

|| СТАТТЯ НОМЕРА



О.В. МАРЦЕЛЯК

докт. юрид. наук, доц.

Харківський національний університет внутрішніх справ

УДК 342.52

СТАТУС ПАРЛАМЕНТСЬКИХ СЛІДЧИХ КОМІСІЙ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Висвітлюються питання, пов'язані з функціонуванням тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, в порівняльно-правовому аспекті охарактеризовано їх статус.

Реалізація проголошених Законом України "Про внесення змін до Конституції України" від 8.12.2004 року положень потребує модернізації статусу Верховної Ради України. Українському парламенту відводиться провідна роль у сфері державотворення і у зв'язку з цим виникає необхідність комплексного дослідження Верховної Ради України, структурної і функціональної характеристики українського законодавчого органу з метою удосконалення організації роботи вітчизняного парламенту, його органів та посадових осіб. Особливо актуальним тут є аналіз статусу тимчасових слідчих комісій, правове становище яких сьогодні законодавчо взагалі не визначено, а в науці конституційного права маловивчене. Завданням нашого дослідження є узагальнення існуючого національного і світового досвіду функціонування парламентських слідчих комісій¹, що міститиме новизну в науці конституційного права України.

Порівняння законодавчого визначення статусу парламентських слідчих комісій зарубіжних країн свідчить, що ці органи створюються для проведення розслідувань з питань, що мають відношення до парламентського контролю за діяльністю уряду та інших органів виконавчої й судової гілок влади. Як зазначає О. Пеклушенко, слідчі комісії виконують дві основні ролі. З одного боку, вони мають на меті підвищення ефективності законодавчого процесу че-

рез організацію слухань та збирання інформації. З другого - можуть виконувати функцію контролю за органами виконавчої влади та виправлення зловживань, виявлених під час аналізу діяльності органів виконавчої влади [2].

У парламентських слідчих комісій більшості країн дуже широка сфера повноважень. Вони мають право розслідувати "справи або питання державного інтересу" чи "справи загальної важливості", що дає їм можливість провадити слідство майже в усіх сферах. Не є винятком тут й Україна. Зокрема, ч.4 ст.89 Конституції України проголошує: "Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, створює тимчасові слідчі комісії..." [3]. Правда, деяка нечіткість поняття "суспільний інтерес" викликає справедливу критику з боку ряду науковців й політиків. Так, Л. Міцкевич слушно підкреслює, що поняття "суспільний інтерес" не є точно встановленим раз та назавжди заданим, оскільки залежить від вимог часу і часто містить протилежності [4, с.86]. Ю. Лейбо, Г. Толстопятенко та К. Екштайн стверджують, що поняття "суспільний інтерес" характеризується як таке, що трансформується у зв'язку зі змінами політичних уявлень [5, с.96]. Їх справедливо підтримує Ю. Барабаш, який водночас дотримується думки про цілковиту прийнятність визначення предмета розслідування слідчих комісій українського парламенту переліком підстав визначених Регламентом Верховної Ради України [5, с.96-98]. В останньому ст.8.4.2 передбачено, що підставами для призначення та проведення депутатського розслідування можуть бути повідомлення про порушення Конституції України або інших нормативних актів народними депутатами України, державними органами та посадовими особами, які обираються, призначаються чи затверджуються Верховною Радою України; повідомлення про обставини, які загрожують суверенітету, територіальній

¹ В цілому ряді країн застосовується інша назва цього органу - "парламентські слідчі комітети". Вживання того чи іншого терміну залежить від відповідної національної терміносистеми. У країнах, які сприйняли англосаксонську систему права, для визначення цього інституту використовується термін "комітет", а в тих, де панує континентальна система права - "комісія" [1, с.142]. Однак з метою покращання сприйняття досліджуваного матеріалу, виходячи з назви цього органу в Україні, вживатимемо єдиний термін "комісія".

цілісності України або її екологічним, політичним, економічним та культурним інтересам; повідомлення про порушення законних прав громадян та їх об'єднань [6, с.137-138]. Вважаємо такий підхід вартим уваги. Що ж до інших країн, то, як правило, повноваження слідчих комісій держав-членів ЄС обмежується справами, які не є сферою конституційної відповідальності парламенту [2].

