

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА І ГЛАСНІСТЬ ЯК ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ КОМІТЕТІВ І ТИМЧАСОВИХ КОМІСІЙ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

RULE OF LAW AND PUBLICITY AS A WAY OF COMMITTEES AND TEMPORARY COMMISSIONS UKRAINE PARLIAMENT

Зозуля О.І.,

кандидат юридичних наук,
докторант

Ужгородського національного університету

У статті виконано аналіз теоретичних положень та конституційно-правового регулювання щодо розуміння сутності верховенства права і гласності як принципів діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, визначено їх основні риси та значення, а також обґрунтовано пріоритетні напрями їх реального впровадження у конституційно-правовий статус і діяльність парламентських комітетів і тимчасових комісій в Україні.

Ключові слова: верховенство права, законність, гуманізм, гласність, принципи, комітети, тимчасові комісії, Верховна Рада України.

В статье выполнен анализ теоретических положений и конституционно-правового регулирования по поводу понимания сущности верховенства права и гласности как принципов деятельности комитетов и временных комиссий Верховной Рады Украины, определены их основные черты и значение, а также обоснованы приоритетные направления их реального внедрения в конституционно-правовой статус и деятельность парламентских комитетов и временных комиссий в Украине.

Ключевые слова: верховенство права, законность, гуманизм, гласность, принципы, комитеты, временные комиссии, Верховная Рада Украины.

In the article the analysis of the theoretical basis and constitutional-legal regulation regarding understanding the essence of the rule of law and transparency as principles of committees and temporary commissions of the Verkhovna Rada of Ukraine is made, also it was determined its main features and value, as well as substantiated priority directions of its real implementation to the constitutional-legal status and activity of parliamentary committees and temporary commissions in Ukraine.

Key words: rule of law, legality, humanism, transparency, principles, committees, temporary commissions, Verkhovna Rada of Ukraine.

Постановка проблеми. Верховенство права і гласність є одними з головних засад публічної влади у сучасних демократичних соціальних правових державах. В Україні так само визнається та гарантується верховенство право і гласність діяльності державних органів, що не в останню чергу стосується парламенту та його органів. Важливість покладення в основу статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України принципів верховенства права та гласності зумовлюється широким суспільним інтересом і вагомим значенням їх законопроектної, контрольної та слідчої діяльності, що має бути законною і ефективною, а також забезпечувати дотримання прав громадян й сприяти цьому. Водночас повній реалізації принципів верховенства права і гласності у діяльності парламентських тимчасових комісій перешкоджає відсутність належного законодавчого регулювання їх статусу, тоді як конституційно-правові засади діяльності парламентських комітетів не передбачають необхідної конкретизації сутності та змісту цих принципів. Отже, в контексті вдосконалення статусу та діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій й вбачаються актуальними питання верховенства права і гласності як принципів їх організації та діяльності.

Стан опрацювання. Зазначимо, що особливості розуміння верховенства права та гласності як прин-

ципів діяльності органів державної влади раніше вже розглядалися С.П. Головатим, Г.В. Зубенко, А.Б. Медвідем, С.П. Погребняком, В.О. Серьогіним, О.В. Совгирею та іншими дослідниками. Водночас наукові роботи цих вчених стосуються переважно лише загальних аспектів природи та сутності принципів верховенства права, законності, гуманізму та гласності, предметно не розкриваючи їх специфіку та зміст щодо комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України.

Метою статті є аналіз теоретичних положень та конституційно-правового регулювання щодо розуміння сутності верховенства права і гласності як принципів діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, визначення їх основних рис та значення, а також обґрунтування пріоритетних напрямів їх реального впровадження у конституційно-правовий статус і діяльність парламентських комітетів і тимчасових комісій в Україні.

Виклад основного матеріалу. Передусім відзначимо, що узагальнений перелік принципів діяльності комітетів Верховної Ради України закріплюється профільним Законом України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1]. Натомість принципи діяльності тимчасових комісій Верховної Ради України взагалі залишаються повністю не врегульованими. Реаль-

ність таких принципів вимагає не лише їх дещо декларативного перелічення у законодавчій нормі, але й чіткого правового визначення сенсу принципів та його відображення у відповідних елементах статусу парламентських комітетів і тимчасових комісій.

