

УДК 342.536(477)

МЕСТО В ГОСУДАРСТВЕННОМ МЕХАНИЗМЕ И ЦЕЛЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМИТЕТОВ И ВРЕМЕННЫХ КОМИССИЙ ВЕРХОВНОЙ РАДЫ УКРАИНЫ

Олександр ЗОЗУЛЯ,

кандидат юридических наук, докторант Ужгородского национального университета

АННОТАЦИЯ

Выполнен анализ теоретических положений и конституционно-правового регулирования относительно места в государственном механизме и цели деятельности комитетов и временных комиссий Верховной Рады Украины как ее вспомогательных органов, определены их основные черты и значение, а также обоснованы приоритетные направления совершенствования конституционно-правового статуса парламентских комитетов и временных комиссий в Украине. Комитеты и временные комиссии Верховной Рады Украины охарактеризованы как одно из ключевых средств реализации народными депутатами Украины своих полномочий, обеспечивающее основательную профессиональную подготовку вопросов для рассмотрения Верховной Радой Украины, в целом упрощая и ускоряя ее деятельность.

Ключевые слова: статус, цель, подготовка, предварительное рассмотрение, комитеты, временные комиссии, Верховная Рада Украины

PLACE IN THE STATE MECHANISM AND THE PURPOSE OF THE ACTIVITIES OF THE COMMITTEES AND TEMPORARY COMMISSIONS OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE

Oleksandr ZOZULIA,

Candidate of Law Sciences, Doctoral Student of Uzhgorod National University

SUMMARY

The analysis of the theoretical basis and constitutional-legal regulation regarding the place in the state mechanism and the purpose of the activity of committees and temporary commissions of the Verkhovna Rada of Ukraine as its subsidiary bodies is made; also it was determined its main features and value, as well as substantiated priority directions of improving

the constitutional-legal status of parliamentary committees and temporary commissions in Ukraine. The committees and the temporary commissions of the Verkhovna Rada of Ukraine are described as one of the leading methods for the realization by the people's deputies of Ukraine their powers, which ensures thorough professional preparation of issues for consideration by the Verkhovna Rada of Ukraine, simplifying and speeding up its activities as a whole.

Key words: status, purpose, preparation, preliminary consideration, committees, temporary commissions, Verkhovna Rada of Ukraine

Постановка проблемы. В Украине, как и других современных демократических странах, парламент является одним из ведущих институтов государственной власти, играющим ключевую роль в законотворчестве, определении государственной политики, формировании государственно-властных институтов, а также контроле деятельности правительства и других органов исполнительной власти. Надлежащее выполнение таких содержательно емких функций требует высокого уровня профессиональности и специализации депутатского корпуса и их вспомогательного персонала, применения различных форм парламентской деятельности. В связи с этим помимо проведения заседаний парламента также сложилась устоявшаяся практика функционирования его различных вспомогательных органов, в частности профессиональных комитетов и комиссий, которые обеспечивают основательное рассмотрение и предварительную подготовку вопросов, относящихся к ведению парламента. В то же время несмотря на важную роль комитетов и временных комиссий в обеспечении работы Верховной Рады Украины и парламентав других стран пока отсутствует единый согласованный подход к пониманию их статуса, роли и места в государстве. Это главным образом обуславливается не только несовершенством конституционно-правового статуса комитетов и временных комиссий Верховной Рады Украины, но и различиями в организации деятельности парламентских комитетов (комиссий) разных стран.

Актуальность темы исследования. Сегодня в контексте усовершенствования конституционно-правового статуса и повышения эффективности функционирования комитетов и временных комиссий Верховной Рады Украины, как неотъемлемой составляющей его надлежащего функционирования, усматриваются актуальность вопросов места в государственном механизме и цели деятельности парламентских комитетов и временных комиссий.

Состояние исследования. Отметим, что отдельные вопросы понимания сущности, роли и места в государстве парламентских комитетов и комиссий Украины и других стран

ранее уже рассматривались в работах таких ученых как О.М. Анохин, Ю.Д. Древаль, И.Ю. Кунець, А.Б. Медвидь, О.М. Порубенський, В.И. Рындюк и другие. В то же время, такие исследования раскрывают преимущественно лишь некоторые аспекты правовой природы и значения комитетов и временных комиссий Верховной Рады Украины, комплексно не определяя их целостное понимание как парламентских органов и всесторонне не характеризуя их цели и место в государстве, тем более с учетом организации работы современной системы комитетов и временных комиссий Верховной Рады Украины.

