

УДК 342.537:351.84/85

*Б. А. Пережняк*

**ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ
ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ
В СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНІЙ СФЕРІ**

Процеси державотворення в Україні викликали певну увагу до досліджень суті, змісту, сучасного стану і перспектив удосконалення державного контролю для підвищення ефективності функціонування державних органів влади [1–4].

Парламентський контроль є вищою формою державного контролю. Він здійснюється Верховною Радою України відповідно до п. 33 ч. 1 ст. 85 Конституції України в межах, визначених Конституцією повноважень безпосередньо або через свої органи поза будь-яким дорученням.

Функції парламентського контролю належать до основних владних функцій Верховної Ради України: парламент у властивих йому формах здійснює функції держави, пов'язані із змістом її діяльності (політичної, економічної, соціальної, культурної, екологічної) [5]. Як вірно зазначає Л. І. Кривенко, контрольна функція є «невід'ємною функцією парламенту... Вона іманентна національній представницькій установі» [6].

Парламентський контроль посідає значне місце в діяльності парламентів зарубіжних країн. В. В. Сіренко стверджує: «Без парламентського контролю правова держава неможлива» [7].

Проблеми оптимізації парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади як взагалі, так і в окремих сферах знайшли певне відображення в дослідженнях вітчизняних вчених — Р. І. Бойка, О. В. Висовеня, А. П. Зайця, С. В. Ківалова, М. П. Орзіха, А. А. Петренка, В. Л. Чубарева [8–14].

Вагомим внеском у досліджувану проблему стала монографія С. В. Ківалова та І. К. Залюбовської «Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні: історія, теорія, перспективи» (О.: Юрид. л-ра, 2004. — 152 с.), в якій розглядалися теоретичні питання парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади в Україні, аналізувалася практика здійснення парламентського контролю в Україні.

Різнібічні аспекти організації парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади знайшли своє відображення в дослідженнях зарубіжних учених — А. С. Автономова, Г. В. Атаманчука, Ю. А. Дмитрієва, Ф. Ш. Ізмайлової, М. С. Студенікіної, А. М. Тарасова, О. В. Шоріної [15–20] та ін.

Але, на жаль, відсутні дослідження особливостей, форм і методів, ефективності парламентського контролю в дуже важливій сфері — соціально-культурній (духовній), яка висувається нині, на наш погляд, на передній план державного будівництва.

За роки незалежності Україна має певні досягнення в соціально-культурній (духовній) сфері: перехід на нову структуру, терміни і зміст навчання, сприяння розвитку, визначення пріоритетних напрямів розвитку вітчизняної науки, відродження культури і мистецтва тощо, створено досить великі правові підстави інтенсифікації її євроінтеграційного курсу в цій сфері. Але процеси подальшого державотворення в Україні вимагають подальшого реформування та модернізації механізму державного керівництва й управління в соціально-культурній (духовній) сфері [21].

У цьому плані підвищення якості парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади в соціально-культурній (духовній) сфері має важливе значення для інформування громадськості про стан, проблеми і перспективи державного управління в цій сфері, забезпечення соціально-культурних прав людини і громадянина.

Можна виділити таких суб'єктів парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади в соціально-культурній (духовній) сфері: комітети Верховної Ради України, Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Контрольні повноваження Верховної Ради за діяльністю органів виконавчої влади в соціально-культурній (духовній) сфері закріплені, зокрема, в Конституції України (п. 4 ст. 85 — затвердження Державного бюджету України і внесення до нього змін, контроль за виконанням бюджету, прийняття рішень щодо звіту про його виконання; п. 13 ст. 85 — контроль за діяльністю Кабінету Міністрів), Законі України «Про комітети Верховної Ради України», Регламенті Верховної Ради України.

Здійснюючи контроль за діяльністю органів виконавчої влади, Верховна Рада України найчастіше вдається до процедури парламентських слухань [22].

Згідно із ст. 233 Регламенту Верховної Ради України [23] парламентські слухання у Верховній Раді проводяться з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання.

Парламентські слухання проводяться в сесійний період, як правило, не більше одного разу на місяць у дні тижня, що відводиться для роботи в комітетах, депутатських фракціях.

Пропозиція щодо проведення парламентських слухань може бути внесена на основі рішення, прийнятого комітетом з відповідного питання,

у вигляді проекту постанови Верховної Ради, в якому має визначатися тема парламентських слухань та дата їх проведення. Для обговорення на парламентських слуханнях може бути запропоновано лише одне тематичне питання. Питання про проведення парламентських слухань включається до порядку денного сесії Верховної Ради без голосування.

