

УДК 35.072.2:342.53

Ю. Д. ДРЕВАЛЬ

УЧАСТЬ КОМІТЕТІВ (КОМІСІЙ) У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ МЕХАНІЗМУ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ

Розглянуто питання участі комітетів (комісій) у здійсненні парламентської контрольної функції. З'ясовано, що наведена діяльність комітетів (комісій) є неодмінною умовою повноцінного функціонування сучасних парламентів. Сформульовано авторські пропозиції щодо вдосконалення контрольної функції комітетів (комісій) у Верховній Раді України.

The question of participation of committees (commissions) in handling supervising function of Parliament has been studied. It has been found out that the presented activity of committees (commissions) is the essential condition of modern parliaments fun value functioning. Author's offers as for the improvement of supervising function of committees in Verkhovna Rada (Supreme Council) of Ukraine have been formulated.

Ключові слова: контрольна функція, механізм парламентського контролю, парламентська комісія, парламентський комітет, парламентський контроль.

У діяльності органів народного представництва нарівні із законотворчістю справедливо виділяється контрольна функція, яка є одним з найбільш ефективних засобів контролю за виконавчою владою. У найзагальніших рисах парламентським контролем називають “діяльність, спрямовану на здійснення постійної й ефективної перевірки з його боку стосовно виконання прийнятих ним актів у всіх сферах життєдіяльності країни [7, с. 13]”. Парламентський контроль спрямований на виконання багатьох важливих завдань державної значущості. У демократичному суспільстві він, зокрема, є частиною цілісного механізму державного контролю, а також важливим елементом концепції “стримувань і противаг” у відносинах між гілками влади. Окрім того, такий контроль має сприяти реалізації принципів сучасного народовладдя, згідно з якими народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (п. 1 ст. 5 Конституції України). Звичайно, ефективне здійснення будь-якої парламентської функції, у тому числі й контрольної, неможливо провести поза комітетами.

Останнім часом тим чи іншим аспектам парламентського контролю присвячують свої праці Ю. Барабаш, С. Ківалов, Ю. Лейбо, О. Майданник, М. Могунова, М. Орзіх, Х. Хансен, В. Чіркін, В. Шаповал та інші науковці. Як правило, вчені розглядають діяльність парламентських комітетів (комісій) у відповідній сфері переважно під кутом зору повноважень усього парламенту, що певною мірою затушовує заявлену в назві дослідження проблему. Натомість В. Журавський у своїх розвідках виокремлює питання діяльності парламентських

комітетів, але при цьому все-таки більше уваги приділяє їх формуванню та участі в законопроектній діяльності [3, с. 205–206].

Дослідники проблем парламентаризму функцію парламентського контролю розглядають переважно під кутом зору повноважень усього парламенту, що не можна оцінити однозначно. Дійсно, насамперед саме парламент у цілому як орган державної влади відповідає за здійснення відведених йому повноважень, у тому числі, і у сфері контролю. Але за такого підходу повною мірою не розкривається діяльність у відповідній сфері парламентських комітетів та комісій. Це, у свою чергу, суперечить як системному підходу до аналізу складних соціально-політичних явищ та процесів (який втілює пізнання окремих частин через ціле і цілого – через складові частини), так і парламентській практиці багатьох сучасних країн. Відтак, проблема участі парламентських комітетів у забезпеченні механізму парламентського контролю є важливою, але водночас складною і недостатньо опрацьованою.

Метою статті є уточнення місця парламентських комітетів (комісій) у здійсненні парламентського контролю. Для цього, зокрема, вимагається виконання таких операційних завдань: 1) систематизації відповідного зарубіжного досвіду; 2) уточнення місця парламентських комітетів у здійсненні контрольної функції Верховною Радою України.