Целью и задачей статьи является анализ теоретических положений и конституционно-правового регулирования относительно места в государственном механизме и цели деятельности комитетов и временных комиссий Верховной Рады Украины, определение их основных черт и значения, а также обоснование приоритетных направлений усовершенствования конституционно-правового статуса парламентских комитетов и временных комиссий в Украине.

Изложение основного материала. Прежде всего, отметим, что место любых государственно-правовых институтов в государственном механизме, прежде всего, следует определять через призму его состава. Как известно, государственный механизм образуют государственные органы, а также государственные предприятия, учреждения и организации. Следовательно, наиболее ключевое значение здесь приобретает вопрос принадлежности парламентских комитетов и временных комиссий к числу государственных органов. К основным признакам государственных органов в научной литературе обычно относят выполнения задач и функций государства, деятельность от имени и по поручению государства, наличие государственно-властных полномочий, принятие правовых норм внешнего воздействия, обеспечение их выполнения мерами государственного принуждения и юридическую ответственность перед государством за свою деятельность [1, с.131; 2]. При этом, нельзя безоговорочно согласиться с отнесением О.М. Анохиным [1, с.131] к признакам государственного органа его сущности как оформленного коллектива лиц, занимающихся деятельностью с общей целью. Данный признак, очевидно, не может быть применен к единоличным органам государственной власти, хотя он действительно касается парламентских комитетов и временных комиссий, которые имеют постоянный персональный состав и четкие конкретные задачи.

Отметим, что парламентские комитеты и временные комиссии не столько самостоятельно, как опосредованно (через изучение соответствующих вопросов и их подготовку к рассмотрению на заседаниях Верховной Рады Украины) участвуют в реализации возложенных на парламент задач и функций государства в сфере

законотворчества, государственного строительства, общественного развития, охраны прав и свобод человека и гражданина и тому подобное. Парламентские комитеты и временные комиссии действуют от имени Верховной Рады Украины как единственного законодательного органа государственной власти, а следовательно и от имени государства в целом, представляя ее. По мнению О.М. Анохина полномочия комитетов Верховной Рады Украины «по своему содержанию не являются властными» [1, с.132]. Вместе с тем, действующее законодательство наделяет комитеты и временные комиссии Верховной Рады Украины целым комплексом необходимых полномочий, одна часть которых имеет преимущественно внутренне парламентский характер (разработка законопроектов, создание рабочих групп, предварительное рассмотрение вопросов назначения/увольнения парламентом должностных лиц, представление Верховной Раде Украины выводов и рекомендаций [3; 4] и т.д.), а другая часть связана с государственно-властным влиянием на лиц вне парламента. В последнем случае следует уточнить, что такое влияние направлено не на регулирование поведения определенных лиц, а на обеспечение собственной деятельности парламентских комитетов и временных комиссий (например, истребование необходимых материалов и документов, проведение комитетских слушаний, приглашение и заслушивание лиц).

Особенностью статуса комитетов и временных комиссий Верховной Рады Украины также является то, что результаты их работы, как правило, воплощаются не во властных велениях, а в выводах и предложениях, обязательных не к выполнению, а к рассмотрению. Тем более, что согласно ст.50 Регламента Верховной Рады Украины от 10.02.2010 г. [4] в случае необходимости парламент может принять решение об однократном отклонении (ad hoc) от установленных процедур. С другой стороны, в качестве примера обязательности результатов деятельности парламентских комитетов можно указать на наличие соответствующего заключения для рассмотрения вопроса о предоставлении согласия на привлечение к уголовной ответственности или о досрочном прекращении полномочий народного депутата Украины. Кроме того, в отдельных случаях деятельность парламентских комитетов и временных комиссий может обеспечиваться применением соответствующих мер принуждения. В частности речь идет о предусмотренной ст.ст.351, 384-386 Уголовного кодекса Украины от 05.04.2001 г. № 2341-III уголовной ответственности за невыполнение законных требований комитетов и временных следственных комиссий Верховной Рады Украины, создание искусственных препятствий в их работе, предоставление недостоверной информации, заведомо ложное заключение эксперта при проведении парламентского расследования и тому подобное.

