



В. Ю. Древаль

Харківський національний університет ім. В.Н. Каразіна, м. Харків, Україна

ПАРЛАМЕНТСЬКІ СЛУХАННЯ ЯК ВАЖЛИВИЙ РЕСУРС ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКІВ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ У СКЛАДНИХ УМОВАХ СЬОГОДЕННЯ

Розглянуто питання щодо ролі парламентських слухань у забезпеченні взаємозв'язків органів публічної влади та громадськості. Вказано, що Актуальність цієї проблематики передусім визначається тією обставиною, що сучасності властива тенденція до демократизації суспільних відносин з активізацією участі громадян у суспільних справах. Предметом дослідження визначено нормативно-правовий та організаційний механізми проведення слухань у Верховній Раді України у складних умовах сьогодення. Якраз парламентські слухання вважають достатньо ефективною формою послідовної реалізації принципів народовладдя та правової держави, які й вимагають активної участі громадян та їхніх об'єднань у загальнодержавних справах. Наголошено на важливості взаємозв'язків органів публічної влади та громадськості взаємозв'язків за умов кризових ситуацій. За нашою ж оцінкою, у складних умовах сьогодення стрімко зростає значення якраз проведення слухань у сесійному залі. При цьому варто також обов'язково взяти до уваги і такий критерій, як необхідність повноцінного забезпечення принципів народовладдя. Висловлено та обґрунтовано комплекс пропозицій з удосконалення взаємозв'язків між громадськістю та органами публічної влади, зокрема щодо удосконалення нормативно-правових засад діяльності парламентських комітетів, передбачивши додаткові можливості їхньої діяльності в умовах кризових ситуацій.

Ключові слова: парламентські слухання; публічна влада; парламент; громадськість; взаємозв'язки.

Вступ

Постановка проблеми. На сьогодні значної актуальності набуває питання щодо забезпечення дієвості принципу взаємозв'язків громадськості та органів державної влади. Дійсно, наявні та загалом розповсюджені тези щодо "громадянського суспільства" та "демократії участі" мають бути підкріплені реальними та дієвими механізмами. У цьому сенсі на додаткову увагу заслуговують парламентські слухання, які формально мають вважатися важливим інституційним чинником відкритості органів народного представництва та каналом впливу громадськості на діяльність органів публічної влади.

Актуальність дослідження. Актуальність проблематики передусім визначається тією обставиною, що сучасності властива тенденція до демократизації суспільних відносин з активізацією участі громадян у суспільних справах. Така участь може набувати різних форм, зокрема й у вигляді парламентських слухань.

Мета дослідження та основні завдання для її досягнення. Метою статті є з'ясування значущості проведення парламентських слухань як важливого ресурсу забезпечення взаємозв'язків органів публічної влади та громадськості. Досягненню мети має сприяти виконання таких завдань: визначення особливостей взаємозв'язків

парламенту та громадськості за складних умов сьогодення, уточнення нормативно-правових та організаційних засад проведення парламентських слухань, а також обґрунтування пропозицій з удосконалення окресленої сфери політико-правових відносин.

Предмет дослідження. Предметом дослідження визначено нормативно-правовий та організаційний механізми проведення слухань у Верховній Раді України у складних умовах сьогодення.

Методи та інформаційна база дослідження

Для реалізації поставлених завдань застосовано низку потрібних методів, а саме: методу системного аналізу чи системному підходу, який дає змогу розглядати діяльність парламенту та функціонування інституцій громадянського суспільства у взаємозв'язках; організаційно-правового методу – для детального аналізу сучасного стану таких взаємозв'язків та обґрунтування наведених пропозицій; методу порівняння – для оцінювання стану розвитку суспільства у докризовий та кризовий періоди.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

Різномісні аспекти організації та проведення парламентських слухань відображено у працях В. Копиленка, С. Краснякова та С. Кузнецової, І. Куян, І. Словської,

Інформація про авторів:

Древаль Віталій Юрійович, аспірант. Email: drevalvitaly@ukr.net; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8425-3336>

Цитування за ДСТУ: В. Ю. Древаль. Парламентські слухання як важливий ресурс забезпечення взаємозв'язків органів публічної влади та громадськості у складних умовах сьогодення. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. Вип. 3(72). Львів: НЛТУ України, 2022. С. 19–22.