Провідним принципом діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій (втім, як загалом усього державного механізму) в Україні як сучасній правовій державі має бути принцип верховенства права, який, згідно з Ю.С. Шемшученком [2, с. 59], разом з демократією та повагою до прав людини уособлює основоположний ціннісний орієнтир європейської доктрини праворозуміння. При цьому, попри загальне теоретичне та практичне (у конституційному законодавстві більшості країн) визнання принципу верховенства права та його основоположного значення, фундаментальність, багатоаспектність і тривалий історичний процес становлення цього принципу зумовлюють наявність різних підходів до розуміння його сутності, конкретного змісту та співвідношення з принципом законності. Тим більше, що відповідно до ст. 3 Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1] до принципів діяльності комітетів Верховної Ради України одночасно відноситься і принцип верховенства права, і принцип законності. Нині вже не чинний Закон України від 15 січня 2009 р. № 890-VI [3] те ж саме передбачав і щодо парламентських тимчасових комісій.

Загалом для правової системи України більш традиційним і зрозумілим є принцип законності. На відміну від принципу верховенства права, принцип законності має більш усталену сутність, що чітко визначається на конституційному рівні. Зокрема, згідно з ч. 2 ст. 6 і ч. 2 ст. 19 Конституції України [4] органи державної влади «зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Таке розуміння принципу законності також включає у себе й принцип конституційності, що згідно з ч. 2 ст. 8 Конституції України [4] виявляється в її найвищій юридичній силі, обов'язковій відповідності усього законодавства Конституції України та необхідності практичної реалізації її норм.

Отже, щодо комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України принцип законності насамперед вимагає законодавчого врегулювання їх статусу (що на практиці не повністю дотримується у зв'язку з відсутністю Закону України про парламентські тимчасові комісії), а також неухильного дотримання ними у своїй діяльності конституційних і законодавчих норм. Покладення в основу організації та діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій принципу законності дає змогу чітко врегулювати їх статус, повноваження, організацію та порядок діяльності, що позитивно впливає на правомірність роботи комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України та дотримання ними прав та інтересів громадян і юридичних осіб, а також суспільних і державних інтересів. Важливість дотримання парламентськими комітетами і тимчасовими комісіями Конституції та законів України додатково обумовлюється тим, що

вони самі мають забезпечувати законність у державі, реалізуючи свою законопроектну, організаційну та контрольну функції (розробка і попередній розгляд законопроектів, контроль за виконанням Державного бюджету України тощо).

Конституційно-правовий статус комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України визначається не тільки Конституцією, профільним Законом України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1] та іншими законодавчими актами, але й низкою підзаконних актів (наприклад, Постановою Верховної Ради України від 4 грудня 2014 р. № 22-VIII, Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 29 січня 2015 р. № 77). Безперечно, законодавче врегулювання статусу парламентських комітетів і тимчасових комісій, порівняно з підзаконним регулюванням, є більш виваженим і стабільним, але його доповнення підзаконними актами обґрунтовується більшою деталістю їх положень та оперативністю прийняття. У зв'язку з цим, хоча у вищевказаній конституційній нормі йдеться про необхідність дотримання лише Конституції та законів України, принцип законності не повинен буквально ототожнюватись лише з ними. На нашу думку, правильним було би говорити більш широко про необхідність дотримання усього законодавства України, виходячи з його визначення у Рішенні Конституційного Суду України від 9 липня 1998 року № 12-рп/98 як законів України, ратифікованих міжнародних договорів, а також актів парламенту, глави держави і уряду.

Отже, сам по собі принцип законності є втіленням формальної концепції верховенства права та у дійсності означає верховенство закону (законодавства), вимагаючи від усіх беззаперечного виконання та дотримання його чітко встановлених юридично обов'язкових норм. При цьому за формальної законності юридична сила певного положення законодавства залежить тільки від дотримання форми та порядку його прийняття, але не від його реального змісту. Такий позитивістський підхід може призводити до неприпустимого у сучасній правовій соціальній державі визнання юридичної обов'язковості тих норм законодавства, які, попри їх формальну чинність, суперечать основам конституційного ладу, суспільним інтересам, основоположним правам і свободам людини і громадянина. Неприйнятність ототожнення права із законом, який може бути несправедливим, також прямо вказується у Рішенні Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004.

