня.

Наведене дає підстави стверджувати, що в українській практиці реалізації



парламентом повноважень зі здійснення парламентського контролю парламентські слухання не реалізують весь їх потенціал і є неефективними.

Більш дієвим інструментом впливу парламенту на реалізацію напрямів державної політики є здійснення профільними парламентськими комітетами контрольних повноважень відповідно до їх предметної компетенції.

Згідно з правовою позицією, сформульованою в Рішенні від 5 березня 2003 року № 5-рп/2003, Конституційним Судом було встановлено, що за своїм конституційним статусом комітети Верховної Ради України є органами, які мають предметно визначену компетенцію і забезпечують здійснення парламентом його повноважень. Отже, діяльність комітетів Верховної Ради України пов'язана із вирішенням питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України [6].

Слід підтримати позицію Г.С. Журавльової, що комітети Верховної Ради України мають здійснювати певні контрольні функції щодо діяльності окремих профільних міністерств і відомств. Проте такий контроль має бути подібний до нагляду: даючи оцінку діяльності конкретного міністерства чи відомства або їх посадових осіб, комітет не приймає рішення щодо відповідних кадрових змін в уряді. Такі рішення може приймати тільки Верховна Рада України, діючи спільно з Президентом України. Тим самим комітет парламенту дає змістовну, фахову оцінку діяльності посадової особи центрального органу виконавчої влади за наслідками здійснюваного ним контролю, а Верховна Рада України разом із Президентом України – політичну оцінку цієї діяльності [1, с. 52].

Пріоритетною формою реалізації парламентськими комітетами своїх контрольних повноважень є проведення аналізу практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів та їх посадових осіб, але її застосування наражається на істотні труднощі. Йдеться, передусім, про надзвичайно великий масив законодавства, обсяги якого до того ж завдяки зусиллям парламенту

незпинно збільшуються. Зрозуміло, що за умов порівняно невеликої кількості членів комітету та його секретаріату відстежити всі нюанси практики застосування законодавчих актів є непосильним завданням. До того ж через швидкоплинність кадрів у системі виконавчої влади годі сподіватися на отримання об'єктивної та повної інформації про стан об'єкта контролю парламентських комітетів. Очевидно, з урахуванням наведених обставин має йтися лише про аналіз практики застосування найбільш резонансних, соціально чутливих та актуальних законодавчих актів, оскільки охопити законодавчим моніторингом весь масив законодавства України комітети Верховної Ради України неспроможні [2, с. 28].

По суті Закон України «Про комітети Верховної Ради України» [4], розкриваючи зміст цієї форми контролю у статті 24, покладає на комітети Верховної Ради України здійснення контролю за виконанням тих законів, проекти яких готувались цим комітетом до розгляду Верховною Радою України відповідно до етапів законодавчої процедури (у режимі першого-третього читань). Досить часто має місце ситуація, коли прикінцевими положеннями законів Кабінету Міністрів України та іншим органам виконавчої влади дається доручення розробити протягом певних строків проекти змін до законів, які враховують положення нового закону, привести свої акти та акти міністерств у відповідність з новоприйнятим законом. На практиці виконання органами виконавчої влади цих вимог – як відповідності закону прийнятих органами виконавчої влади підзаконних нормативно-правових актів, а також своєчасності їх прийняття – мають контролювати відповідні профільні комітети Верховної Ради України (частина перша статті 24 Закону 140). Адже логічно, як стверджує С.В. Лінецький, що саме на комітети Верховної Ради України, які здійснювали підготовку відповідних законопроектів покладено виконання цієї функції. Ці ж комітети можуть вносити за наслідками такого аналізу державним органам, органам



місцевого самоврядування, їх посадовим особам рекомендації щодо приведення у відповідність із законом підзаконного нормативно-правового акта, тобто, по суті, здійснюють квазісудову функцію [2, с. 28]. На превеликий жаль, інформація про цю діяльність профільного комітету з питань молодіжної політики у відкритих джерелах відсутня.

Підсумовуючи, слід зазначити, що парламент у цілому та профільні комітети активно впливають на реалізацію напрямів державної політики шляхом застосування парламентського контролю, проте дієвість такої форми, як парламентські та комітетські слухання, викликає сумніви. Окрім того, слід звернути увагу, що результати застосування парламентського контролю часто не отримують відповідної оцінки з боку парламенту у цілому та комітету зокрема і використання їх у процесі подальшої роботи.

Ключові слова: парламент, державна політика, парламентський контроль, парламентські слухання.

У статті здійснено аналіз форм участі Верховної Ради України у реалізації напрямів державної політики. Проаналізовано зміст та особливості застосування парламентських слухань як форми участі парламенту в реалізації державної молодіжної політики як пріоритетного напрямку державної політики.

В статье осуществлен анализ форм участия Верховной Рады Украины в реализации направлений государственной политики. Проанализировано содержание и особенности применения парламентских слушаний как формы участия парламента в реализации государственной молодежной политики как приоритетного направления государственной политики.

The article analyzed the forms of participation of the Verkhovna Rada of Ukraine in realization of the directions of the state policy. The content and

features of the application of parliamentary hearings as a form of participation of Parliament in realization of state youth policy as a priority direction of state policy have been analyzed.

Література

1. Журавльова Г. *Форми та механізми парламентського контролю*. Вісник Центральної виборчої комісії. 2007. № 1 (7). С. 51–55.
2. Лінецький С. *Контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України: правове регулювання та проблеми реалізації*. Часопис Парламент. 2015. № 1. С. 2–52.
3. *Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект): монографія; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого*. Х.: Легас, 2004. 192 с.
4. *Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квітня 1995 року. / Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст. 134.
5. *Рекомендації парламентських слухань «Про становище молоді в Україні»: Постанова Верховної Ради України від 22 грудня 1995 року. / Відомості Верховної Ради України – офіційне видання*. 1996. № 2. Ст. 7.
6. *Рішення Конституційного Суду України № 5-рп/2003 (справа про звернення народних депутатів України до Національного банку України) від 5 березня 2003 року. / Вісник Конституційного Суду України*. 2003 р., № 1, стор. 35.
7. *Слухання у комітетах Верховної Ради України. Практичний посібник*. 3-тє видання, перероблене и доповнене. Київ: Видавництво «Заповіт», 2007. 68 с.
8. Сорока С.В. *Парламентські слухання та дебати як інструменти інформаційно-корекційного контролю уряду в країнах ЄС та Україні*. Наукові праці: науково-методичний журнал. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2011. Вип. 153. Т. 165. Державне управління. С. 21–28.
9. Теплюк М.О. *Парламентський контроль – одна з основних функцій парламенту України*. Парламентаризм в Україні: теорія та практика. Матер. Міжнар. наук.-практ. конф., 26 червня 2001 року. К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. С. 463.
10. Яценко О.В. *Институт парламентского контроля как фактор формирования правового государства*. Философия права. 2010. № 2. С. 93–107.