Citation APA: Dreval, V. Yu. (2022). Parliamentary hearings as an important resource for ensuring relationships between public authority bodies and the public in today's complex conditions. *Efficiency of public administration*, 3(72), 19–22. <https://doi.org/10.36930/507203>

С. Сороки та інших дослідників. Наприклад, як вважає С. Сорока, парламентські слухання та дебати є формою інформаційно-корекційного контролю, важливість яких для процесу взаємодії уряду та парламенту беззаперечна, і полягає насамперед у тому, що уможливорює безпосередню комунікацію між представниками уряду та парламенту [11, с. 227]. За оцінкою ж, яку надала та обґрунтувала І. Куян, "парламентські слухання є багатофункціональним засобом, у якому безпосередньо втілюється представницький характер і соціальне призначення Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу в країні" [8, с. 130].

Виокремлення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас варто зазначити, що навіть в останніх дослідженнях з окресленої проблематики не враховано складних перипетій сучасного політико-правового розвитку, першочергово пов'язаними з відвертою військовою агресією проти нашої держави. Також треба відзначити і ту обставину, що переважна більшість досліджень з цієї теми стосується опису та аналізу проведення слухань з конкретних аспектів суспільно-політичної проблематики (наприклад, щодо реформи охорони здоров'я, удосконалення державної політики в галузі освіти, розвитку науки та науково-технічної сфери держави (див., напр.: [7, 10, 12])). Загалом такі дослідження мають цінність з погляду привернення уваги органів державної влади та зацікавлених сторін до наявних проблем розвитку нашої держави, проте досить часто вони безпосередньо не впливають на стан та перспективи вдосконалення окреслених сторін суспільного життя. Неправильним видається і застосування у цьому аспекті категорії "депутатські слухання", яка не охоплює увесь комплекс суб'єктів проведення таких зібрань.

Виклад основного матеріалу дослідження з обґрунтуванням отриманих результатів

На сьогодні є декілька визначень інституту парламентських і комітетських слухань. Так, у найширшому розумінні слухання можна розглядати як форму роботи будь-якого комітету та парламенту загалом, змістом якої є заслуховування позицій доповідачів, зацікавлених сторін щодо питань, віднесених до компетенції відповідно комітетів або парламенту, визначення найоптимальнішого підходу до врегулювання тієї чи іншої проблеми і прийняття рішення. У вузькому розумінні слухання потрібно розглядати як особливу форму роботи парламенту або комітету (спеціальної або слідчої комісії), для якої характерними є специфіка кола учасників, мети, місця проведення, оформлення та оприлюднення результатів тощо, і яка в нормативно-правових актах, які регламентують порядок здійснення відповідними органами своїх повноважень, визначається саме як "слухання". Природно, що для проведення дослідницької роботи у зазначеному напрямі більш значущим є твердження, яке наведено останнім.

Відтак парламентські слухання – це особлива форма роботи парламенту, під час якої відбувається розгляд актуальних питань або законопроектів із залученням експертів та громадськості. Такі слухання здійснюються для надання законотворчому процесу більшої відкритості, врахування максимальної кількості інтересів громадськості, цим самим полегшуючи подальшу реалізацію нових політичних програм в окремих сферах суспільних відносин.

Парламентські слухання є достатньо ефективною формою послідовної реалізації принципів народовладдя та правової держави, які й вимагають активної участі громадян та їхніх об'єднань у загальнодержавних справах. Дійсно, у цьому разі чітко простежується гармонійний зв'язок громадськості та органів державної влади як принципової засади повноцінного забезпечення народовладдя. Парламентські слухання, з одного боку, є організаційно-правовою формою діяльності законодавчого представницького органу, а з іншого – правовою формою реалізації безпосередньої демократії, забезпечуючи реалізацію конституційного права громадян на безпосередню участь в управлінні державними справами.

