

КОМІТЕТИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ І ПРОБЛЕМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЇХ ДІЯЛЬНОСТІ

Прийняття 28 червня 1996 р. нової Конституції України значно активізувало державно-правові процеси. Сьогодні, як ніколи раніше, важливим є пошук шляхів підвищення ефективної діяльності державного механізму, органів місцевого самоврядування, що сприяє розширенню діапазону законотворчої діяльності комітетів Верховної Ради України. Уже зараз розроблена й розпочинає реалізовуватися концепція реформи державної системи, яка включає в себе реформування законодавчої, виконавчої та судової гілок влади. Разом з тим (і це треба підкреслити) конституційний процес в Україні проходить дуже складно. Пояснюється це великою кількістю надзвичайно складних політичних і соціально-економічних проблем, відсутністю чіткої стратегії правової реформи, іншими чинниками об'єктивного й суб'єктивного характеру.

За цих непростих умов дуже важлива відповідальність покладається на всі гілки державної влади, в першу чергу на представницьку її гілку — Верховну Раду як орган, завданням якого є законодавче забезпечення реформ у державній та суспільній сферах життя, що провадяться в Україні. На сьогодні немає більш важливого завдання для Верховної Ради, як підвищення ефективності своєї діяльності, що багато в чому залежить від якісної роботи головної структурної ланки парламенту — її комітетів.

Згідно зі ст. 82 чинної Конституції держави Верховна Рада України працює сесійно [1]. Сесія складається із пленарних засідань Верховної Ради, а також засідань її комітетів і комісій, які проводяться між пленарними засіданнями.

Засідання комітетів є однією з найважливіших форм роботи парламенту. У цьому немає і не може бути ніякого перебільшення, адже сама логіка життя підказує, що питання, які включаються до порядку денного пленарних засідань, повинні бути детально підготовленими. Від цього залежить ефективність діяльності і самої Верховної Ради, її здатності приймати необхідні, а найголовніше - дієві рішення, бо їх дієвість — це основний результат, якого очікують виборці, все суспільство від вищого органу законодавчої влади.

На жаль, сьогодні в Україні спостерігається досить тривожна тенденція, пов'язана з послабленням тієї ролі й авторитету, які

мають бути притаманними парламентам у демократичних державах. Не порушуючи питання про протизвагу між виконавчою й законодавчою гілками влади, яка вже тривалий час має місце і яку не зміг усунути ні Конституційний Договір, укладений між Президентом України та Верховною Радою 8 червня 1995 р. (на який покладалися дуже великі надії в структурах виконавчої влади та в деяких політичних колах), ні нова Конституція 1996 р., слід вказати на інші, як вбачається, дуже важливі причини падіння в суспільстві авторитету парламенту України.

На наш погляд, цими причинами є :

1. **Кількісний склад парламенту.** Треба визнати, що 450 народних депутатів – все-таки немалий склад для такої досить невеликої за чисельністю населення держави, як Україна (приблизно 50 млн. чол.). Наприклад, у Китайській Народній Республіці з населенням понад 1 млрд. 200 млн. число народних представників складає не більше 3000 чол. З огляду на те, що Конституція України прийнята зовсім недавно, вносити в неї зміни в цій частині абсолютно нереально, але все ж таки ця обставина має своє негативне значення.

2. **Якісний склад депутатського корпусу.** У пресі вже неодноразово висловлювалися серйозні претензії до народних обранців, щодо їх амбітності, некомпетентності, брехливих обіцянок (та й хуліганські випадки вчинків і навіть здійснення злочинів мали місце). Вважаємо, що ці нарікання деякі депутати заслуговують (як і представники виконавчої влади). А в чому вже дійсно слід докоряти народних обранців, так це в недостатньо високому рівні політичній, а особливо правовій та загальній культурі. Не аналізуючи приклади цього (а їх не бракує), вважаємо за доцільне законодавчо закріпити положення про те, що кандидати в народні депутати України зобов'язані в окружні виборчі комісії подавати документи про відсутність (або наявність) судимості (причому, судимість за кримінальні злочини має виключати реєстрацію такого кандидата); довідки про те, що такий кандидат не перебував на примусовому лікуванні від алкоголізму, не знаходиться на обліку в психдиспансері. Важливе значення повинна мати й характеристика такого кандидата як у минулому, так і в теперішній час. Поряд з іншими чинниками, одним з яких є наявність вищої освіти, ці заходи в значній мірі зможуть поліпшити якісний склад Верховної Ради.