Створюються тимчасові слідчі комісії Верховною Радою України для проведення депутатського розслідування, яке може ініціюватися органами українського парламенту або групою народних депутатів України у кількості не менш як 30 чоловік з питань, що належать до повноважень законодавчого органу і становлять суспільний інтерес. Про створення такої тимчасової слідчої комісії приймається постанова, за яку має проголосувати не менше ніж 1/3 від конституційного складу Верховної Ради України.

В зарубіжних країнах парламентські слідчі комісії в основному утворюються рішенням більшості однієї або двох палат. Завдяки цій процедурі існує назва "розслідування більшості" [2], хоча у ФРН відповідно до ст.44 Основного закону Бундестаг має право, а за пропозицією чвертинни його членів зобов'язаний сформувати слідчу комісію [7, с.594]². На думку О. Пеклушенко, парламентське право на проведення слідства, таким чином, отримує статус певного права меншості, яка становить опозицію в парламенті. Це виходить з того, що парламентська більшість не зацікавлена в тому, щоб виставляти помилки чи порушення "її" ж таки уряду... У такому разі, якщо інші країни візьмуть на озброєння ідею розслідування меншості, то це значною мірою посилить роль слідчих комітетів як ефективних інструментів контролю за органами виконавчої влади [2]. Цілком підтримуємо такий підхід і вважаємо, що український законодавець поступив правильно, закріпивши в Конституції України положення, що рішення про створення тимчасової слідчої комісії приймається не менше ніж 1/3 голосів народних депутатів України від конституційного складу парламенту. Це є однією з конституційних гарантій діяльності опозиції у Верховній Раді України.

У деяких країнах рішенням законодавчого органу про створення слідчої комісії повинен передувати депутатський запит про її створення. Кількість парламентаріїв, які подають такий запит, у кожній країні буває різноманітною. Наприклад, у Данії і Нідерландах такий запит може подаватися одним парламентарієм, однак, це виняток. У багатьох державах для подання зазначеного запиту потрібна встановлена мінімальна кількість членів парламенту. А в Іспанії такий запит може бути поданий урядом, двома політичними партіями або Бюро, в Португалії - однією політичною партією або будь-яким парламентським комітетом [2]. Натомість у Франції рішення щодо формування слідчих комісій приймається Національними зборами шляхом внесення пропозиції на розгляд компетентного комітету³. В пропозиції зазначаються факти, які підляга-

ють розслідуванню, державні органи або державні підприємства, діяльність яких повинна бути перевірена слідчою комісією. Комітет подає доповідь за результатами розгляду пропозиції в місячний термін. Питання про створення слідчої комісії не може бути поставлено на обговорення, якщо з'ясується, що за вказаними фактами вже проводиться судове слідство⁴. Про внесення пропозиції створити слідчу комісію голова парламенту повідомляє також міністра юстиції Франції. У випадку проведення попереднього слідства після утворення слідчої комісії, голова палати за повідомленням міністра юстиції доводить це до відома парламенту, який негайно своїм рішенням припиняє діяльність комісії [8, с.170-180].

У більшості країн не існує законодавчих обмежень щодо кількості членів слідчої комісії. Важливим фактором тут виступає забезпечення представництва всіх парламентських фракцій та груп. Проте законодавством Франції передбачено, що слідча комісія не може нараховувати більше 30 депутатів. Вважається, що обмеження кількості членів комісії сприяє ефективному та швидкому розгляду справи, уникненню її тривалому обговоренню, поринанню в заплутаний процес прийняття рішення. У цій же країні передбачено, що до складу парламентських слідчих комісій не можуть входити депутати, які притягалися до дисциплінарного чи іншого покарання за порушення правил таємності у зв'язку з роботою в будь-якому комітеті (комісії) парламенту.

Вітчизняними правниками пропонується заради підвищення об'єктивності парламентського розслідування, а також недопущення перетворення цієї форми контролю на засіб політичної боротьби, на законодавчому рівні закріпити положення про неприпустимість включення до складу тимчасових слідчих комісій депутатів, які внаслідок власних інтересів чи партійної приналежності мають будь-яке відношення до питання, що є предметом парламентського розслідування. [5, с.104]. Незважаючи на те, що подібне правило міститься у польському законі "Про слідчу комісію Сейму", думаємо, що на практиці в Україні це буде дуже важко реалізувати, оскільки виходячи із представницького порядку формування слідчих комісій, трудно буде

їни. Він говорить, що є численні приклади прийняття рішення про створення тимчасових слідчих комісій без належної аргументації. Заради уникнення подібних ситуацій у майбутньому, на його погляд, слід було б передбачити на рівні закону вимогу про обов'язкову попередню перевірку регламентним комітетом обґрунтованості пропозиції щодо створення тимчасової слідчої комісії [5, с.99].