До того ж, як слушно відзначено в аналітичній розробці, підготовленій Глобальною організацією парламентарів проти корупції (GOPAC) за сприяння деяких інших впливових міжнародних організацій, "парламентарії не можуть бути експертами з усіх питань, які їм необхідно буде розглядати. Проте вони несуть відповідальність перед тими, хто працює і живе відповідно до законів, які вони приймають, і бюджетами, які вони схвалюють" [1, с. 46]. І якраз в цьому сенсі, нарівні з деякими іншими чинниками, важливе місце має відводитися парламентським слуханням, які за належних умов можуть стати повноцінним майданчиком для широких дискусій усіх зацікавлених осіб та експертів з наперед зазначених питань.

У цьому контексті варто також відзначити, що в багатьох європейських країнах слухання як специфічна парламентська процедура є більш характерною для комітетів, які здійснюють основний масив роботи з підготовки законопроектів для розгляду в стінах парламенту, проводять розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес. Для парламентів же, як інколи стверджується в аналітичній літературі, загалом процедура слухань (як специфічної процедури) не є характерною [9].

За нашою ж оцінкою, у складних умовах сьогодення стрімко зростає значення якраз проведення слухань у сесійному залі. При цьому варто також обов'язково взяти до уваги і такий критерій, як необхідність повноцінного забезпечення принципів народовладдя.

Процедура проведення слухань у Верховній Раді України чітко врегульована чинним законодавством України, передусім Законом України "Про Регламент Верховної Ради України". Так, парламентські слухання проводяться у сесійний період, зазвичай, не більше одного разу на місяць у дні тижня, що відводять для роботи в комітетах, депутатських фракціях (депутатських групах). Пропозицію щодо проведення парламентських слухань може бути внесено на основі рішення, ухваленого комітетом з відповідного питання, у вигляді проекту постанови Верховної Ради, в якому має визначатися тема парламентських слухань та дата їх проведення [4]. Більш конкретні питання організації слухань урегульовано Законом України "Про комітети Верховної Ради України". Зазначено, зокрема, що організаційна функція комітетів полягає, окрім іншого, у "проведенні збору та аналізу інформації з питань, що належать до повноважень комітетів, організації слухань із цих питань, у тому числі на засіданнях Верховної Ради України" [3]. Народний депутат України відповідно до змісту Закону України "Про статус народного депутата України" бере участь у парламентських слуханнях, від-

повідно до закону розглядає звернення виборців, а також від підприємств, установ, організацій, окрім іншого, зобов'язаний постійно підтримувати зв'язки з виборцями, вивчати громадську думку, потреби і запити населення... [2].

Значення таких слухань набуває особливо важливого значення у кризові часи, коли порушуються сталі зв'язки в системі суспільних відносин та унеможливується звичний порядок діяльності парламенту. За таких умов стрімко примножується значущість донесення до влади усіляких народних ініціатив та пропозицій, які можуть набувати формального значення у компонуванні порядку денного та у процесі підготовки парламентських слухань.

Необхідно, зокрема, у разі виникнення непередбачуваних ситуацій вказати на додатковий канал/механізм зворотного зв'язку відповідальних комітетів та громадськості щодо порушення питання організації таких слухань, насамперед – власне у парламентських комітетах. У разі ж обопільної згоди усіх зацікавлених сторін можуть виникнути і підстави для ініціювання проведення загальнопарламентських слухань з відповідною проблематикою.

Відтак доцільним видається доповнення до п. 5 ст. 14 Закону України "Про комітети Верховної Ради України", передбачивши формальне зобов'язання комітетів посилити роботу щодо оперативного реагування на народні ініціативи з розглядом пропозицій щодо тематики та проблематики оперативного проведення слухань у кризові часи (у тій частині, де йдеться про організацію та підготовку слухань у комітетах" (п. 5 ст. 14).