У зв'язку з викладеним більш оптимальною для забезпечення правомірної та продуктивної діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій вбачається матеріальна концепція верховенства права, в рамках якої, на відміну від формальної концепції, насамперед розрізняється право (зміст) і закон (форма), що обов'язково повинен відповідати праву як мірі свободи та справедливості. Матеріальна концепція верховенства права спирається на концепцію природного права, означаючи, згідно з Б.В. Малишевим [5, с. 142], верховенство прав

людини перед обов'язком держави їх забезпечувати та верховенство природних прав людини перед правами держави, а отже, і перед створеним нею позитивним правом. Відповідно, положення законодавства можуть розглядатись як дійсні норми права, лише якщо вони прямо відповідають основоположним правам і свободам людини та загальним засадам права. Попри істотні переваги цієї концепції, вона також не позбавлена й низки проблемних питань, до яких Б. Таманага [6, с. 118–121], зокрема, відносить деяку абстрактність критеріїв оцінки закону, неконкретність змісту прав людини, співвідношення прав індивідуума та інтересів суспільства.

Дещо неоднозначною постає теза Р.Р. Кузьміна і О.Х. Юлдашева [7, с. 9–10] щодо необхідності виконання «за будь-яких умов» несправедливого й негуманного закону, навіть попри принцип верховенства права. Із викладеним маємо не погодитись, оскільки вченими фактично відкидається основна ідея верховенства права, а шкода від зниження рівня формальної законності у державі у будь-якому разі буде нижчою, ніж шкода від виконання законодавства, що порушує права людини та основні принципи права. Хоча тут і слід визнати деяку занепокоєність щодо можливого зловживання принципом верховенства права, уникнути чого насамперед дасть змогу чітке визначення його критеріїв оцінки законодавства.

В Україні принцип верховенства права прямо визнається у ч. 1 ст. 8 Конституції України [4], але без розкриття його сутності, що ускладнює розуміння та реалізацію цього принципу в діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. У дійсності ж з огляду на матеріальну концепцію принцип верховенства права безпосередньо пов'язаний зі ст. 3 Конституції України, якою передбачено визнання людини, її прав і свобод найвищими соціальними цінностями, які визначають зміст і спрямованість діяльності держави, зокрема й парламентських комітетів і тимчасових комісій. Саме таке розуміння принципу верховенства права відображено у ч. 1 ст. 8 Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. Ключового значення застосування не формальної, а саме матеріальної концепції верховенства права набуває не лише щодо власних правових засад діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, а в рамках їх законопроектної діяльності, що не має допускати проходження та прийняття законопроектів, які суперечать основним принципам права, правам людини, суспільним інтересам, ідеям справедливості, свободи й рівності або можуть неоднозначно інтерпретуватись у правозастосовній практиці.

Зазначимо, що принцип верховенства права не протиставляється принципу законності, а є наступним етапом його розвитку, доповнюючи додатковими вимогами до законодавства, чинність якого пов'язується як з дотриманням форми та порядку його прийняття, так і з відповідністю правового акта правам людини і основним принципам права (що є втіленням справедливості як фундаментальної сутності права). Інакше кажучи, принцип законності

становить один із перших елементів більш місткого принципу верховенства права. Відповідно, не вбачається потреби в окремому виділенні принципу законності як засади діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, що також остаточно підкреслить прогресивний перехід від формальної до матеріальної концепції верховенства права.

Найбільш повний і комплексний підхід до розуміння верховенства права запропонований Європейською комісією «За демократію через право», якою до обов'язкових елементів верховенства права відноситься законність, юридична визначеність, заборона свавілля, доступ до незалежного правосуддя, дотримання прав людини, заборона дискримінації та рівність перед законом [8]. Таким чином, принцип верховенства права (за умови належної практичної реалізації усіх перелічених елементів) є дієвим демократичним інститутом обмеження державної влади та її нормотворчості, направлення діяльності держави, у тому числі парламентських комітетів і тимчасових комісій, на забезпечення реалізації та охорону прав і свобод людини і громадянина. Крім переліченого вище, у наукових дослідженнях [9] називаються ще й такі невід'ємні складові принципу верховенства права, як, зокрема, поділ влади, народний суверенітет, демократизм. Наголосимо на тому, що демократія та поділ влади є вихідними засадами функціонування Верховної Ради України як представницького, демократично обраного єдиного законодавчого органу, що, відповідно, визначає демократичну сутність її комітетів і тимчасових комісій та насамперед законодавчу сферу їх діяльності.