Парламентський контроль є важливою і неодмінною умовою повноцінного функціонування сучасних парламентарів. За оцінкою О. Майданник, “у процесі соціального управління саме контроль виступає необхідним елементом, який пов’язує між собою існуючі цикли управління [8, с. 86]”. З іншого боку, неспроможність належним чином здійснювати контрольну функцію приводить до загального ущемлення парламентів і парламентаризму. Це повною мірою стосується й сучасного українського парламентаризму.

Повноцінне здійснення парламентської контрольної функції неможливе поза парламентськими комітетами (комісіями) як постійно діючими та спеціалізованими підрозділами парламенту. У багатьох механізмах, покликаних забезпечувати цю функцію (обговорення та дебати щодо політики уряду, депутатські запити, інтерпеляції, діяльність спеціально утворених інституцій, контроль за фінансовими витратами, діяльність парламентських ревізорів та омбудсменів, спеціальна парламентська судова процедура тощо), парламентські комітети спрямовані передусім на детальний розгляд важливих і суспільно резонансних справ. Як правило, така діяльність регулюється конституціями та іншими нормативно-правовими актами найвищої юридичної сили.

До переваг такого способу здійснення парламентського контролю передусім слід віднести можливість детального і кваліфікованого розгляду справ (як правило, за участю представників виконавчої влади та спеціалістів), а також забезпечення втягування депутатів до парламентського процесу та додаткову можливість реалізації їхніх зобов’язань перед виборцями. До найбільш суттєвих недоліків слід віднести можливість непрозорості розгляду питань і прийняття рішень (як правило, засідання парламентських комітетів/комісій проходить у закритому режимі), а також цілком імовірну можливість впливу на ці структури з боку різних зацікавлених груп (загальноновизнано, що парламентський лобізм спрямований передусім на парламентські комітети).

Практика здійснення комітетами (комісіями) функції парламентського контролю значною мірою варіюється залежно від багатьох обставин, зокрема, від форми державного правління (у парламентських республіках вона головним чином визначається питанням політичної відповідальності уряду) та особливостей функціонування представницької демократії в окремих країнах.

Наприклад, у Конгресі США з властивою йому “комітетською системою” названі структури не лише суттєвим чином впливають на долю законопроектів, визначаючи їх подальшу перспективу, а й здійснюють чимало інших функцій: проводять слухання, користуються широкими повноваженнями у сфері розслідувань, беруть активну участь у формуванні “великої політики” тощо [10, с. 9–11]. Постійні комісії Народних Зборів Болгарії, згідно з п. 2 ст. 79 конституції, взагалі наділені правом здійснювати контроль від імені усього парламенту [6, с. 406]. Широкими контрольними правами наділені й парламентські комісії в країнах Скандинавії, зокрема датський фолькетинг та норвезький стортинг [4, с. 282].

Особлива роль у здійсненні вказаної функції відведена тимчасовим спеціальним і тимчасовим слідчим комісіям та комітетам. Від постійних комітетів вони відрізняються не лише обмеженістю в часі існування, а й порівняно вузькою сферою повноважень.

Тимчасові спеціальні комітети (комісії) можуть мати різну компетенцію, але, як правило, вона зосереджується на детальному опрацюванні складних питань, яке не під силу здійснити постійним комітетам. Тимчасові слідчі комітети (або комісії чи комітети з розслідувань) утворюються для розслідування суспільно резонансних питань суспільного і державного життя. Такі комісії, як правило, не можуть перебирати на себе функції суду та прямо втручатися у діяльність слідчих органів.