Суто формально у різні скликання Верховної Ради України приділяли належну увагу організації проведення парламентських слухань. У разі проведення всіх передбачених сесій відбувалося від 35 до 40 таких слухань (виняток становили обмежені в часі скликання, спричинені достроковим припиненням роботи парламенту, а також останнє скликання, яке проходить в умовах настання та посилення кризових явищ). У цьому разі загалом дотримується законодавча норма, що "парламентські слухання проводяться в сесійний період, як правило, не більше одного разу на місяць..." (див. п. 2 ст. 233 Закону України "Про регламент Верховної Ради України").

Для прикладу, візьмемо організацію парламентських слухань у роботі парламенту останніх двох скликань (що видається обґрунтованим з огляду на особливості сучасного політичного розвитку: від "революції гідності", якою було закладено фундамент для цивілізованого розвитку суспільних відносин, і до кризового стану, спричиненого пандемією та військовою агресією). За час восьмого скликання Верховної Ради України було проведено 35, а дев'ятого – 6 таких слухань.

З-поміж декількох десятків парламентських слухань, які було проведено за цей час, лише одні безпосередньо стосувалися участі громадськості в наперед заданій сфері суспільних відносин. Це слухання "Роль, значення та вплив громадянського суспільства на формування етнопатрістичної політики єдності в Україні" (які було проведено 11.03.2015 року) [6].

Було заслухано 36 виступів (з виступом голови – 37), з них 23 – від представників громадських організацій (велика кількість таких виступів першочергово пояснюється тематикою слухань, що й зумовило значне

представництво громадських об'єднань за національною ознакою). У деяких виступах містилися і безпосередні пропозиції щодо вдосконалення національного законодавства в окресленій сфері суспільно-політичних відносин.

У рекомендаціях зазначених парламентських слухань, які було схвалено окремою постановою, міститься пропозиція Верховній Раді України вжити заходів з удосконалення законодавства у сфері державної етнопатрістичної політики, а саме: пришвидшити розгляд законопроектів про внесення змін до Закону України "Про національні меншини в Україні" (нова редакція), та ініціювати внесення змін до Конституції України для усунення термінологічної неузгодженості понять у сфері етнопатрістичної політики тощо [5].

Водночас варто додатково відзначити і ту обставину, що парламентські слухання традиційно порушують ті питання, в яких безпосередньо не зумовлюється питання щодо громадськості та громадянського суспільства. У такому разі участь представників "третього сектору" в роботі слухань має вважатися не досить активною. Наприклад, під час парламентських слухань на тему "Пріоритети екологічної політики Верховної Ради України на наступні п'ять років" від 27.11.2019 року, які навіть за власною назвою мали викликати значний суспільний резонанс, з 35 виступів тільки 8 належали представникам громадських організацій.

Висновки та перспективи подальших розвідок

Отже, парламентські слухання є однією з важливих форм взаємодії громадянського суспільства та парламенту. Значущість такої форми діяльності набуває особливо великої ваги в умовах кризових ситуацій, коли порушуються основи стабільності політичної системи суспільства та функціонування усіх органів державної влади. З огляду на зазначене запропоновано вдосконалити нормативно-правовий та організаційний механізми діяльності парламентських комітетів, передбачивши додаткові можливості їхнього реагування в умовах кризових ситуацій.

References

1. GOPAC. (2018). Роль парламентов в достижении целей устойчивого развития. Пособие по парламентской деятельности: Глобальная организация парламентариев против коррупции (GOPAC). URL: https://evalsdgs.files.wordpress.com/2018/07/russian-parliaments-role-in-implementing-the-sdgs_rus.pdf
2. Верховна Рада України. (1992). Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 р. № 2790-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>
3. Верховна Рада України. (1995). Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text>
4. Верховна Рада України. (2010). Про Регламент Верховної Ради України: Закон України (із змінами, внесеними згідно із Законом № 1952-VI від 09.03.2010 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>
5. Верховна Рада України. (2015). Рекомендації парламентських слухань на тему: "Роль, значення та вплив громадянського суспільства на формування етнопатрістичної політики єдності в Україні". Схвалено Постановою Верховної Ради України від 25 листопада 2015 року № 824-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 52. Ст. 486.
6. Верховна Рада України. (2015). Роль, значення та вплив громадянського суспільства на формування етнопатрістичної політики єдності в Україні. парламентські слухання. Се-