Таким образом, хотя комитеты и временные комиссии Верховной Рады Украины не осуществляют нормативно-правовое регулирование общественных отношений и не издают обязательные к исполнению нормативно-правовые акты, но в процессе выполнения полномочий, предоставленных им Законом Украины от 04.04.1995 г. № 116/95-ВР [3], Регламентом Верховной Рады Украины от 10.02.2010 г. № 1861-VI [4] и другими законодательными актами, они могут принимать некоторые индивидуальные юридически обязательные правоприменительные решения, выполнение которых среди прочего обеспечивается соответствующими мерами принуждения.

Несколько неоднозначным является вопрос юридической ответственности парламентских комитетов и временных комиссий перед государством за свою деятельность. С одной стороны, они непосредственно ответственны и подотчетны самой Верховной Раде Украины, что в отношении комитетов прямо определено ч.2 ст.1 Закона Украины от 04.04.1995 г. № 116/95-ВР [3]. С другой стороны, реальное содержание такой ответственности (ее основания и виды, взыскания) на нормативно-правовом уровне остается неопределенным. Здесь стоит согласиться с О.М. Анохиным, что реализация полномочий комитетов Верховной Рады Украины «не способна сделать возможным наступление юридической ответственности» [1, с.132], хотя уточним, что данный тезис касается только ответственности самих парламентских комитетов и временных комиссий.

В то же время вполне можно говорить о личной конституционно-правовой, уголовной и иной ответственности народных депутатов Украины, в том числе за их деятельность в качестве членов соответствующих парламентских комитетов и временных комиссий. Теоретически нельзя исключать и конституционно-правовую ответственность всей Верховной Рады Украины за результаты работы народных депутатов Украины в парламентских комитетах и временных комиссиях. В качестве примера следует указать уклонение профильного комитета от рассмотрения кандидатуры Премьер-министра Украины (необходимость чего предусмотрена ч.3 ст.205 Регламента Верховной Рады Украины от 10.02.2010 г. [4]), что фактически делает невозможным формирование правительства в течение шестидесяти дней после отставки правительства, создавая тем самым основание досрочного прекращения полномочий Верховной Рады Украины.

Итак, парламентские комитеты и временные комиссии должны рассматриваться не как отдельные государственные органы при Верховной Раде Украины, а как ее внутренние структурные подразделения (органы), организационно и функционально принадлежащие парламенту. Они наделяются Верховной Радой Украины определенными полномочиями для обеспечения ее деятельности, подотчетны ей, а парламент в

соответствующих случаях несет ответственность за работу своих комитетов и временных комиссий. Работа народных депутатов Украины в парламентских комитетах и временных комиссиях является частью их депутатских полномочий и подлежит финансовому обеспечению наравне с другими видами и формами их парламентской деятельности.

Комитеты и временные комиссии действительно не только имеют производный от парламента конституционно-правовой статус, но и фактически являются его структурными элементами (органами), одним из средств реализации народными депутатами Украины своих полномочий. По этому признаку парламентские комитеты и временные комиссии следует отличать от Аппарата Верховной Рады Украины как ее вспомогательного органа (состоящего не из народных депутатов Украины, а из государственных служащих), а также от Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека и Счетной палаты, которые являются отдельными действующими при парламенте органами с собственными государственно-властными полномочиями и организационной структурой. К особенностям правового статуса комитетов (и временных комиссий) Верховной Рады Украины, как справедливо отмечает М.В. Развадовська [5, с.100], относится то, что они, будучи органами парламента, не образуют самостоятельную систему органов государственной власти.

Парламентские комитеты и временные комиссии не должны рассматриваться как отдельные органы законодательной власти, поскольку их участие в законодательном процессе непосредственно связано с законодательной деятельностью парламента. Кроме того, комитеты и временные комиссии Верховной Рады Украины не относятся к контрольно-надзорным органам Украины, потому что их полномочия контрольного характера так же неразрывно связаны с выполнением полномочий самой Верховной Рады Украины и ее органов, а также они вообще не предусматривают самостоятельное применение парламентскими комитетами и временными комиссиями по итогам их контроля юридически обязательных мер к прямо не подчиненным им органам и лицам.

Комитеты и каждый из видов временных комиссий Верховной Рады Украины выполняют свои собственные задачи, которые объединяются общей направленностью на обеспечение реализации задач и функций парламента. Единство задач парламентских комитетов и временных комиссий и составляет содержание цели их деятельности.