⁴ У різних країнах по-різному вирішується ситуація, коли парламентське розслідування збігається із судовим. Більшість країн ЄС розглядають ці два типи розслідувань як цілковито незалежні одне від одного. Це відбувається тому, що розслідування, котрі провадять парламентські слідчі комісії, носять здебільше політичний характер, в той час як судові органи розглядають справи з точки зору дотримання чинного законодавства. Приклад Франції щодо недопущення розслідування слідчою комісією обставин справи, яка розглядалася чи розглядається судом використаний у незначній кількості країн, наприклад, ще Ірландією, Молдовою (де слідча комісія парламенту не може проводити розслідування, що є, згідно з законом, компетенцією слідчих органів та судових інстанцій). Хоча як зазначає О. Пеклушенко, і у Франції, і в Ірландії це обмеження на практиці дещо послаблено, щоб не допустити паралізації роботи комісії [2].

² Не зрозуміло, з якої причини К. Колесник у своєму дисертаційному дослідженні зазначає, що Бундестаг зобов'язаний прийняти рішення про формування слідчого комітету за пропозицією 2/3 частини його членів [1, с.167].

³ Українським вченим Ю. Барабашом пропонується запровадити подібне правило і в національну практику при вирішенні питань стосовно створення слідчих комісій Верховної Ради Укра-

найти повністю не зацікавлених парламентаріїв.

Відсутність в Україні закону про тимчасові слідчі комісії має наслідком неналежне врегулювання організації їх роботи. Регламентом Верховної Ради України статус тимчасових слідчих комісій закріплений главою 8.4, в якій також зазначається, що слідчі комісії мають ще повноваження, визначені ст.ст.9.5.8, 9.5.10 та 9.5.11 глави 9.5, яка регламентує правове становище слідчої комісії, що утворюється при застосуванні процедури імпічменту щодо Президента України. Таким чином, Регламентом зазначено, що перше засідання тимчасової слідчої комісії повинно відбутися не пізніше як через 24 години з моменту її обрання. На першому засіданні комісія обирає секретаря, затверджує процедуру своєї діяльності і складає план роботи.

Всі засідання тимчасової слідчої комісії є закритими, однак вони протоколюються і стенографуються. Інформація про її діяльність у будь-який момент може одержати тільки Голова Верховної Ради України. Доцільність і обсяг надання попередньої інформації Верховній Раді України визначає сама тимчасова слідча комісія.

Також відповідно до Регламенту Верховної Ради України, тимчасова слідча комісія має право користуватися всіма засобами встановлення істини: допитувати свідків, вимагати і досліджувати (вивчати) документи, проводити експертизи, слідчі експерименти тощо. Така комісія має право викликати будь-яку особу для дачі пояснень, вимагати надання необхідної інформації та документів, що стосуються справи. Порядок одержання і дослідження обставин справи встановлюється комісією відповідно до вимог кримінально-процесуального законодавства України. Свідки, експерти та інші особи, причетні до справи, які запрошені слідчою комісією, повинні принести присягу і водночас підписати текст цієї присяги. Вони попереджаються також про відповідальність за дачу завідомо неправдивих показань і відмову від дачі показань. У випадку порушення зазначеними особами присяги тимчасова слідча комісія направляє матеріал про це Генеральному прокурору України для їх притягнення до кримінальної відповідальності.

Варто зазначити, що подібні повноваження парламентських слідчих комісій у здійсненні процесуальних дій, навіть дещо розширені і приближені до рівня судових, були передбачені і в заветованому Президентом України Законі України "Про тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради України" (№ 2100). Підхід щодо закріплення за слідчими комісіями широкої компетенції підтримується українськими парламентаріями і науковцями [5, с.106].

