
С. В. Болдирев, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державного будівництва
Національного університету «Юридична
академія імені Ярослава Мудрого»

Тимчасові слідчі комісії як суб'єкти здійснення парламентського контролю в Україні

Дослідження правового статусу тимчасових слідчих комісій, а також їхнє місце в системі парламентських органів доцільно розпочати з вивчення теоретико-правової природи даного явища. Саме детальний аналіз науково-правових поглядів щодо теоретичного аспекту функціонування зазначеного інституту парламентського права дасть можливість встановити передумови його виникнення, сформулювати уніфіковані поняття тимчасових слідчих комісій парламенту, а також визначити сукупність ознак, що відрізняють їх від інших парламентських органів.

Насамперед необхідно у цілому окреслити теоретико-правовий зміст поняття парламентських комісій та передумови їх виникнення. Зазначені питання неодноразово піднімалися, як у вітчизняній, так і в зарубіжній науковій літературі. Зокрема, відповідно до Юридичної енциклопедії парламентські комісії — це складові елементи внутрішньої структури парламентів (палат). У деяких країнах їх називають комітетами. Комісії (комітети) є допоміжними органами, створюваними самими парламентами. Теоретично їх роль полягає у попередній підготовці

різного роду питань, які потім мають розглядатися на сесійних (пленарних) засіданнях законодавчого органу. Вважається, що діяльність комісій дозволяє швидше і на вищому професійному рівні вирішувати парламентські справи¹.

В. Ф. Погорілко, досліджуючи дану проблематику, зазначає: «У більшості парламентів, як однопалатних, так і двопалатних, існує досить розгалужена система комітетів та комісій як основних елементів їх внутрішньої структури... Загальною тенденцією у функціонуванні і розвитку комітетів та комісій є зростання їх ролі, особливо у демократичних країнах»². Б. С. Крылов у своїх працях також окреслює передумови виникнення парламентських комісій та вказує: «Існування комісій обґрунтовується низкою причин. По-перше, необхідністю розвантажити палати від розгляду занадто великої кількості справ і у будь-якому разі від розгляду цих справ у всіх, часто дуже дрібних деталях. По-друге, тим, що робота в комісіях дає можливість залучати до обговорення питань спеціалістів із числа депутатів та зі сторони. По-третє, застосування в комісіях спрощеної процедури дозволяє суттєво пришвидшити рух справ»³.

Безумовно, певна гнучкість системі постійних парламентських комісій надається шляхом можливості створення тимчасових комісій, дослідженню яких присвячена наша робота. Розмежовуючи ці дві групи парламентських комісій (комітетів і комісій), Б. Н. Топорнін вказує: «Відмінність між ними впливає уже із самої назви: постійні комісії і комітети утворюються на весь строк повноважень вищих представницьких органів, а тимчасові — на визначений відрізок часу. Постійні комісії і комітети створюються для виконання завдань, пов'язаних із вирішенням основних питань діяльності вищих представниць-

¹ Юридична енциклопедія : в 6 т. / ред. кол. : Ю. С. Шемшученко, М. П. Зяблюк, В. П. Горбатенко та ін. — К. : Укр. енцикл., 2001. — Т. 3. — 791 с.

² Конституційне право України / О. Ф. Фріцький, О. В. Городецький, М. І. Корнієнко та ін. ; за ред. В. Ф. Погорілка. — К. : Наук. думка, 1999. — 734 с.

³ Крылов, Б. С. Парламент буржуазного государства. Политическая сущность и формы парламента и парламентаризма на современном этапе / Б. С. Крылов. — М. : Изд-во Ин-та междунар. отношений, 1963. — С. 355.

ких органів. Тимчасові комісії і комітети створюються для виконання завдань, що мають тимчасовий характер»¹. Інші науковці практично аналогічно висвітлюють питання розмежування комісій і комітетів палати на види за часовим критерієм, але визначають строк діяльності тимчасових комісій не певним відрізком у часі, а періодом виконання ними певних завдань, покладених на останніх при їх створенні.