При этом, довольно похожи основные задачи парламентских комитетов и временных специальных комиссий Верховной Рады Украины, которые заключаются в осуществлении законопроектной работы (в том числе подготовке и доработке проектов законов и других актов), подготовке и рассмотрении вопросов, относящихся к

полномочиям Верховной Рады Украины (ст.1 Закона Украины от 04.04.1995 г. № 116/95-ВР [3], ст.85 Регламента Верховной Рады Украины от 10.02.2010 г. № 1861-VI [4]). Необходимо отметить неприемлемость использования произвольной формулировки данной задачи парламентских комитетов (например, «предварительная подготовка законов и других актов» [5, с.99]), что содержательно отличается от реально осуществляемой комитетами подготовки проектов законов и их предварительного рассмотрения. В то же время здесь следует учитывать, что, если задачи парламентских комитетов имеют общий характер, то задачи временных комиссий касаются рассмотрения уже отдельных вопросов и подготовки проектов конкретных законов и других актов.

Учитывая статус Верховной Рады Украины как единственного органа законодательной власти, есть основания рассматривать изложенное как ведущее направление деятельности его рабочих органов, призванное обеспечить качественное и своевременное нормотворчество парламента. Эффективная реализация данного направления деятельности комитетов и временных специальных комиссий Верховной Рады Украины связана с его комплексным характером, предусматривающим их широкое непрерывное участие во всех этапах законотворчества – разработке законопроектов, их рассмотрении, доработке, обобщении замечаний и предложений и тому подобное. Хотя, как справедливо отмечает А.Б. Медвидь [6, с.29], если рассмотрение законопроектов постоянно действующими комитетами является одним из этапов законотворческого процесса, то рассмотрение законопроекта временной специальной комиссией можно охарактеризовать как специфическую форму деятельности парламента.

К задачам комитетов Верховной Рады Украины также относится исполнитель контрольных функций, связанных с парламентским контролем за деятельностью правительства (проведение «Дня Правительства Украины») и главы государства (подготовка запросов к нему) в рамках системы сдержек и противовесов, за применением законодательных актов и выполнением Государственного бюджета Украины и т.д. Реализация данной задачи парламентских комитетов включает в себя как правовую, так и политическую составляющую и в целом направлена на обеспечение надлежащего выполнения утвержденных парламентом законов и государственной политики, а также соблюдения прав граждан, выявление перспективных направлений законодательного регулирования. В целом же роль парламентских комитетов в государстве достаточно точно характеризует Т.В. Швець, в частности, что именно они «позволяют осуществлять тщательное рассмотрение законопроектов и контролировать деятельность правительства, а также дают общественности возможность участвовать в законотворческом процессе» [7,

с.89]. Хотя, как нам кажется, последнее пока нуждается в более четком отражении в задачах и направлениях деятельности комитетов Верховной Рады Украины.

Достаточно своеобразной по сравнению с задачами комитетов и временных специальных комиссий Верховной Рады Украины выступает задача ее временных следственных комиссий, которые согласно ч.3 ст.89 Конституции Украины [8] предназначены проводить расследования по вопросам, представляющим общественный интерес. Именно задачи по проведению подобных расследований от имени Верховной Рады Украины и отличают ее временные следственные комиссии от других парламентских органов. При этом, должны заметить некоторую абстрактность формулировки данной задачи ввиду отсутствия в законодательстве необходимой детализации содержания вышеуказанного расследования и круга вопросов, для исследования которых образуются временные следственные комиссии. По сути данная задача является одним из проявлений парламентского контроля, выполнение которого предусматривает установление определенных сведений с подготовкой на рассмотрение Верховной Рады Украины соответствующих выводов, предложений и рекомендаций, помогающее парламенту определить свою позицию и действия по поводу сложных, неоднозначных и общественно важных вопросов. Здесь также нельзя не согласиться с О.В. Марцеляком [9, с.10], что создание временных следственных комиссий позволяет значительно ускорить исследование отдельных важных вопросов, которые в отличие от комитетов в своей работе не отвлекаются на рассмотрение других вопросов.