Рішення про тему, день та час проведення парламентських слухань приймається Верховною Радою не пізніше як за 30 днів до їх проведення. У постанові Верховної Ради України про проведення парламентських слухань також зазначається комітет чи комітети, які здійснюють підготовку до проведення парламентських слухань, органи державної влади, які мають подати до Верховної Ради необхідні інформаційно-аналітичні матеріали та підготувати доповідь з питання, що розглядається на парламентських слуханнях, порядок їх висвітлення в засобах масової інформації.

Рішення Верховної Ради про проведення парламентських слухань публікується в газеті «Голос України» в 10-денний строк після дня його прийняття.

Пропозиції про проведення парламентських слухань з питань, які вже були предметом обговорення Верховної Ради поточного скликання, можуть бути внесені не раніше ніж через рік після проведення попередніх парламентських слухань за відповідною темою.

Регламентом детально регулюється процедура підготовки до проведення парламентських слухань.

Для участі в парламентських слуханнях у Верховній Раді запрошуються представники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій, інших 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.

Комітет, який здійснює підготовку до проведення парламентських слухань, формує список запрошених осіб на парламентські слухання, порядок проведення парламентських слухань та черговість виступів їх учасників. Список запрошених осіб та порядок проведення парламентських слухань вносяться для погодження з Головою Верховної Ради України не пізніше як за три дні до їх проведення.

Не пізніше як за п'ять днів до проведення парламентських слухань Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади, органи місцевого самоврядування та комітети відповідно до предметів їх відання надають народним депутатам аналітичні та довідкові матеріали з питань, що розглядатимуться на парламентських слуханнях. Інші учасники парламентських слухань отримують відповідні матеріали під час реєстрації.

Парламентські слухання, як правило, проводяться в залі засідань Верховної Ради. Парламентські слухання відкриває і веде Голова Верховної Ради України, Перший заступник або заступник Голови Верховної Ради України.

Під час парламентських слухань заслуховуються доповіді за обговорюваною темою, відповіді на запитання та проводиться обговорення. Для доповіді відводиться до 20 хвилин, для відповідей доповідача на усні чи письмові запитання — до 15 хвилин.

У разі необхідності після доповіді та відповідей на запитання заслуховується співдоповідь представника комітету, відповідального за підготовку проведення парламентських слухань, тривалістю до 15 хвилин, після чого співдоповідач протягом 10 хвилин відповідає на запитання.

Після заслуховування доповіді та співдоповіді, відповідей на запитання проводиться загальне обговорення, на яке відводиться до двох годин. Виступаючим в обговоренні для виступу надається до п'яти хвилин. У разі необхідності головуючим на засіданні може бути прийнято рішення про продовження обговорення.

Після завершення обговорення питання головуючий підбиває підсумки парламентських слухань.

Парламентські слухання стенографуються в установленому порядку. Стенограма парламентських слухань розміщується на офіційному веб-сайті Верховної Ради та видається окремим додатком до стенографічного бюлетеня пленарних засідань Верховної Ради.

Парламентські слухання проводяться гласно і відкрито з прямою радіотрансляцією, а в разі необхідності й телетрансляцією.

За результатами парламентських слухань Верховна Рада на пленарному засіданні приймає постанову Верховної Ради, якою схвалює відповідні рекомендації.

Парламентський контроль виступає дієвим засобом державного керівництва розбудовою в соціально-культурній (духовній) сфері.

Так, Постановою Верховної Ради України від 18 березня 2005 р. схвалено Рекомендації щодо парламентських слухань «Національна кінематографія: стан, проблеми та шляхи їх вирішення» [24], а Постановою від 21 червня 2005 р. — «Рекомендації парламентських слухань «Культурна політика в Україні: пріоритети, принципи та шляхи реалізації» [25].

21 червня 2005 р. Верховна Рада України прийняла Постанову «Про рекомендації парламентських слухань «Перспективи створення громадського телерадіомовлення в Україні» [26].