Показовим стосовно здійснення тимчасовими комітетами контрольної функції в парламентській республіці є досвід німецького парламентаризму. У Бундестазі ФРН, наприклад, передбачено можливість утворення “комітетів з розслідувань”, покликаних аналізувати деякі проблемні рішення чи дії уряду (які згідно з п. 1 ст. 44 Основного закону Бундестаг має право створити, а за наполяганням четвертої частини його членів – зобов’язаний створити). Причому, в цьому акті спеціально обумовлюється, що в ході слідчих дій вони мають право застосовувати приписи кримінально-процесуального закону (п. 2 ст. 44) і що рішення таких комітетів не мають застосовуватися судами (п. 4 ст. 44) [6, с. 593]. Але, як правило, саме стосовно здійснення контрольної функції німецький парламент та його комісії є радше “слабкими”, ніж “сильними”. Значною мірою стримує діяльність парламентських структур у вказаній сфері загальне тяжіння різних політичних сил радше підтримувати уряд, аніж опонувати йому. Утім, наведена практика першочергово свідчить не про ущемлення парламентаризму, а про традиції сучасного німецького державотворення. Як стверджують Г. Кляйн та В. Цее, “контроль над Урядом сприймається у ФРН скоріше не як самостійна парламентська функція, а як суттєвий аспект загального процесу прийняття рішень [5, с. 159]”.

Нова редакція ч. 1 ст. 89 Конституції України (в редакції від 8 грудня 2004 р.) “виконання контрольних функцій” віднесла саме до повноважень парламентських комітетів. При цьому слід звернути увагу й на те, що контрольна функція

парламентських комітетів має почасти самостійний характер, тобто такий, що не націлений виключно на підготовку рішень для Верховної Ради України в цілому. Український парламент, реалізуючи зазначену конституційну функцію парламентського контролю, передбачив конкретні механізми його здійснення парламентськими комітетами. Зокрема, згідно з Законом України “Про комітети Верховної Ради України”, парламентські комітети при здійсненні контрольної функції формально мають доволі широкі права і обов’язки, зокрема такі:

– аналіз практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів їх відання (ст. 24);

– участь у підготовці питань на розгляд Верховної Ради України у зв’язку з виконанням нею контрольних повноважень відповідно до Конституції України (ст. 25);

– участь у проведенні “Дня Уряду України” у Верховній Раді України (ст. 26);

– контрольна діяльність у бюджетному процесі (ст. 27);

– участь у проведенні парламентських слухань у Верховній Раді України (ст. 28);

– проведення слухань у комітетах (ст. 29);

– направлення від комітетів запитів до Президента України (ст. 30);

– взаємодія з Рахунковою Палатою (ст. 31);

– взаємодія з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини (ст. 32);

– реагування на порушення законності (ст. 33) [1].

Проте, очевидно, саме у відношенні здійснення контрольної функції комітети в українському парламенті є радше “слабкими”, аніж “сильними”. Контрольна функція парламентських комітетів, попри формально доволі широкі права, належним чином не забезпечує повноцінного функціонування українського парламенту і не чинить істотного впливу на здійснення державного управління. Сила парламентських комітетів значною мірою обмежується фракційними та партійними впливами на окремих депутатів, що в них працюють (утім, що обставину слід розглядати в якості невід’ємного супутника європейського парламентаризму, одним з його “парадоксів”).

До того ж, з огляду на з’ясовані вище обставини, наведений перелік повноважень парламентських комітетів при здійсненні контрольної функції не може вважатися вичерпним. Зокрема, в напрямку нашого дослідження вимагає врегулювання питання щодо комітетського контролю над внутрішньоорганізаційною діяльністю (це стосується з обов’язковим урахуванням предметів відання окремих комітетів як посадових осіб, так і, власне, парламентських комітетів та організації пленарних засідань). Відтак, за нашою оцінкою, відповідну сферу парламентського контролю слід формально визначити, а її норми звести до окремої статті Закону України “Про комітети Верховної Ради України” (згідно з внутрішньою логікою наведеного закону, це буде стаття, яка має безпосередньо йти перед статтею “Реагування комітетів на порушення законності”).