Отдельного внимания заслуживает задача специальной временной следственной комиссии Верховной Рады Украины относительно проведения расследования обстоятельств совершения Президентом Украины государственной измены или иного преступления (ч.1 ст.173 Регламента Верховной Рады Украины от 10.02.2010 г. № 1861-VI [4]). Хотя, как нам кажется, учитывая статус и реальное содержание деятельности специальной временной следственной комиссии, более юридически выверенной и правильной усматривается приведенная в законопроекте от 03.03.2015 г. рег. № 2278 формулировка ее цели как «проведение расследования по фактам совершения Президентом Украины действий, имеющих признаки государственной измены или другого преступления». В любом случае сущность данной задачи несколько подобна содержанию досудебного расследования и заключается в проверке наличия, полноты и обоснованности доказательств о совершении Президентом Украины действий, имеющих признаки государственной измены или иного преступления, что проводится в сложных социально-политических условиях. Реализация указанной задачи парламентской

специальной временной следственной комиссии, являясь одним из ключевых обязательных этапов объявления главе государства импичмента, одновременно обеспечивает только подготовку соответствующего заключения для рассмотрения Верховной Рады Украины. При этом, цели специальной временной следственной комиссии отличаются от задач предварительного расследования, прежде всего состоя в обеспечении надлежащего, законного и легитимного функционирования института главы государства в интересах общества и граждан, привлечении виновного лица к конституционно-правовой (а не уголовной) ответственности.

Поэтому, обобщая выше рассмотренные основные задачи парламентских комитетов и временных комиссий, можно сформулировать непосредственную цель их деятельности, которая заключается в обеспечении реализации задач и функций Верховной Рады Украины путем осуществления законопроектной работы, а также подготовки, предварительного рассмотрения, контроля и расследования вопросов, относящихся к ее полномочиям. Кроме этого, являясь неотъемлемой составляющей целостного механизма современного демократического правового государства, комитеты и временные комиссии Верховной Рады Украины при выполнении своих полномочий одновременно должны обеспечивать реализацию общих целей государства, в частности относительно утверждения верховенства права, построения правового государства и гражданского общества, а также обеспечения реализации общественных и государственных интересов, соблюдения и охраны прав, свобод и законных интересов человека и гражданина. Например, защита конституционных прав и свобод человека и гражданина в законопроекте от 15.12.2008 г. рег. № 3250 четко определялась ведущей составляющей цели деятельности временных комиссий Верховной Рады Украины.

Выводы. Место комитетов и временных комиссий Верховной Рады Украины в государственном механизме определяется их статусом не отдельных государственных органов при парламенте, а его внутривидовых вспомогательных органов, организационно и функционально принадлежащих Верховной Раде Украины, подотчетных ей и с производными от нее полномочиями. Основная цель деятельности парламентских комитетов и временных комиссий заключается в обеспечении реализации задач и функций Верховной Рады Украины путем осуществления законопроектной работы, а также подготовки, предварительного рассмотрения, контроля и расследования вопросов, относящихся к ее полномочиям. Комитеты и временные комиссии Верховной Рады Украины являются одним из ключевых средств реализации народными депутатами Украины своих полномочий, обеспечивающим профессиональную и основательную

подготовку вопросов для рассмотрения Верховной Радой Украины, в целом упрощая и ускоряя ее деятельность.

Список использованной литературы:

1. Анохін О. М. Про місце та роль постійних комісій (комітетів) Верховної Ради України у системі державних органів // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 1997. – № 2. – С. 130–133.
2. Загальна теорія держави і права : підручник [для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів] / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 584 с.
3. Про комітети Верховної Ради України : Закон України : від 04.04.1995 р., № 116/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.
4. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України : від 10.02.2010 р., № 1861-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 12. – Ст. 565.
5. Развадовська М. В. Внутрішньоуправлінська діяльність Верховної Ради України (організаційно-правові засади) : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2005. – 217 арк.
6. Медвідь А. Б. Конституційно-правовий статус тимчасових комісій Верховної Ради України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ужгород. нац. ун-т. – Ужгород, 2008. – 252 арк.
7. Швець Т. В. Основні аспекти діяльності комітетів Верховної Ради України та аналогічних органів у парламентах окремих зарубіжних країн: порівняльний аналіз // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2006. – № 2. – С. 85–90.
8. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Марцеляк О. В. Статус парламентських слідчих комісій: порівняльний аналіз // Право і Безпека. – 2006. – Т. 5. – № 1. – С. 7–10.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Зозуля Олександр Ігорович – кандидат юридических наук, докторант Ужгородского национального университета;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Zozulia Oleksandr Igorovich – Candidate of Law Sciences, Doctoral Student of Uzhgorod National University;

oizozulia@gmail.com