3. **Взаємовідносини гілок влади.** Представникам законодавчої та виконавчої гілок влади належить пам'ятати, що критика їх діяльності немає нічого спільного зі спробами дискредитувати їх в очах один одного чи громадськості. Ні до чого позитивного не при-

зведуть взаємні звинувачення, бажання будь за що протидіяти прийняттю законопроекту, внесеного, приміром, виконавчою владою, а також бажання іншої сторони не допустити набрання сили прийнятого Закону. Таке розкачування державного "корабля" нікому не принесе нічого слушного. Та й виконавча влада повинна не забувати, що і її авторитет у суспільстві не дуже високий. А це вже підриває самі підвалини державної влади, що не може не викликати занепокоєння.

Указані вище тільки головні, на нашу думку, проблеми, безперечно, впливають на ефективність функціонування всієї Верховної Ради. Але ж вони є характерними і для самих комітетів, у яких в обов'язковому порядку працюють народні депутати України.

Статус комітетів парламенту закріплено в ст. 89 Конституції нашої держави, ретельне ознайомлення з якою викликає, щонайменше, почуття здивування. Це пояснюється тим, що норми цієї статті сформульовано дуже нечітко, розмито. Так, не вказано, яким конкретно чином формуються ці комітети і за якими принципами, чи можуть Голова Верховної Ради України та його заступники входити до їх складу, які функції покладено на комітети.

Виникають і інші запитання. Стаття 89 Конституції України закріплює не тільки можливість створення комітетів, але й комісій парламенту. Це можуть бути тимчасові комісії (слідчі і спеціальні) для підготовки й попереднього розгляду питань, внесених до порядку денного засідань Верховної Ради. Закріплення в одній статті Конституції статусу комітетів і тимчасових комісій парламенту, на нашу думку, не є вдалим; воно принижує статус і роль комітетів як найважливіших структурних його органів. До того ж і статус комітетів визначено нечітко. По суті, в Конституції йдеться про те, що Верховна Рада України загалом тільки затверджує їх перелік, обирає їх голів, а вже конкретні комітети здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до компетенції парламенту України.

Звертає на себе увагу і формулювання ч.6 ст.89 Конституції України: "Організація і порядок діяльності комітетів Верховної Ради України, їх тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій встановлюються законом". Із змісту цієї норми можливо зробити висновок, що процедурні питання діяльності комітетів мають бути врегульовані в законах України про Регламент Верховної Ради, а також про комітети Верховної Ради України. На наш же погляд, організація й порядок діяльності тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій повинні регулюватися спеціальним законом про такі комісії, а не законом про комітети Верховної Ради.

Наведене вище формулювання ч.6 ст.89 Конституції також, вважаємо, є не зовсім вдалим.

У цій статті не говориться також про те, що такий закон повинен бути прийнятий не менш ніж двома третинами від конституційного складу парламенту. А це значить, що і Регламент, і Закон про комітети Верховної Ради України мають прийматися в звичайному порядку, відносною, а не кваліфікованою більшістю голосів депутатів. Із цим ніяк погодитися не можна, тому що подібного роду Закони в силу важливості об'єкта правового регулювання повинні бути тільки конституційними. Ми впевнені, що вони й будуть прийматися кваліфікованою більшістю, не менше ніж двома третинами від конституційного складу парламенту, але відсутність відповідної норми в Конституції, ще раз свідчить про недоліки, які мають місце в Основному Законі нашої держави.

Назвемо ще й таку обставину. На першій сесії Верховної Ради України нового скликання було створено 22 комітети, 6 із яких очолили представники Комуністичної партії України, 5 — Народно-Демократичної партії, 4 — Всеукраїнського об'єднання "Громада", 3 — Народного Руху України, 2 — Соціалістичної і Селянської партії України, 11 — Партії Зелених України, 2 — СПУ.

Без керівних "постів" залишилися прогресивні соціалісти, незалежні й позафракційні депутати. Про ефективність роботи створених комітетів, мабуть, не слід згадувати — надто мало часу минуло від дня їх створення. Але заслуговує на увагу процедура формування цих комітетів. Згідно з чинним законодавством кількість отриманих фракцією "портфелів" визначається її чисельністю ("квотою"). Звідси витікає, що таким же чином повинен формуватися і склад комітетів, але в дійсності це зовсім не так. Серед комітетів Верховної Ради України є "престижні" (наприклад, з паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики і ядерної безпеки і "непрестижні" (наприклад, із соціальної політики й праці).

Відмінність одних комітетів від інших відразу ж кидається в очі: "престижні" в півтора рази більші, а "непрестижні" в два рази менші середньої по чисельності (20 чол.) величини комітету. Ця цифра логічно впливає із загального числа обраних народних депутатів (441) і кількості комітетів (22). У зв'язку з цим досить природно виникає запитання: якщо всі державні проблеми важливі рівною мірою, то чому, наприклад, у вже згаданому комітеті з паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики і ядерної безпеки працюють 30, а в комітеті у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів — тільки 10 депутатів? На наш погляд, диспропорції в законодавчій діяльності парламенту закладено вже на стадії формування комітетів (2).