В інших країнах світу практика складається по-різному. В більшості держав членів ЄС повноваження слідчих комісій наближені до повноважень судових органів у сфері розслідування кримінальних справ. У деяких країнах (Австрія, ФРН) процедури розслідування є тотожними для парламентських слідчих комісій та судових органів. Вони мають право викликати та допитувати свідків й заслуховувати експертів. Процес отримання слідчою комісією Німеччини доказів має відповідати положенням кримінально-процесуального законодавства, при цьому тасмниця листування, поштових і телеграфних відправлень є недоторканою. Адміністративні органи й суди в процесі виконання

слідчою комісією своїх повноважень зобов'язані надавати їй правову і відомчу допомогу у межах своєї компетенції. У Бельгії, Люксембурзі, Нідерландах та Франції запрошені особи дають свідчення під присягою.

Слідчі комісії США та цілого ряду європейських країн мають право викликати на засідання будь-яку особу, яка вважається за необхідне бути заслуханою, можуть зобов'язати її прибути на засідання комісії, а в разі не явки за їх викликом - накласти на особу покарання. Звільнення від дачі показань може бути надано запрошеному лише на підставі збереження державної або промислової таємниці. Неправдиві свідчення караються. Також слідчі комісії майже усіх країн ЄС мають право доступу до документів та архівів. Відмовити їм у цьому можна лише у тому випадку, якщо інформація таємна. Хоча необхідно підкреслити і той факт, що у переважній частині держав ЄС все ще залишається ситуація, коли виконання покладених на комісію обов'язків перебуває опосередковано в юрисдикції судів. Мається на увазі, що комісія перед здійсненням певних слідчих дій повинна подавати запит на допит свідків, вилучення документів або обшук приміщень, який має бути затверджений суддею. Наприклад, у Польщі для примусового виклику свідка комісія має звернутися до окружного суду Варшави і розгляд такого подання здійснюється згідно з кримінально-процесуальним законодавством. Слідчі комісії зобов'язані співпрацювати з судами особливо в частині здійснення примусових заходів. Прерогативою судів є і слідчі дії, що зачіпають фундаментальні права громадян. Тільки у Франції слідчі комісії можуть допитувати свідків та проводити інші слідчі дії під власну відповідальність [2].

За результатами розслідування тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України складається мотивований висновок, який повинен містити відомості про: 1) факти й обставини, що стали підставами для розслідування; 2) факти, встановлені комісією, і докази, якими це підтверджується; 3) факти, що не підтвердилися, і причини цього. Висновок тимчасової слідчої комісії доводиться до відома Верховної Ради України, обговорюється і затверджується нею. Однак, згідно з ч.5 ст.89 Конституції України висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду.

Загалом така практика має місце і в інших країнах. Так, у ФРН рішення слідчих комісій оформляються у вигляді постанов, які містять висновки по справі не тільки більшості членів комісії, а й погляди тих членів, що не підтримують точку зору більшості. Комісія може включити у звіт окремі рекомендації щодо виправлення наявної ситуації. Кінцевий звіт комісії обговорюється на засіданні парламенту, на якому депутати приймають рішення, чи вживати запропоновані комісією заходи. Постанова слідчої комісії не є обов'язковою для судового органу, він залишається вільним в обговоренні й оцінці матеріалів справи, на яких ґрунтувалося розслідування слідчої комісії. Натомість у Бельгії остаточний звіт парламентської комісії можна направити безпосередньо до суду для розгляду і прийняття судового рішення по справі. У Франції підготовлена у результаті проведеного комісією розслідування доповідь передається протягом шести місяців голові Національних зборів, про що оголошується в палаті. На

протязі п'яти днів після повідомлення про це в офіційному віснику, при відсутності заперечень із боку зацікавлених осіб, доповідь слідчої комісії опубліковується та поширюється серед депутатів парламенту. Законодавство Нідерландів також дозволяє слідчій комісії публікувати матеріали справи. А у Португалії, навпаки, особлива увага приділяється конфіденційності роботи слідчих комісій. У США слідчі комісії не приймають кінцевих рішень, а зібрані матеріали передають палатам, які потім самостійно приймають рішення відповідно до висновків слідчої комісії: передають справу до суду, застосовують певні санкції до порушників та ін.