На рівні з принципами законності та верховенства права у науковій літературі як принципи діяльності органів державної влади також часто називаються принципи гуманізму, поваги до особи, дотримання (пріоритету) прав і свобод людини і громадянина [10, с. 197]. Зазначимо, що сам по собі гуманізм є відповідним світоглядом, що передбачає визнання людини як найвищої цінності та пріоритет її прав, повагу до особистості (її особистого життя та гідності), людяність, справедливість [11, с. 266] тощо. Гуманізм також виявляється в неупередженому ставленні до людей, їх рівності у своїх правах і обов'язках, рівності перед законом і судом, недопущенні будь-яких привілеїв та обмежень, що відображено у ст. ст. 21, 24 Конституції України [4]. А згідно з ч. ч. 2, 3 ст. 8 Закону України від 17 листопада 1992 р. № 2790-XII [12] прямо забороняється використання народним депутатом України свого депутатського мандата всупереч правам і свободам людини і громадянина.

Отже, безперечно погоджуючись із важливістю усіх вищезазначених принципів для організації та діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, все ж таки вважаємо недоцільним їх окреме формулювання поза контекстом близького їм за змістом комплексного принципу верховенства права. Як слушно відзначає С.П. Погребняк [13, с. 148], верховенство права є ціннісним сплавом ідей справедливості, рівності, свободи і гуманізму. Зокрема,

дотримання прав і свобод людини є одним із базових елементів принципу верховенства права, які безпосередньо мають визначати зміст і спрямованість діяльності держави, у тому числі й парламентських комітетів і тимчасових комісій. При цьому у своїй діяльності вони мають дотримуватись не лише прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, але й прав та інтересів різних організацій, держави та суспільства.

Важливим принципом діяльності державних органів у демократичній соціальній правовій державі є гласність, що забезпечує широку інформованість суспільства про їх діяльність, участь в ній громадян та громадський контроль. Саме тому профільним Законом України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1] гласність визначена одним із принципів діяльності комітетів Верховної Ради України. Слід погодитись із А.Б. Медвідем [10, с. 197] в тому, що принцип гласності також має бути покладений в основу статусу й парламентських тимчасових комісій, тим більше, що ст. 3 Закону України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ передбачено загальний для всіх суб'єктів владних повноважень принцип відкритості та прозорості їх діяльності. Насамперед йдеться про функціонально подібні до комітетів тимчасові спеціальні комісії та тимчасові слідчі комісії, які проводять розслідування питань, що становлять суспільний інтерес.

Водночас очевидно, що гласність може бути дещо обмежена, наприклад в діяльності спеціальної тимчасової слідчої комісії, оскільки вона пов'язана з підвищеною відповідальним розслідуванням складних і резонансних обставин щодо вчинення злочинів Президентом України. Також обмеження гласності може бути доцільним в діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій (зокрема, шляхом проведення закритих засідань та публічного нерозголошення їх стенограм і результатів) у разі розгляду питань національної безпеки з метою дотримання державної таємниці та прав людини тощо.

Крім принципу гласності, у законодавстві та наукових дослідженнях також вказуються принципи відкритості, прозорості та публічності, які, на думку О.В. Совгирі [14, с. 22], є самостійними та потребують окремого закріплення у законодавстві, а згідно з О.О. Овсянникової, ототожнюються з принципом гласності [15, с. 7]. У дійсності ці принципи щільно взаємопов'язані та відображають різні аспекти безпосереднього інформування громадськості та забезпечення вільного доступу до відповідної інформації і підходи до цього інформування, якщо іншого не потребують національні інтереси чи дотримання прав громадян. Загалом же вищевказане комплексно охоплюється принципом гласності, який полягає у «відкритості, прозорості, публічності організації та діяльності органів державної влади», «доступності періодичної інформації про результати їх роботи» [16, с. 67]. Виходячи з викладеного відносно комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, вважаємо доцільним говорити передусім саме про принцип гласності їх організації та діяльності.