- сійний зал Верховної Ради України, 11 березня 2015 року. URL: http://static.rada.gov.ua/zakon/skl8/10session/par_sl/11103115.htm
7. Красняков, Є., & Кузнєцова, С. (2013). Парламентські слухання з питань освіти як чинник удосконалення державної політики в галузі освіти України. *Віче*, 23, 40-42.
8. Куян, І. (2019). Парламентські слухання як форма і засіб забезпечення народовладдя в Україні. *Право України*, 10, 130-141. <https://doi.org/10.33498/loou-2019-10-130>
9. Лабораторія законодавчих ініціатив. (2015). Світова практика та український досвід використання механізму парламентських слухань та слухань у комітетах як інструменту контрольної функції парламенту. (2004). Частина 1. Інформаційно-аналітичне дослідження. Київ. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2015/10/1158153624_ans2.pdf
10. Пінчук, І. Я., & Здорик, І. Ф. (2015). Парламентські слухання на тему: "Про реформу охорони здоров'я в Україні". *Архів психіатрії*, 21(3-4), 7-9.
11. Сорока, С. В. (2012). Механізми взаємодії уряду і парламенту в процесі державного управління: досвід країн Європейського Союзу та українська практика: монографія. Миколаїв: Видавництво ЧДУ імені Петра Могили, 421.
12. Устінов, О. (2013). Парламентські слухання як відкрита площа для загальнодержавного обговорення реформи у сфері охорони здоров'я. *Український медичний часопис*, 3, 4-8.

V. Yu. Dreval

Kharkiv National University named after V.N. Karazin, Kharkiv, Ukraine

PARLIAMENTARY HEARINGS AS AN IMPORTANT RESOURCE FOR ENSURING RELATIONSHIPS BETWEEN PUBLIC AUTHORITY BODIES AND THE PUBLIC IN TODAY'S COMPLEX CONDITIONS

Problem setting. Today, the question of ensuring the effectiveness of the principle of mutual relations between the public and state authorities is gaining considerable relevance. Indeed, the existing and generally disseminated theses regarding "civil society" and "participatory democracy" should be supported by real and effective mechanisms. In this sense, parliamentary hearings deserve additional attention, which should be considered an important factor in the openness of people's representative bodies.

Recent research and publications analysis. Various aspects of the organization and conduct of parliamentary hearings are reflected in the works of V. Kopylenko, E. Krasnyakov and S. Kuznetsova, I. Kuyan, I. Slovskaya, S. Soroka and some other researchers.

Highlighting unresolved issues. At the same time, it should be noted that the vast majority of research on this topic concerns the description and analysis of hearings on specific aspects of socio-political issues. In general, such studies have value from the point of view of attracting the attention of state authorities and interested parties to the existing problems of the development of our country, but quite often they do not directly affect the state and prospects for improvement of the outlined aspects of social life.

The purpose (task) of the manuscript. The purpose of the article is to clarify the importance of holding parliamentary hearings as an important resource for ensuring relationships between public authorities and the public, as well as clarifying the regulatory and organizational basis for holding such hearings in today's complex conditions.

Presenting main material. To date, there are several definitions of the institution of parliamentary and committee hearings. Thus, in the broadest sense, a hearing can be considered as a form of work of any committee and the parliament as a whole, the content of which is to listen to the positions of speakers, interested parties on issues assigned to the competence of the committees or the parliament, respectively, to determine the most optimal approach to the settlement of one or another problems and decision-making. The importance of such hearings becomes especially important in times of crisis, when stable connections in the system of social relations are broken and the usual order of parliament's activity becomes impossible. Under such conditions, the importance of bringing all kinds of popular initiatives and proposals to the authorities, which can acquire formal significance in the composition of the agenda and in the process of preparing parliamentary hearings, rapidly increases.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Therefore, parliamentary hearings are one of the important forms of interaction between civil society and parliament. In view of the above, it is proposed to improve the normative and legal basis of the activity of parliamentary committees, providing for additional opportunities for their response in crisis situations.

Keywords: parliamentary hearings; public authority; parliament; public; relationships.