У відношенні контрольної функції першочергово заслуговує на увагу проведення слухань у парламентських комітетах. Вони є не лише одним із інструментів контролю над виконавчою гілкою влади, а й важливим засобом

залучення громадськості до участі в роботі законодавчого органу. Відповідно до ч. 2 п. 1 ст. 29 Закону України “Про комітети Верховної Ради України”, комітети мають право проводити слухання з метою обговорення проектів найбільш важливих законодавчих актів, з’ясування ефективності реалізації прийнятих законів та інших актів з питань, віднесених до предметів їх відання, отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядаються комітетом, їх детального вивчення та обговорення, а також залучення широких кіл громадськості до участі у визначенні політики держави, розбудови демократичного суспільства. Відповідно до п. 10 ст. 29 зазначеного закону, комітети в разі необхідності запрошують на слухання Першого віце-прем’єр-міністра України, віце-прем’єр-міністрів України, міністрів України, керівників державних органів, органів місцевого самоврядування, представників об’єднань громадян, а також окремих громадян [1].

З метою узгодження наведеної вище авторської пропозиції щодо вдосконалення контрольної функції комітетів у Верховній Раді України слід уточнити й доповнити правову норму стосовно мети проведення парламентських слухань. Доцільно, за нашою оцінкою, ч. 2 п. 1 ст. 29 Закону України “Про комітети Верховної Ради України”, в якій йдеться про цю сферу відносин, після слів “з метою... отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядаються комітетом, їх детального вивчення та обговорення”, доповнити такими: “...вдосконалення внутрішньоорганізаційної діяльності в парламенті”.

Парламентські слухання, за нашою оцінкою, мають проводитися переважно саме в комітетах, а не в сесійній залі. Дотримання цього правила, має, по перше, вивільнити парламент від надвеликої кількості поточних питань і сприяти оптимізації організації її роботи, по-друге, значно підвищити рівень компетентності при розгляді окремих питань і, по-третє, забезпечити належний рівень прозорості і відкритості в її діяльності. Проте вітчизняній парламентській практиці властива тенденція до проведення парламентських слухань саме в сесійній залі. Наприклад, за час діяльності Верховної Ради України IV скликання було проведено понад півсотні таких слухань, і, за свідченням депутата В. Матвєєва, навіть склалась своєрідна конкуренція між комітетами за право винесення таких питань на розгляд усього парламенту [9, с. 16].

Відповідно до Конституції України Верховна Рада України в межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань (ч. 2 ст. 89) та тимчасові слідчі комісії для проведення розслідування питань, що становлять суспільний інтерес, висновки яких не є вирішальними для слідства і суду (ч. 3 і 4 ст. 89). Фіксування відповідної норми в Основному Законі вказує на важливість таких комісій у здійсненні функцій, відведених парламентові, передусім у сфері законотворчості та контролю.

Відповідно до ч. 5 ст. 89 Конституції України, організація і порядок діяльності тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій встановлюється законом. В українському парламенті неодноразово (починаючи з 1999 р.) відбувалось позитивне голосування щодо підтримки відповідного закону, проте кожного разу воно не зустрічало підтримки з боку Президентів України як Л.Кучми, так і В. Ющенка.

Закон України “Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України” було прийнято лише 15 січня 2009 р., з подоланням вето Президента України. Відповідно до п. 1 ст. 1 Закону тимчасова слідча комісія – це колегіальний тимчасовий орган ВР України, що утворюється із числа народних депутатів України, завданням якого є здійснення парламентського контролю шляхом розслідування питань, що становлять суспільний інтерес [2]. Тимчасова спеціальна комісія – це колегіальний тимчасовий орган ВР України, що утворюється з числа народних депутатів України для підготовки і попереднього розгляду питань, а також для підготовки і доопрацювання проектів законів та інших актів Верховної Ради України на правах головного комітету, якщо предмет правового регулювання таких проектів не належить до предметів відання комітетів, утворених ВР України, крім випадку утворення спеціальної комісії для продовження роботи над законопроектом про внесення змін до Конституції України [Там же].