Повноваження тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України, як і в інших країнах, припиняються автоматично з прийняттям парламентом остаточного рішення щодо результатів роботи цієї комісії. Також в Україні строк повноважень слідчих комісій закінчується і у разі припинення повноважень Верховної Ради, яка створила цю комісію. Таке ж правило діє у Німеччині, Бельгії, Люксембурзі, Іспанії, Греції та Данії, в яких кінець роботи поточного скликання парламенту означає завершення розслідувань, які проводяться слідчими комісіями. Робота комісій в цих країнах автоматично припиняється наприкінці скликання, після чого, якщо є потреба продовжити слідство, новообраний парламент на початку своєї роботи має прийняти рішення щодо створення нової слідчої комісії [2].

В деяких країнах рішення щодо строку повноважень слідчої комісії ухвалюється парламентом, який встановлює часові рамки її діяльності. Правда, сам же законодавчий орган у таких випадках може продовжити ці часові рамки, або ж навпаки достроково припинити роботу слідчої комісії. У Польщі та Франції максимальний строк діяльності слідчих комісій парламенту відповідно до законодавства складає шість місяців⁵. Деякі вітчизняні науковці виступають за впровадження такої ж практики у національну схему функціонування слідчих комісій. Зокрема, Ю. Барабаш з цього приводу пише: "На нашу думку, необхідно законодавчо передбачити граничний термін діяльності слідчих комісій. По-перше, це пов'язано з наданням цим органам особливих повноважень. По-друге, це сприятиме більшій інтенсивності в роботі слідчої комісії, яка внаслідок обмеженості терміну буде намагатися встигнути зробити максимальний обсяг контрольної роботи за цей час. Такий термін можна встановити на рівні 6 місяців. Також слід надати парламенту право продовжувати строк діяльності комісії ще на один 6-місячний термін, якщо цього вимагатимуть обставини розслідування" [5, с.111]. Цілком поділяємо цю точку зору.

На завершення дослідження хочеться сказати, що наявність такого екстраординарного організаційного інструменту, яким для національного парламенту є тимчасові слідчі комісії, дає змогу більш гнучко підходити до питань контрольної діяльності Верховної Ради України. Завдяки їм прискорюється дослідження окремих важливих питань, оскільки слідча комісія, на відміну від комітету, не відволікається у своїй роботі на розгляд якихось інших питань, крім того, заради якого її утворено. Очевидно, тимчасові слідчі комісії й надалі залишатимуться важливим дієвим інструментом вітчизняного парламентського контролю. Однак для цього українським законодавцям необхідно якнайскоріше на законодавчому рівні чітко визначити їх статус та врегулювати предмет розслідування тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, порядок їх формування, організацію роботи, термін повноважень тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Колесник К.О. Парламентська процедура в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / НЮАУ. - Харків, 2003. - 213 с.
2. Пеклушенко О. Парламентські слідчі комітети в країнах ЄС (опис та порівняльна оцінка) // Голос України. - 22.03.2005.
3. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // ВВР України. - 1996. - № 30. - Ст.141.
4. Мицкевич Л.А. Понятие государственного управления в административном праве Германии // Государство и право. - 2002. - № 6. - С.85-90.
5. Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект). Монографія. -Х.: «Легас», 2004. -192 с.
6. Регламент Верховної Ради України // Збірник нормативних актів з конституційного права України. -Х.: Факт, 1997. -Вип.2. -С.8-170.
7. Основной закон Федеративной Республики Германии // Конституции государств Европы: В 3-х т. -Т.1. /Под ред. Л.А. Окунькова. -М.: Изд-во НОРМА, 2001. -С.568-636.
8. Регламент Национального Собрания Франции // Французская Республика: Конституция и законодательные акты /Под ред. В.А. Туманова. -М.: Прогресс, 1989. - С.165-231.

Надійшла до редколегії 24.01.2006

МАРЦЕЛЯК О.В. СТАТУС ПАРЛАМЕНТСКИХ СЛЕДСТВЕННЫХ КОМИССИЙ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Освещаются вопросы, связанные с функционированием временных следственных комиссий Верховной Рады Украины, в сравнительно-правовом аспекте охарактеризован их статус.

MARTSELJAK O.V. STATUS OF PARLIAMENTARY COURTS INQUIRY: THE COMPARATIVE ANALYSIS

Are taken up the questions connected to functioning of time courts inquiry of Ukraine Supreme Soviet, in rather-legal aspect their status is characterized.

⁵ Іншою характерною рисою функціонування парламентських слідчих комісій Франції є те, що для повторного розслідування певного питання вони можуть бути створені не раніше ніж через 12 місяців після того, як завершили розслідування по тій самій справі.