З урахуванням цих думок вважаємо за необхідне для ефективного функціонування парламенту України та його комітетів у законодавчому порядку більш чітко визначити статус останніх, закріпити в конституційному Законі про комітети Верховної Ради України питання щодо порядку їх формування, форм роботи, їх функцій, компетенцію тощо (3). Особливо слід наголосити на тому, що комітети повинні мати контрольні повноваження, тому слід визначити форми їх взаємовідносин із державними та громадськими органами.

При формуванні комітетів належить керуватися тим, що народні депутати України мають входити до них не тому, що робота в якомусь із них є, приміром, більш престижною, а тому, що певний депутат має відповідну освіту, слід також враховувати і його колишнє місце роботи. Повинна бути передбачена і відповідальність депутатів за ігнорування участі в діяльності комітетів. Ми приєднуємося до твердження Ю.М. Тодики, який виступає за професійний парламент, а отже, за неможливість народному депутатові працювати в інших структурах державних чи громадських органів (окрім Верховної Ради) (4). На практиці це призведе до того, що депутату вже не буде байдуже, до якого з комітетів він буде входити.

Вважаємо, що в практику діяльності комітетів слід ввести таку форму їх роботи, як виїзні засідання, що дозволить парламентаріям визначати стан справ з обговорюваних проблем, глибше розібратися в них, розробити відповідні рекомендації. Безперечним супроводжуючим чинником прояву особистого аспекту в парламентській законотворчості в умовах забезпечення професіоналізму в законотворчій роботі та зменшення невідповідності законів науці є тісна й постійна взаємодія законодавців із представниками науки, провідними юридичними науковими установами — Національною академією наук України, Інститутом держави і права імені В.М. Корецького, Академією правових наук України, Національною юридичною академією України імені Ярослава Мудрого та ін. Є всі підстави вважати, що науковий потенціал цих установ використовується далеко не повністю.

Наведені пропозиції можуть лише в деякій мірі поліпшити ефективність роботи комітетів Верховної Ради України. Корінний же перелом може настати тільки тоді, коли різні гілки єдиної державної влади досягнуть злагоди, — розуміння того, що всі вони є лише слугами народу. Згідно зі ст.5 Конституції України народ є суверен і саме йому належить уся повнота влади в державі. І коли все це не на словах, а в практичних діях посадовців, народних обранців та державних органів буде втілено в життя, тільки за цих умов Україна

перетвориться дійсно на правову, демократичну, соціальну державу, як це й передбачено ст. 1 Основного Закону держави.

Список літератури: 1. Конституція України. - К.: Юрінком, 1996. - 56 с. 2. Регламент Верховної Ради України. Відом. Верхов. Ради України - 1994. - № 35. - ст. 338 (із змінами від 2.07.1997р.) Постанова ВР № 410 (97-ВР). 3. Закон України Про постійні комісії Верховної Ради України : Держава і право. - 1995 р. - № 104. - 8 черв. 4. Тодика Ю.Н. Основы конституционного строя Украины - Харьков: Факт, - 1997. - 183 с.

О.В.Марцеляк, канд.юрид.наук

СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ УПОВНОВАЖЕНОГО З ПРАВ ЛЮДИНИ В РОСІЙСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ

Ідея введення в Російській Федерації інституту Уповноваженого з прав людини вперше отримала правову основу в ст. 40 Декларації прав і свобод людини і громадянина в Російській Федерації, прийнятій Верховною Радою РРФСР 22 листопада 1991 р. Цей документ не тільки закріпив новий для російської правової системи орган, але й заклав основні принципи його формування, функції і порядок їх здійснення: "Парламентський уповноважений з прав людини призначається Верховною Радою строком на 5 років, їй підзвітний і наділений тією ж недоторканністю, що й народний депутат РРФСР. Метою діяльності Парламентського уповноваженого є здійснення парламентського контролю за дотриманням прав і свобод людини і громадянина Російської Федерації, а порядок здійснення функцій встановлюється спеціальним законом". Постанова про введення Декларації в дію покладала на відповідні комітети Верховної Ради РРФСР підготовку проекту закону про Парламентського уповноваженого.

І хоча в той час закон не був прийнятий, це дало імпульс для модернізації існуючої системи органів влади в аспекті захисту прав людини, вивчення світового досвіду в цьому плані. У суспільній свідомості все більше закріплювалася думка, що цей інститут необхідний, що він зможе ефективно забезпечувати права й свободи людини, надійно їх охороняти й захищати. Ідея його введення знаходила свій прояв при підготовці проекту нової Конституції Російської Федерації. Правда, в перших варіантах проектів він називався Державним комісаром Верховної Ради Російської Федерації з прав людини, а в наступних – Парламентським уповноваженим з прав лю-