У багатьох положеннях Закону на першочергову увагу заслуговує те, що для утворення тимчасової слідчої комісії необхідна підтримка не менш як однієї третини від конституційного складу Верховної Ради України (що слід вважати однією з важливих складових механізму забезпечення прав парламентської меншості), а також положення про повноваження тимчасової спеціальної комісії працювати на правах головного комітету (що слід вважати вагомим аргументом на користь скорочення кількості постійних комітетів, адже у випадку появи непередбачених їм питань завжди є можливість утворення ТСК на правах головного комітету).

З урахуванням того, що тимчасові спеціальні й тимчасові слідчі комісії покликани розглядати достатньо важливі й суспільно резонансні питання, вони, як правило, охоплюють сферу відання багатьох постійних комітетів. Серед багатьох створених в українському парламенті тимчасових спеціальних комісій на особливу увагу заслуговує ТСК з питань опрацювання проектів законів України про внесення змін до Конституції України, яка діяла у Верховній Раді України IV скликання і доклала багато зусиль для напрацювання кількох конституційних законопроектів (які були закладені в основу Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р.). Серед багатьох тимчасових слідчих комісій з огляду на посилену увагу громадськості та науковців найбільш важливими і суспільно резонансними були ТСК для перевірки діяльності Національного Банку України та щодо стану розслідування кримінальних справ відносно зникнення журналіста Г. Гонгадзе.

Наведений у рукописі матеріал свідчить про безумовну важливість участі парламентських комітетів (комісій) у забезпеченні механізму парламентського контролю. Комітети (комісії) як постійно діючі та спеціалізовані підрозділи парламентів оптимально підходять для виконання наведеної функції. Проте комітети Верховної Ради України не спроможні повноцінно реалізувати наведену функцію, про що свідчать як певні прогалини в нормативному забезпеченні відповідної сфери суспільних відносин (зокрема, щодо відсутності правової норми з основою у вигляді контролю над внутрішньоорганізаційною діяльністю), так і поточна діяльність. Відтак, за нашою оцінкою, є нагальна потреба в додатковому опрацюванні питань, пов'язаних з удосконаленням контрольного парламентського механізму (зокрема, стосовно гармонізації його правових та політичних аспектів).

Література:

1. Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про комітети Верховної Ради України” від 22 грудня 2005 р. № 3277-IV // Офіційний вісник України. – 2006. – № 3. – Ст. 82.
2. Закон України “Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України” від 15 січня 2009 р. № 890-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 22. – Ст. 694.
3. *Журавський В. С.* Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми) / В. С. Журавський. – К. : Парламентське вид-во, 2002. – 344 с.
4. *Исаев М. А.* Механизм государственной власти в странах Скандинавии / М. А. Исаев. – М. : ОАО ИД “Городец”, 2004. – 400 с.
5. *Кляйн Г.* Бундестаг / Г. Кляйн, В. Цее // Государственное право Германии / сокращ. пер. нем. семитомного издания: [в 2 т.]. – М., 1994. – Т. 1. – С. 152–200.
6. Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. и со вступит. ст. Л. А. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 1. – 824 с.
7. *Майданник О.* Поняття і сутність парламентського контролю / О. Майданник // Право України. – 2004. – № 10. – С. 12–16.
8. *Майданник О.* Питання теорії функцій парламенту України / О. Майданник // Вісн. Конституційного Суду України. – 2006. – № 1. – С. 81–89.
9. *Матвеев В.* Організація роботи Верховної Ради України та шляхи підвищення ефективності її законодавчої діяльності / В. Матвеев // Організація роботи Верховної Ради України : досвід і проблеми : матеріали круглого столу у Верховній Раді України. – К., 2004. – С. 9–18.
10. *Held D.* Theory and the Modern State. Essays on State, Power and Democracy / D. Held. – Stanford (Cal.) : Univ. press, 1989. – 265 p.

Надійшла до редколегії 25.06.2009 р.