Зокрема, Б. С. Крылов наголошує: «Тимчасові комісії, за звичай, створюються для розгляду одного визначеного питання і розпускаються після виконання покладеного на них завдання»². Такої ж думки дотримується як М. Амеллер, який зазначає: «Комісії ad hoc створюються для розгляду певного конкретного питання і припиняють своє існування як тільки нададуть свої висновки палаті»³, так і А. Х. Махненко, який, розглядаючи відмінності постійних та тимчасових комісій Парламенту Польщі, вказує: «На відміну від постійних комісій права і коло діяльності тимчасових комісій визначаються у кожному окремому випадку рішенням Сейму, а не регламентом. Ці комісії припиняють своє існування після виконання покладених на них задач»⁴.

Загальну сукупність тимчасових парламентських комісій можна поділяти на види або групи залежно від завдань, які вони виконують. Зокрема, Н. Н. Целищев зазначає: «До числа тимчасових комісій належать різного роду слідчі, ревізійні комісії, редакційні комітети»⁵. Оскільки зазначені види тимчасових

¹ Топорнин, Б. Н. Высшие органы государственной власти европейских стран народной демократии / Б. Н. Топорнин. — М. : Юрид. лит., 1962. — С. 288.

² Крылов, Б. С. Парламент буржуазного государства. Политическая сущность и формы парламента и парламентаризма на современном этапе / Б. С. Крылов. — М. : Изд-во Ин-та междунар. отношений, 1963. — С. 355.

³ Мишель Амеллер. Парламенты: [сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира] / под ред. Мишеля Амеллера ; пер. с англ. ред. З. И. Луковниковой. — М. : Прогресс, 1967. — 512 с. — (Новое и пересмотренное издание).

⁴ Махненко, А. Х. Представительные органы государственной власти Польской Народной Республики / А. Х. Махненко. — М. : Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1962. — 192 с.

⁵ Целищев, Н. Н. Парламенты зарубежных социалистических стран / Н. Н. Целищев. — Свердловск, 1971. — С. 196. — (Свердловская областная организация общества «Знание» РСФСР).

комісій створюються з метою досягнення різних завдань, то відповідно порядок їх функціонування та повноваження також є різними.

Отже, можна зробити висновок, що тимчасові слідчі комісії парламенту як специфічні парламентські органи виникли в результаті розвитку структури вищих представницьких органів та їх функцій приблизно у XVIII-XIX століттях. Найбільш характерною рисою, що відрізняє зазначені комісії від інших тимчасових парламентських органів є мета їх діяльності, а саме здійснення розслідувань з певних питань, від імені усього парламенту або палати, яка їх створила. Хоча коло питань, щодо яких можуть проводитись парламентські розслідування, та обсяг повноважень тимчасових слідчих комісій у різних країнах є відмінними, проте зазначений парламентський інститут знайшов своє відображення не лише у парламентських республіках, але й у президентських та змішаних (напівпрезидентських) республіках.

Характеризуючи правову основу діяльності зазначених комісій, необхідно зауважити, що «слідчі комісії займаються різними питаннями державно-політичного життя, що мають суспільний резонанс: від розслідування зловживань окремих депутатів або урядовців до масштабних політичних скандалів»¹. Н. Н. Целишев з цього приводу зазначає: «Народні, Національні Зібрання з метою контролю за органами держави можуть створювати спеціальні слідчо-ревізійні комісії для розслідування певних питань»². У свою чергу, М. Амеллер зазначає: «Слідчі комісії (*commissions d'enquete*) являють собою особливий вид комісій *ad hoc*, подібно до інших таких комісій, займаються тільки якимось одним питанням. Характерною їх ознакою є право здійснювати розслідування, що надається їм резолюцією тієї палати, яка їх утворює. Такі виключні повноваження, що часом перетворюють зазначені комісії на квазісудові органи —

¹ Юридична енциклопедія : в 6 т. / ред. кол. : Ю. С. Шемшученко, М. П. Зяблюк, В. П. Горбатенко та ін. — К. : Укр. енцикл., 2001. — Т. 3. — 791 с.

² Целишев, Н. Н. Парламенты зарубежных социалистических стран / Н. Н. Целишев. — Свердловск, 1971. — С. 196. — (Свердловская областная организация общества «Знание» РСФСР).

