17. Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации (основы концепции, конституционная модель, практика) / А.Н. Лебедев. – М. : Ин-т государства и права РАН, 1999. – 197 с.
18. Дамдинов Б.Д. Теоретические проблемы правового статуса субъекта Российской Федерации / Б.Д. Дамдинов // Сиб. Юрид. Вестн. – 2002. – № 3. – С. 12–16.
19. Дахова І.І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Ірина Іванівна Дахова. – Х., 2006. – 197 с.

УДК 342.536.7

ФУНКЦІОНУВАННЯ ТИМЧАСОВИХ СЛІДЧИХ КОМІСІЙ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

THE FUNCTIONING OF THE PROVISIONAL INVESTIGATION COMMISSIONS OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE

Матейчук Р.І.,
здобувач кафедри теорії держави і права, конституційного права і державного управління Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

Автор характеризує конституційно-правовий статус тимчасових слідчих комісій. Незважаючи на те, що їх висновки і пропозиції за дослідженими обставинами є необов'язковими для суду і слідства, функціонування сприяє розв'язанню конституційної кризи, яка завжди пов'язана з політичною. Комісію формують народні депутати, спеціальний прокурор і спеціальні слідчі.
Ключові слова: парламент, народний депутат, тимчасові слідчі комісії, висновки, розслідування.

Автор характеризует конституционно-правовой статус временных следственных комиссий. Несмотря на то, что их выводы и предложения по исследованным обстоятельствам являются необязательными для суда и следствия, функционирование способствует решению конституционного кризиса, который всегда связан с политическим. Комиссию формируют народные депутаты, специальный прокурор и специальные следователи.
Ключевые слова: парламент, народный депутат, временные следственные комиссии, выводы, расследование.

The author describes the constitutional status of the temporary investigative commissions. Despite the fact that their conclusions and recommendations based on investigated circumstances are optional for trial, the operation contributes to the solution of the constitutional crisis, which is always connected with the political. The people's deputies, special Prosecutor and special investigators form the Commission.
Key words: parliament, MP, temporary commissions of inquiry, conclusions of the investigation, investigation.

Постановка проблеми. Парламент займає особливе місце в державному механізмі, адже надає форму і силу найважливішим політичним рішенням, відіграє вагому роль у легітимації форми держави. На думку автора концепції поділу влад Дж. Локка, законодавча влада навіть є верховною, адже створює закони для інших, а тому має бути вищою за інших суб'єктів, які їй підпорядковуються [1, с. 75; 2, с. 96]. Зважаючи на те, що через процес виборів народні депутати пов'язані постійним зв'язком і політичною залежністю з народом і фактично обираються єдиною нацією до спеціального органу національної волі [3, с. 429–430; 4, с. 85], саме парламентарії мають здійснювати ще й контрольну діяльність від імені народу.

Основана на закріпленні і гарантуванні суверенітету народу така діяльність: 1) виконується у чітко визначених конституційно-правовим законодавством межах; 2) спрямовується на забезпечення дотримання правових актів; 3) містить сукупність дій, що вчиняються суб'єктами контролю за поведінкою підконтрольних осіб; 4) спрямовується на організацію роботи, складовими елементами якої є вироблення й ухвалення рішень, механізм їх реалізації, перевірка виконання результатів рішень; 5) спрямовується на виявлення і усунення недоліків і порушень законності в діяльності органів публічної влади, інститутів громадянського суспільства, надання практичної допомоги в удосконаленні їх роботи [5, с. 167]. Саме у такій площині – у взаємодії парламенту як органу держави і народу проявляються їх характеристики як обов'язкових складових держави [6, с. 185–187].

Ступінь наукової розробки теми. Під час підготовки запропонованого рукопису були використані праці таких авторів, як М. Бєляєва, Дж. Локк, С. Серьогіна, І. Словська та ін.

Постановка завдання. Метою статті є вивчення процесу формування і діяльності, реалізації повноважень тимчасових слідчих комісій парламенту.

Виклад основного матеріалу. Парламентські розслідування є важливим аспектом контрольної діяльності парламенту. Спеціально створені на певний термін для виконання поставленого завдання слідчі

комісії наділені вагомими повноваженнями зі збору доказів, витребування необхідних документів і матеріалів, виклику свідків, але остаточних, юридично значимих рішень не ухвалюють. Вони лише доводять зібрану інформацію до відома Верховної Ради України, яка може передати дані правоохоронним органам чи застосувати специфічні процедури задля притягнення до відповідальності у формі вираження вотуму недовіри уряду, імпічменту Президента [7, с. 335].