Сьогодні у зв'язку з прийняттям Закону України від 9 грудня 2015 р. № 873-VIII робота парламентських комітетів загалом є більш відкритою, ніж раніше, коли не передбачалось оприлюднення планів їх роботи, протоколів і стенограм засідань, був обмежений доступ до них засобів масової інформації. Основні форми забезпечення гласності у діяльності парламентських комітетів передбачені ст. ст. 9, 44 Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1]. Доповнюючи та інтерпретуючи їх й щодо парламентських тимчасових комісій, відзначимо, що повна реалізація принципу гласності вимагає поєднання різних форм постійного, оперативного, повного та об'єктивного інформування про перебіг і результати діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України (брифінги, прес-конференції, оприлюднення інформації у засобах масової інформації та в мережі Інтернет, звукозапис, фото- і відеозйомка, радіо- і телетрансляція), проведення відкритих засідань і слухань, організації круглих столів і конференцій, а також забезпечення розгляду звернень громадян і доступу до публічної інформації. Забезпечення реальної гласності діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України насамперед потребує чіткого й детального закріплення не тільки її форм, але й порядку їх реалізації.

Поза цим слід зважати, що гласність не обмежується однією інформаційною складовою, але й, як слушно відзначають Г.В. Зубенко [16, с. 67] і В.О. Серьогін [17], вимагає врахування думки громадськості та залучення до діяльності органів державної влади представників інститутів громадянського суспільства, експертів і вчених. Відкритість та врахування громадської думки у діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій перш за все зумовлюється виборністю їх членів – народних депутатів України, які мають представляти та враховувати інтереси виборців. Так само належному виконанню функцій комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України сприятиме широке залучення до їх засідань науковців, консультантів, експертів, фахівців-практиків, а за необхідності й інших осіб, як це передбачено щодо комітетів ст. 48 Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1].

Висновки. Таким чином, покладення в основу статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України комплексного принципу верховенства права передбачає їх діяльність виключно на підставі та в межах чинного законодавства (яке відповідає основоположним правам людини та основним принципам права), а також її пріоритетне спрямування на забезпечення реалізації, дотримання та охорону прав і свобод людини і громадянина. Гласність підвищує довіру громадян до парламентських комітетів і тимчасових комісій, а також стимулює належне виконання ними своїх повноважень, запобігаючи порушенням під час їх реалізації. Реальне впровадження таких принципів у діяльність парламентських комітетів і тимчасових комісій, окрім їх законодавчого визнання, вимагає розгорнутого врегулювання їх змісту, відображення принципів в інших елементах статусу, закріплення дієвих гарантій та порядку їх реалізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.
2. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : [монографія] : у 2 кн. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Юридична думка, 2008. – Кн. 1 : Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії. – 2008. – 344 с.
3. Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України : Закон України від 15 січня 2009 р. № 890-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 22. – Ст. 694.
4. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Малишев Б.В. Правова система (телеологічний вимір) : [монографія] / Б.В. Малишев. – К. : Дакор, 2012. – 363 с.
6. Таманага Б. Верховенство права: історія, політика, теорія / Б. Таманага ; пер. з англ. А.В. Іщенка. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. – 208 с.
7. Кузьмін Р.Р. Складові принципи верховенства права / Р.Р. Кузьмін, О.Х. Юлдашев // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – № 1. – С. 5–12.
8. Про верховенство права : Доповідь Венеціанської Комісії (Комісії «За демократію через право») на 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 р. // Право України. – 2011. – № 10. – С. 177.
9. Головатий С.П. Верховенство права: ідея, доктрина, принцип : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / С.П. Головатий ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2008. – 44 с.
10. Медвідь А.Б. Конституційно-правовий статус тимчасових комісій Верховної Ради України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / А.Б. Медвідь ; Ужгород. нац. ун-т. – Ужгород, 2008. – 252 арк.
11. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
12. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 р. № 2790-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
13. Погребняк С.П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : [монографія] / С.П. Погребняк. – Х. : Право, 2008. – 240 с.
14. Совгіря О.В. Принципи відкритості, прозорості та гласності діяльності Уряду: визначення змісту і співвідношення понять / О.В. Совгіря // Публічне право. – 2011. – № 2. – С. 19–26.
15. Овсяннікова О.О. Транспарентність судової влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / О.О. Овсяннікова ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2009. – 20 с.
16. Зубенко Г.В. Принцип гласності в діяльності органів публічної влади України / Г.В. Зубенко // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія : Право. – 2013. – № 1082. – Вип. 16. – С. 66–68.
17. Серьогін В.О. Конституційний принцип гласності у діяльності органів державної влади України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / В.О. Серьогін ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 1999. – 20 с.