У Рекомендаціях щодо парламентських слухань «Національна кінематографія: стан, проблеми та шляхи їх вирішення» зазначалося, зокрема, що основною метою державної політики у сфері культури на сьогодні є відновлення ролі і впливу національного кіномистецтва в соціальній і духовній сферах суспільства, у формуванні духовних та естетичних цінностей Українського народу. Для подолання кризи національної кінематографії, сприяння створенню самоокупної конкурентоспроможної галузі культури та становлення нової ринкової моделі кінематографічної індустрії пропонувалися такі необхідні організаційні заходи:

— визначити пріоритети державної політики щодо національної кінематографії;

- реформувати структуру державного управління кінематографією на всіх рівнях за визначеною схемою вертикалі управління та принципом подвійного підпорядкування;

- наростити обсяги виробництва фільмів за рахунок збільшення видатків Державного бюджету України та введення багатоканальної продюсерської системи організації та фінансування кіновиробництва;

- запровадити пільгове оподаткування кіновиробництва та іншу фінансову підтримку національного фільму;

- здійснити заходи щодо пільгового кредитування національного кіновиробництва, будівництва та реконструкції кінотеатрів і страхування кінопроектів;

- удосконалити майнові та фінансово-господарські відносини в галузі кінематографії з метою приведення їх у відповідність до загальних напрямів суспільно-економічних реформ;

- сприяти створенню мережі недержавних незалежних організацій (центрів, фондів, професійних гільдій тощо), які забезпечуватимуть розвиток національної кінематографії через розмаїття творчих, господарських, організаційно-правових форм діяльності;

- реформувати систему кінообслуговування населення та створити мережу кінотеатрів — центрів національного кіномистецтва;

- приділяти особливу увагу створенню вітчизняного неігрового кіно (анімаційних, науково-популярних, документальних фільмів).

Виходячи з необхідності консолідації і координації зусиль органів державної влади та органів місцевого самоврядування, учасники парламентських слухань «Національна кінематографія: стан, проблеми та шляхи їх вирішення» рекомендували, зокрема, Президенту України передбачити створення у структурі центральних органів виконавчої влади центральний орган виконавчої влади в галузі кінематографії.

Постановою Кабінету Міністрів України від 22 листопада 2005 р. було утворено у складі Міністерства культури і туризму Державну службу кінематографії як урядовий орган державного управління.

Згідно з Положенням про Державну службу кінематографії, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 7 березня 2006 р., Державна служба кінематографії (Держкіно) є урядовим органом державного управління, що діє у складі МКТ і йому підпорядковується.

Основними завданнями Держкіно визначено:

- сприяння відродженню національної кінематографії, посилення її впливу на формування духовних цінностей Українського народу, створення належних правових і економічних умов для розвитку національного кіномистецтва і конкурентоспроможної на міжнародному ринку кіноіндустрії;

- участь у межах своєї компетенції в реалізації державної політики в галузі кінематографії;

- координація роботи місцевих органів виконавчої влади з питань реалізації державної політики в галузі кінематографії.

Контрольну функцію парламенту реалізують і тимчасові слідчі комісії, що утворюються Верховною Радою України.

Так, Верховна Рада України, керуючись ст. 89 Конституції України, ст. 82 Регламенту Верховної Ради України, 4 червня 2007 р. утворила Тимчасову слідчу комісію Верховної Ради України з питань перевірки діяльності Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення та її підрозділів з нагляду за дотриманням телерадіоорганізаціями законодавства України у сфері телебачення і радіомовлення (далі — Тимчасова слідча комісія).

Тимчасовій слідчій комісії було запропоновано:

- проаналізувати діяльність Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення щодо прозорості та публічності процедур видачі та продовження ліцензій на мовлення, а також дотримання законності під час проведення перевірок дотримання телерадіоорганізаціями законодавства України у сфері телебачення і радіомовлення;

- проаналізувати обґрунтованість притягнення телерадіоорганізацій до відповідальності за порушення законодавства України у сфері телебачення і радіомовлення;

- проаналізувати ефективність діяльності Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення при підготовці та реалізації Плану розвитку національного телерадіоінформаційного простору;

- внести на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо вдосконалення законодавства, спрямовані на підвищення прозорості та публічності діяльності Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення.

На час роботи Тимчасовій слідчій комісії встановлювався мораторій на проведення Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення перевірок діяльності телерадіоорганізацій [26].

Дискусійним є питання про встановлення відповідальності посадових осіб, які не взяли до уваги рекомендації парламентських слухань Верховної Ради України, хоча Регламентом закріплено їх обов'язковий характер.

Дослідження форм і методів парламентського контролю в соціально-культурній (духовній) сфері можуть бути плідними в науково-практичному плані.