Можливість створення тимчасових слідчих комісій передбачена Конституцією України, яка наголошує на обов'язковому входженні до парламентського органу спеціального прокурора і спеціальних слідчих [8, ч. 3 ст. 111]. Така комісія є повноважною, якщо за її формування проголосувала третина народних депутатів від конституційного складу легіслатури [8, ч. 4 ст. 89].

Загальні умови формування і діяльності тимчасових слідчих комісій передбачені ст. 87, 88, ч. 2–5, 7, 8, ст. 85 Регламенту Верховної Ради України. Особливості створення такого виду робочих органів для розслідування обставин вчинення Президентом державної зради або іншого злочину і провадження стосовно нього процедури імпічменту деталізовані у ст. 173–180 Регламенту, а опрацювання парламентом документів, робота із залученими до справи посадовими особами, які можуть дати покази стосовно ситуації, описані у ст. 188 Регламенту.

Законодавство дозволяє народним депутатам входити до складу тимчасових слідчих комісій, але містить стосовно них низку обмежень. Зокрема, членом не може бути парламентарій, який:

1) є родичем або свояком посадової, службової особи, яка працює в державному органі, органі місцевого самоврядування, на підприємстві, в установі, організації, чи особи, яка входить до керівного органу об'єднання громадян, щодо яких згідно із завданням має проводитися розслідування тимчасовою слідчою комісією, або посадової, службової особи, щодо якої має проводитися зазначене розслідування;

2) має самостійні або через членів сім'ї майнові цивільно-правові інтереси в державному органі, органі місцевого самоврядування, на підприємстві, в установі, організації, об'єднанні громадян, щодо яких згідно із завданням має проводитися розслідування тимчасовою слідчою комісією;

3) був або є учасником судового процесу, у якому учасником були або є державний орган, орган місцевого самоврядування, підприємство, установа, організація, їх посадові, службові особи, а також об'єднання громадян, окремі громадяни, щодо яких згідно із завданням має проводитися розслідування тимчасовою слідчою комісією;

4) до набуття повноважень народного депутата брав участь у ревізії, аудиторській чи іншій перевірці, результати якої стали підставою для створення тимчасової слідчої комісії;

5) матиме у разі обрання інший реальний чи потенційний конфлікт інтересів з питань, для розслідування яких створюється відповідна комісія.

Не може бути обраний до складу тимчасової слідчої комісії народний депутат, у якого в разі обрання виникне реальний чи потенційний конфлікт інтересів з питань, для розслідування яких утворюється вказана комісія.

Парламентарій, кандидатура якого запропонована депутатською фракцією (групою), зобов'язаний повідомити про неможливість брати участь у роботі тимчасової слідчої комісії за наявності вищезазначених підстав [9, ч. 3–4 ст. 87].

Регламент прямо наголошує, що у разі проведення процедури імпічменту парламент керується ст. 111 Конституції України, положеннями закону про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України та Регламентом [9, ч. 1 ст. 174]. Самого Закону сьогодні не прийнято, хоча Верховна Рада неодноразово приймала текст документа. Проте нормативно-правовий акт то не підписував Глава держави, то він визнавався неприйнятим, незважаючи на подолання законодавчою інституцією президентського вето, то Конституційний Суд України своїм рішенням декларував його неконституційним, що мало місце у 2009 році.

Необхідний для провадження прозорої діяльності парламенту Закон «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» набув чинності 15 січня 2009 року [10], а втратив чинність Рішенням № 20-рп/2009 органу конституційного правосуддя від 10 вересня 2009 року. Підставою для винесення такого рішення стало порушення встановленої Основним Законом України процедури набрання Законом чинності.

У мотивувальній частині Рішення зазначалося, що Закон був офіційно опублікований за датою першого прийняття 15 січня 2009 року, а не повторного розгляду – 3 березня 2009 року, та без підпису Голови Верховної Ради України. Зважаючи на це, Конституційний Суд України дійшов висновку, що повторно розглянутий закон має містити дату повторного прийняття і підпис Голови Верховної Ради України, що є підставою для підписання і офіційного оприлюднення закону Президентом. У разі якщо Президент не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється спікером і опубліковується за його підписом. При цьому наявність підпису Голови Верховної Ради України під текстом закону для його офіційного оприлюднення і опублікування є обов'язковим.