особливо у зв'язку із належним їм правом виклику свідків для дачі показань, — пояснюють, чому такі комісії є тимчасовими і чому на практиці до їх застосування вдаються лише у виняткових випадках, хоча їх утворення передбачене парламентами всіх країн, за винятком Швеції і Швейцарії»¹.

Безперечно, у науковій літературі зустрічаються різні підходи до термінології, а також самого визначення парламентського органу розслідування. Так, у своїй науковій праці «Конституційно-правовий статус тимчасових комісій Верховної Ради України» А. Б. Медвідь стверджує, що тимчасова слідча комісія Верховної Ради України — це колегіальний тимчасовий орган парламенту України, який утворюються тільки із числа народних депутатів України для проведення розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес². У тексті Закону України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» (визнаного КСУ неконституційним від 10 вересня 2009 року № 20-рп/2009), встановлюється дещо ширше визначення — тимчасова слідча комісія Верховної Ради України (далі — слідча комісія) — колегіальний тимчасовий орган Верховної Ради України, що утворюється із числа народних депутатів України, завданням якого є здійснення парламентського контролю шляхом проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес³.

Становить інтерес той факт, що, на відміну від українських вчених, колеги із Росії вважають за доцільне вживати термін

¹ Мишель Амеллер. Парламенты: [сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира] / Амеллер Мишель / под ред. Мишеля Амеллера ; пер. с англ. ред. З. И. Луковниковой. — М. : Прогресс, 1967. — 512 с. — (Новое и пересмотренное издание).

² Медвідь, А. Б. Конституційно-правовий статус тимчасових комісій Верховної Ради України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А. Б. Медвідь // Київ. нац. ун-т внутр. справ. — К., 2008. — 16 с.

³ Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України : Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України, справа № 20-рп/2009 від 10 вересня 2009 р. // Офіц. вісн. України. — 2009. — № 72 (28.09.2009). — Ст. 2488.

саме «парламентська комісія з розслідування». Так, у своїй дисертації «Парламентські розслідування як форма контролю Федеральних Зборів Російської Федерації за діяльністю федеральних органів» Д. Б. Трошев зазначає, що парламентська комісія з розслідування — це орган парламентського контролю, що формується на певний строк з представників палат Федеральних Зборів Російської Федерації, наділений владними повноваженнями для проведення розслідування фактів і обставин, що мають негативні наслідки для суспільства і держави ¹. Безумовно, зміст всіх перелічених термінів парламентських органів з розслідування є практично однаковим.

З'ясувавши сутність та місце тимчасових слідчих комісій як суб'єкта парламентського розслідування серед інших органів парламенту, доцільно було б визначити його правовий статус відповідно до національного законодавства.

В Україні діяльність слідчих комісій регулюється узагальнено Конституцією України, а також Законом України «Про Регламент Верховної Ради України». У Конституції України тимчасовим слідчим комісіям присвячена ст. 89, яка викладена таким чином: «Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, створює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України. Висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду. Організація і порядок діяльності комітетів Верховної Ради України, її тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій встановлюються законом».

Безперечно, Конституція України як Основний Закон не може з точки зору своїх властивостей регулювати в повному обсязі діяльність цього органу. Тому критика на адресу Конституції щодо неповноти регулювання діяльності тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України є некоректною.

¹ Трошев, Д. Б. Парламентские расследования как форма контроля Федерального собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов государственной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Трошев Денис Борисович. — М., 2008.