Л і т е р а т у р а

1. Андрійко О. Ф. Правове забезпечення процедур державного контролю у сфері виконавчої влади / О. Ф. Андрійко ; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України : зб. наук. пр. — К., 1999. — Вип. 2, ч. 2. Проблеми наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні. — С. 297–302.
2. Андрійко О. Ф. Роль і тенденції розвитку державного контролю у сфері державного управління / О. Ф. Андрійко // Юридичний вісник. — 1999. — № 4.
3. Авер'янов В. Б. Адміністративна реформа в Україні: напрями перетворень на рівні центральних органів виконавчої влади / В. Б. Авер'янов // Вісник державної служби України. — 1998. — № 4. — С. 61–66.

4. *Авер'янов В. Б.* Адміністративна реформа і правова наука / В. Б. Авер'янов // Право України. — 2002. — № 3. — С. 20–27.
5. *Погорілко В. Ф.* Функції і повноваження Верховної Ради України / В. Ф. Погорілко // Український парламентаризм: минуле і сучасне / за ред. Ю. С. Шемшученка. — К., 1999. — С. 267.
6. *Кривенко Л.* Функції Верховної Ради України в контексті конституційної реформи / Л. Кривенко // Юридичний вісник. — 2004. — № 4. — С. 53.
7. Голос України. — 1998. — 13 жовт.
8. *Бойко Р. І.* Питання вдосконалення парламентського контролю через Рахункову палату Верховної Ради України / Р. І. Бойко // Державно-правова реформа в Україні. — К., 1997.
9. *Висовень О. О.* Систематизація законодавства щодо інституту контрольних функцій парламенту України / О. О. Висовень // Конституція України та проблеми систематизації законодавства : зб. наук. пр. — К., 1999. — Вип. 5. — С. 185–191.
10. *Заєць А. П.* Посилення дієвості парламентського контролю / А. П. Заєць // Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку. — Х., 1995.
11. *Ківалов С. В.* Парламентський контроль в умовах державно-правової реформи в Україні / С. В. Ківалов // Юридичний вісник. — 1999. — № 4. — С. 66–71.
12. *Ківалов С. В.* Парламентський контроль у системі парламентського права України / С. В. Ківалов, М. П. Орзіх // «Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики»: міжнар. наук.-практ. конф. (жовт. 1999, Київ) : [матеріали]. — К., 1999. — С. 203–207.
13. *Петренко А. А.* Питання вдосконалення парламентського контролю і Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» / А. А. Петренко // «Державно-правова реформа в Україні», наук.-практ. конф. (1997 ; Київ) : [матеріали]. — К., 1997. — С. 163–165.
14. *Чубарев В. Л.* Парламентський контроль: практика України та міжнародний досвід / В. Л. Чубарев // Проблеми державно-правової реформи в Україні. — К., 1997. — Вип. 3.
15. *Автономов А. С.* Парламентский контроль / А. С. Автономов // Парламентское право России : учеб. пособие / под ред. Т. Я. Хабриевой. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2003. — С. 330–359.
16. *Атаманчук Г. В.* Государственное управление / Г. В. Атаманчук. — М. : Экономика, 2000.
17. *Студеникина М. С.* Государственный контроль в сфере управления / М. С. Студеникина. — М. : Юрид. лит., 1974.
18. *Тарасов А. М.* Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние / А. М. Тарасов // Журнал российского права. — 2002. — № 1. — С. 26–36.
19. *Шорина Е. В.* Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е. В. Шорина. — М. : Наука, 1981.
20. *Дмитриев Ю. А.* Проблема контроля и ответственности в деятельности органов государственной власти / Ю. А. Дмитриев, Ф. Ш. Измайлова // Государство и право. — 1996. — № 4. — С. 88–96.
21. *Пережняк Б.* Усовершенствование механизма государственного руководства и регулирования в социально-культурной (духовной) сфере независимой Украины / Б. Пережняк // Доктринальное сопровождение юридической практики: история и современный опыт кафедры конституционного права : сб. науч.-практ. ст. / сост., предисл. и общ. ред. М. Ф. Орзих. — О., 2007. — С. 339–368.
22. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук., проф. В. Б. Авер'янова. — К. : Юрінком Інтер, 1999. — С. 88.
23. Регламент Верховної Ради України : прийнято 19 вересня 2008 р. // Голос України. — 2008. — 26 верес.
24. Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 15. — Ст. 250.
25. Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 28. — Ст. 376.
26. Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 28. — Ст. 377.