Отже, відсутність під текстом Закону, прийнятого за результатами повторного розгляду, належної дати та підпису Голови Верховної Ради України є порушенням встановленої ч. 4 ст. 94 Основного Закону процедури набрання ним чинності, що відповідно до ч. 1 ст. 152 Конституції є підставою для визнання Закону неконституційним повністю [11, абзаци 2, 3 п. 3.2].

Більше народні депутати не приймали спроб ухвалити нову редакцію Закону, хоча окремі положення Закону від 15 січня 2009 року перенесли в

Регламент Верховної Ради України. Так, наприклад, вищеописані підстави неможливості народним депутатам входити до складу тимчасової слідчої комісії (ч. 3–4 ст. 87 Регламенту) взяті з ч. 6, 7 ст. 5 Закону, а порядок діяльності і повноваження комісії (ст. 74 Регламенту) – зі ст. 24 Закону, умови призначення спеціального прокурора і спеціальних слідчих (ч. 3–7 ст. 173 Регламенту) – зі ст. 25 Закону.

На жаль, із намаганнями народних депутатів деталізувати роботу тимчасових слідчих комісій за відсутності однойменного Закону, вони не змогли описати всі аспекти такої діяльності в своєму основному процесуальному документі – Регламенті. У ньому відсутні положення щодо засідань комісії, зберігання документів та їх передачі органам держави, заходів забезпечення безпеки членів комісії та залучених фахівців, повноважень голови, заступника голови, секретаря і членів комісії, умов надання показань і свідчень комісії, соціального захисту спеціального прокурора і спеціальних слідчих. Незважаючи на порушення процедурних питань ухвалення Закону, варто його прийняти з огляду на декларовані вищими посадовими особами гасла з приводу побудови правової держави, тим більше, що практичні працівники схвально відгукувалися з приводу змісту Закону від 15 січня 2009 року.

Регламент наголошує, що до складу спеціальної тимчасової слідчої комісії входять народні депутати з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій (груп) і, як зазначалося вище, спеціальний прокурор і троє спеціальних слідчих. На посади спеціального прокурора, спеціальних слідчих може бути обрана лише особа, яка відповідає таким вимогам: 1) є громадянином України, який проживає на її території не менше десяти років; 2) вільно володіє державною мовою; 3) має вищу юридичну освіту і не менш як 10-річний стаж роботи на посаді атестованого прокурора чи слідчого правоохоронних органів України; 4) не має судимості. Кандидат подає особову картку, декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за попередній рік. Кандидатури попередньо розглядаються на засіданні комітету, до предмета відання якого належить таке питання, який надає Верховній Раді висновки щодо кожної особи.

Народні депутати можуть бути обрані спеціальним прокурором та спеціальними слідчими, якщо вони відповідають зазначеним вимогам.

Особи, які не є народними депутатами і обрані спеціальним прокурором, спеціальними слідчими, прикомандировуються до Верховної Ради на час роботи та здійснюють службові повноваження лише відповідно до наданих їм на законних підставах доручень спеціальної тимчасової слідчої комісії (ч. 2–7 ст. 173 Регламенту). Проте не деталізовано механізм забезпечення гарантій самостійності, повернення на попередню посаду і можливості продовження службової діяльності після закінчення виконання специфічного завдання, особливо за умови недоведеності вини вищих посадових осіб [12, с. 156].

Регламент містить положення щодо повноважень комісії лише у справах стосовно провадження процедури імпічменту, тобто у разі створення комісій для розслідування інших резонансних випадків, очевидно, варто керуватися цими самими статтями Закону за аналогією. Отже, спеціальна тимчасова слідча комісія перевіряє наявність, повноту та обґрунтованість доказів про вчинення Президентом державної зради або іншого злочину; проводить розслідування у разі виявлення під час строку повноважень спеціальної тимчасової слідчої комісії обставин щодо вчинення Президентом державної зради або іншого злочину без додаткового ухвалення рішення Верховною Радою з цього питання і за наявності підстав готує пропозиції щодо проекту постанови про звинувачення Президента України.