Якщо ж звернутися до іншого акта, який також дає змогу хоча б частково зрозуміти правову природу тимчасових слідчих комісій в Україні, є Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» № 1861-VI від 10.02.2010. У цьому законі лише дві статті є джерелом роздумів науковців щодо правового статусу та функціональних можливостей тимчасових слідчих комісій. Це, по-перше, ст. 87 «Створення тимчасових слідчих комісій Верховної Ради», а також ст. 88 «Висновки роботи тимчасової слідчої комісії Верховної Ради». Таким чином, хочеться лише зауважити, що оскільки сьогодні відсутній окремо присвячений цим органам нормативно-правовий акт, то виникає ціла система неузгодженостей щодо статусу та функціональних можливостей цих парламентських органів. Скажімо, виникає запитання щодо правомірності вимагання тимчасовими слідчими комісіями інформації від відповідних суб'єктів парламентського розслідування тощо. Адже слід пам'ятати, що органам державної влади, їхній діяльності притаманний спеціально-дозвільний режим правового регулювання, який виражається принципом: «заборонено все, крім прямо дозволеного законом»¹. Окрім того, з огляду на відсутність акта, який би дозволяв такі дії тимчасовим слідчим комісіям, можна із впевненістю стверджувати, що попередня діяльність сформованих парламентських органів розслідування є такою, яка породжує сумніви щодо їхньої правомірності.

Звертаючись до питання удосконалення діяльності тимчасових слідчих комісій в Україні, перш за все доцільно сформулювати таку тезу. По-перше, проблема ефективної реалізації відповідними органами парламентського розслідування Верховної Ради України зводиться саме до неналежного, а вірніше, до взагалі відсутнього нормативно-правового регулювання. Це те актуальне питання, навколо якого точаться дискусії. Адже стверджувати однозначно ефективність тієї чи іншої норми проекту закону не можна, тому що жоден попередньо прийнятий нормативно-правовий акт не набував юридичної сили, і не

¹ Скакун, О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. — Х. : Консум, 2001. — 656 с.

апробував свої норми на практиці. Тому де-юре діяльність тимчасових слідчих комісій регулюється статтею Конституції та двома статтями Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», хоча на практиці члени тимчасової слідчої комісії діють на свій розсуд.

Розглядаючи проблематику організації і порядку діяльності тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, першочергової уваги заслуговує питання визначення підстав створення вказаних комісій, порядку створення, вимоги до кількісного та персонального складу, строку повноважень тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, а також обсягу повноважень.

Досліджуючи вітчизняне законодавство щодо предмета парламентських розслідувань, необхідно звернутись до вже згадуваної, ч. 3 ст. 89 чинної Конституції України, яка передбачає: «Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, створює тимчасові слідчі комісії...». Як бачимо, визначаючи предмет можливих розслідувань тимчасових слідчих комісій, законодавець, окреслив його як «питання, що становлять суспільний інтерес», тобто застосував формулювання, яке є дуже подібним до тих, що застосовуються у конституціях Іспанії та ФРН.

Інші діючі нормативно-правові акти України не деталізують наведений конституційний припис. Так, Закон України «Про Регламент Верховної Ради України»¹, регламентуючи питання створення парламентських слідчих комісій обмежується лише вказівкою на зазначене положення Основного Закону. А спеціальний закон, прийняття якого передбачено ч. 5 ст. 89 чинної Конституції України і який повинен регламентувати організацію і порядок діяльності тимчасових комісій Верховної Ради України, так і не набув законної сили. Тому кваліфікація у кожному конкретному випадку того чи іншого питання як такого, що становить «суспільний інтерес», є достатньо дискусійною. Заслуговує на увагу визначення

¹ Про Регламент Верховної Ради України : Закон України № 1861-VI від 10.02.2010 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 14–15, № 16–17. – Ст. 133.

поняття «суспільного інтересу», яке було запропоноване у законопроекті «Про тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради України» від 5 липня 1999 року, ст. 4 якого зазначала: «Суспільний інтерес — інтерес, що охоплює потреби соціальних груп населення в створенні владою відповідних умов для їх існування та розвитку, рівень яких не може бути нижче від того, що встановлюють Конституція і закони України».

Отже, яке б із наведених визначень «суспільного інтересу» не брати за основу, запропоноване ч. 3 ст. 89 чинної Конституції України окреслення предмета здійснюваних тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України розслідувань є досить загальним та має оціночний характер. Тобто питання «повинні кваліфікуватись як такі, що становлять суспільний інтерес з урахуванням конкретної ситуації»¹. Іншими словами, зміст поняття «суспільний інтерес» «трансформується у зв'язку зі змінами політичних уявлень»² і його можна сприймати як такий, що «не є точно встановленим і раз назавжди заданим, але залежить від вимог часу і часто містить протилежності»³. Проте потрібно зазначити, що визначення саме на конституційному рівні предмета парламентського розслідування як «питань, що становлять суспільний інтерес», можна вважати допустимим, за умови його обов'язкової конкретизації у спеціальному законодавчому акті.