Із метою забезпечення об'єктивного розслідування спеціальна тимчасова слідча комісія має право: 1) заслуховувати Президента та захисника (захисників) його прав; 2) витребовувати необхідні документи, матеріали та інші відомості, що стосуються розслідування, від органів публічної влади, юридичних і фізичних осіб; 3) у разі потреби призначати експертизи та залучати фахівців для дослідження і оцінки доказів; 4) запрошувати і заслуховувати будь-яких осіб, громадян України (крім суддів Конституційного Суду України та суддів судів загальної юрисдикції), які можуть повідомити про обставини (ст. 174 Регламенту).

Висновки і пропозиції комісії мають містити: 1) факти та обставини, які стали підставою для проведення розслідування; 2) відомості та обставини, встановлені комісією, та докази, якими вони підтверджуються; 3) відомості та обставини, що не підтвердилися; 4) факти та обставини, які не були перевірені, та причини цього; і під час розслідування діянь Президента – 5) факти та обставини, що підтверджують або спростовують наявність у діяннях Президента України ознак державної зради або іншого злочину.

За результатами розгляду висновків і пропозицій тимчасової слідчої комісії Верховна Рада може ухвалити рішення: 1) взяти до відома висновки й пропозиції; 2) припинити повноваження комісії; 3) продовжити її роботу на визначений строк, але не більше одного року з дня її утворення. У разі необхідності парламент вирішує питання щодо: направлення матеріалів тимчасової слідчої комісії до Генеральної прокуратури або Президенту, Прем'єр-міністру, або відповідному органу публічної влади чи посадовій особі для вивчення та реагування.

У разі провадження процедури імпічменту висновки і пропозиції спеціальної тимчасової слідчої комісії надаються Голові Верховної Ради України для подальшого опрацювання на пленарному засіданні, яке є відкритим (ч. 1, 3, 4 ст. 88, ч. 2 ст. 176, ч. 1 ст. 177, ч. 1 ст. 178 Регламенту).

Висновки. Незважаючи на те, що висновки і пропозиції за дослідженими обставинами є необов'язковими для суду і слідства, функціонування тимчасових спеціальних комісій сприяє розв'язанню

конституційної кризи, яка завжди пов'язана з політичною. Варто запобігати і усувати наслідки різкого загострення соціально-політичних протиріч, у результаті якого порушується стабільність і нормальний розвиток суспільства, адже розбіжності між нормами Основного закону і суспільною практикою руйнують єдиний конституційно-правовий простір [13, с. 415; 14, с. 4].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Локк Дж. Избранные философские произведения : в 2-х т. / Дж. Локк. – М. : Изд-во соц.-экон. лит-ры, 1960. – Т. 2. – 736 с.
2. Серьогіна С.Г. Повноваження органів державної влади в законодавчій сфері за монархічної форми правління / С.Г. Серьогіна // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2015. – Вип. 30. – Т. 1. – С. 95–101.
3. Дюги Л. Конституционное право : общая теория государства / Леон Дюги ; предис. Ю.Н. Оборотова. – О. : Юридическая литература, 2005. – 1008 с.
4. Юркевич Х.І. Концептуальні проблеми вивчення представницького мандата в європейській конституційній доктрині / Х.І. Юркевич // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2016. – Вип. 36. –Т. 1. – С. 83–86.
5. Янчук А.О. Поняття контрольної діяльності народу : конституційно-правовий аспект / А.О. Янчук // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2014. – Вип. 24. – Т. 1. – С. 165–169.
6. Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву / Ф.Ф. Кокошкин. – 2-е изд. – М. : Изд-е Башмаковых, 1912. – 306 с.
7. Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран : [учебник] / И.А. Алебастрова. – М. : ТК Велби ; Проспект, 2008. – 624 с.
8. Конституція України від 28 червня 1996 року в редакції від 30 вересня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua.
9. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua.
10. Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України : Закон України від 10 вересня 2009 р. (втратив чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua.
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» від 10 вересня 2009 р. № 20-рп/2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua.
12. Словська І.Є. Конституційно-правовий статус парламенту – Верховної Ради України : [монографія] / І.Є. Словська. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 336 с.
13. Козырев Г.И. Политическая конфликтология : [учеб. пособ.] / Г.И. Козырев. – М. : ФОРУМ: ИНФРА-М, 2008. – 430 с.
14. Бєляєва М. Конституційні конфлікти і їх вплив на реалізацію політичної функції Української держави / М. Бєляєва // Підприємництво, господарство і право. – 2013. – № 6. – С. 3–5.