На підставі проведеного дослідження як зарубіжного досвіду у сфері окреслення предмета парламентських розслідувань,

¹ Страшун Б. А. Иные специальные парламентские процедуры / Б. А. Страшун, В. А. Рыжов // Конституционное (государственное) право зарубежных стран : в 4 т. Т. 1 – 2. Ч. Общая / отв. ред. Б. А. Страшун. – 3-е изд., обновл. и дораб. – М. : Изд-во БЕК, 2000. – 656 с.

² Научно-практический комментарий к главе 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина» / Ю. И. Лейбо, Г. П. Толстопятенко, К. А. Экштайн ; под. ред. К. А. Экштайна. – М. : Изд-во «ЭКСМО», 2000. – 448 с.

³ Мицкевич, Л. А. Понятие государственного управления в административном праве Германии / Л. А. Мицкевич // Государство и право. – 2002. – № 6. – С. 85–90.

так і вітчизняних нормативно-правової бази та теоретичних напрацювань щодо визначення переліку підстав створення тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, здається доцільним, запропонувати такий обсяг їх правової регламентації. Зокрема, підставами для створення тимчасової слідчої комісії можуть бути:

- повідомлення про порушення Конституції України, законів України органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими, службовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян стосовно питань, що становлять суспільний інтерес, або виявлення фактів таких порушень, у тому числі:

повідомлення про обставини, які загрожують суверенітету, територіальній цілісності України або її економічним, науково-технічним, національно-культурним, соціальним інтересам та охороні довкілля;

повідомлення про масове порушення прав, свобод і законних інтересів громадян, їх об'єднань чи зловживання владою посадовими, службовими особами, що завдало істотної шкоди суспільним інтересам.

Предметом діяльності тимчасових слідчих комісій не може бути встановлення вини конкретних осіб у вчиненні злочину. Факти та обставини, встановлені рішенням (вироком) суду, яке набрало законної сили, визнаються тимчасовими слідчими комісіями без додаткової перевірки та не можуть бути поставлені під сумнів. Діяльність тимчасових слідчих комісій не підміняє собою дізнання, попереднє слідство та судочинство. Закріплення у спеціальному законодавчому акті, прийняття якого передбачено ч. 5 ст. 89 чинної Конституції України, саме вказаного формулювання переліку підстав для утворення тимчасових слідчих комісії, дасть можливість забезпечити ефективне та оптимальне функціонування вказаного інституту парламентського права, а отже, і підвищення ролі і статусу Верховної Ради України як вищого представницького органу держави.

С. В. Болдырев

**ВРЕМЕННЫЕ СЛЕДСТВЕННЫЕ КОМИССИИ
КАК СУБЪЕКТЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В УКРАИНЕ**

Статья посвящена исследованию правового статуса временных следственных комиссий Верховной Рады Украины, а также их месту в системе парламентских органов. Проанализированы научно-правовые взгляды на этот институт парламентского права, дана характеристика правовой основы деятельности временных следственных комиссий, определен предмет расследования вышеназванных органов парламента.

Ключевые слова: парламентские комиссии, временные следственные комиссии, предмет парламентского расследования.

S. V. Boldyrev

**THE TEMPORARY INVESTIGATION COMMISSIONS
AS SUBJECTS OF PARLIAMENTARY CONTROL
IN UKRAINE**

The article is devoted to the research of legal status of temporary investigation commissions of the Verhovna Rada of Ukraine and also their position in the system of parliamentary bodies. The scientific and legal views according to the institute of parliamentary law are considered. The characteristics of legal basis of activity of temporary investigation commissions are analysed. The subject of studying of the above mentioned bodies of parliament are determined.

Keywords: parliamentary commissions, temporary investigation commissions, parliamentary investigation.