

УДК 342.53

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНТРОЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ КОМИТЕТАМИ ВЕРХОВНОЙ РАДЫ УКРАИНЫ

Роман МАТЕЙЧУК,

соискатель кафедры теории государства и права,
конституционного права и государственного управления
Днепропетровского национального университета имени Олеса Гончара

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена анализу реализации контрольных полномочий комитетов парламента. Отмечено, что в основном контрольная функция комитетов заключается в: 1) анализе практики применения законодательных актов в деятельности государственных органов, их должностных лиц по вопросам, отнесенным к предметам ведения комитетов; 2) участии по поручению парламента в проведении «Дня Правительства Украины»; 3) контроле выполнения Государственного бюджета Украины в части, отнесенной к предметам их ведения; 4) организации и подготовке по поручению парламента парламентских слушаний; 5) организации и подготовке слушаний в комитетах; 6) подготовке и представлении на рассмотрение парламента запросов к Президенту от комитета в соответствии с положениями п. 34 ч. 1 ст. 85 Конституции; 7) взаимодействии со Счетной палатой и Уполномоченным Верховной Рады Украины по правам человека. Особое внимание уделено организации и проведению слушаний в комитетах.

Ключевые слова: государствоведение, парламента, законодательный орган, контрольные полномочия, парламентарий, слушания, рекомендации, рабочий орган, комитет.

IMPLEMENTATION OF CONTROL POWERS BY THE COMMITTEES OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE

Roman MATEYCHUK,

Applicant at the Department of Theory of State and Law,
Constitutional Law and Public Administration
of Oles Honchar Dnipropetrovsk National University

SUMMARY

The article is devoted to the analysis of the implementation of the supervisory powers of the committees of Parliament. It was noted that, mainly, the control function of the committees consists in: 1) analyzing the practice of applying legislative acts in the activities of state bodies and their officials on issues related to the competence of the committees; 2) participation on behalf of the Parliament in holding the “Government Day of Ukraine”; 3) control over the implementation of the State Budget of Ukraine in the part related to the objects of their competence; 4) organization and preparation of parliamentary hearings on behalf of the Parliament; 5) organization and preparation of hearings in committees; 6) preparation and submission for consideration of the Parliament requests to the President from the committee in accordance with the provisions of paragraph 34 of Part 1 of Art. 85 of the Constitution; 7) interaction with the Accounts Chamber and the Commissioner for Human Rights of the Verkhovna Rada of Ukraine. Particular attention is paid to the organization and conduct of hearings in the committees.

Key words: state building, parliament, legislative body, control powers, parliamentarian, hearings, recommendations, working body, committee.

Постановка проблемы. Реформирование правовой и политической систем Украины невозможно без эффективного парламентского контроля функционирования органов государства, их должностных лиц. Парламент обладает такими полномочиями относительно действий правительства и других высших органов государственной власти, корректировки их курса. Контрольные полномочия различны, но они обязательно присутствуют – без них как важнейшей формы социального контроля (совокупности процессов в социальной системе, которые обеспечивают соответствие деятельности определенным ее стандартам, а также соблюдение ограничений в поведении, нарушение которых негативно влияет на функционирование системы [1, с. 612]; механизма, через который общество и его составляющие обеспечивают соблюдение определенных сдерживаний, условий, нарушение которых наносит ущерб функционированию социальной системы [2, с. 222; 3, с. 1263]), трудно говорить о демократизме и правовом характере государства.

В Украине контрольные функции Верховной Рады Украины довольно обширны, хотя и четко регламентированы законодательством. Они реализуются посредством многочисленного набора форм и методов, что вполне оправданно: по-другому в условиях демократического разделения власти быть не может.

Что собой представляет нынешняя модель парламентской демократии в Украине? По своей социально-политической сущности и форме государственного устройства Украина определена как демократическое, социальное, правовое, светское, унитарное государство с республиканской формой правления. Это четко зафиксировано в Конституции (ст. 1) [4], во всех важных государственных политических и правовых документах. Но декларировать демократические принципы легче, куда труднее реализовать их на практике. Особенно в условиях системного кризиса переходного периода, когда количественные и качественные характеристики политической и законотворческой деятельности приобретают особую практическую ценность [5, с. 5–6].

Парламентский контроль содержания и форм осуществления является высшим проявлением государственного контроля в Украине, который обеспечивает соблюдение законов и других правовых актов, издаваемых органами государства. Такие полномочия обусловлены особым статусом Верховной Рады Украины как представительного органа всего народа [6, с. 82].

Актуальность темы исследования. Законодательная институция представляет общество как единое целое с учетом всего многообразия его социально-экономических, политических, национальных и других интересов. Выполнить это непросто, тем более в стране с многовековыми традициями унитарного (хотя не всегда это признавалось) государственного устройства и авторитарного правления, отсутствия собственного парламентского опыта. Практика парламентского строительства начала XX в. и последние десятилетия, хоть интересна и полезна, все-таки недостаточна для высокопрофессионального решения законодательной, представительной властью многих современных проблем [5, с. 7–8].

Именно поэтому более эффективной будет реализация парламентских функций, в том числе контрольных, когда они четко закреплены за конкретными внутрипарламентскими органами или законодательным учреждением в целом. В научной литературе парламентские функции по субъектам реализации делят на: 1) полномочия собственно парламента, которые регламентируются конституционными нормами (безусловная компетенция); 2) полномочия отдельных органов парламента, которые им же и создаются, ему подчиняются и, соответственно, имеют косвенное отношение к компетенции целого представительного учреждения как органа государственной власти [7, с. 151–152] (комитеты, комиссии, фракции или группы депутатов, оппозиция или парламентское большинство и т. д.) [8, с. 328; 9, с. 114].

Особенного внимания исследователей заслуживает контрольная деятельность комитетов. В контексте сказанного существенное значение приобретает взгляд на то, как рабочие органы Верховной Рады Украины в законодательстве и реальной действительности реализуют главный принцип демократической власти – принцип разделения властей [5, с. 28].

Состояние исследования. При написании статьи автор использовал труды таких ученых, как: Ю. Битяк, В. Горобец, Е. Охотский, В. Погорилко, И. Словская, Ю. Шемшученко и др.

Целью и задачей статьи является раскрытие правового регулирования контрольных полномочий комитетов Верховной Рады Украины.

Изложение основного материала. Согласно Закону Украины «О комитетах Верховной Рады Украины» контрольная функция комитетов заключается в:

1) анализе практики применения законодательных актов в деятельности государственных органов, их должностных лиц по вопросам, отнесенным к предметам ведения комитетов, подготовке и представлении соответствующих выводов и рекомендаций на рассмотрение Верховной Рады Украины; 2) участии по поручению Верховной Рады Украины в проведении «Дня Правительства Украины»; 3) контроле выполнения Государственного бюджета Украины в части, отнесенной к предметам их ведения, для обеспечения целесообразности, эффективности и экономности использования государственных средств в порядке, установленном законом; 4) организации и подготовке по поручению Верховной Рады Украины парламентских слушаний; 5) организации и подготовке слушаний в комитетах; 6) подготовке и представлении на рассмотрение Верховной Рады Украины запросов к Президенту от комитета

в соответствии с положениями п. 34 ч. 1 ст. 85 Конституции; 7) взаимодействия со Счетной палатой; 8) взаимодействию с Уполномоченным Верховной Рады Украины по правам человека; 9) направлении материалов для соответствующего реагирования в пределах, установленных законом, органам Верховной Рады Украины, государственным органам, их должностным лицам; 10) согласовании вопросов, проведении консультаций относительно назначения на должности и освобождения от должностей руководителей соответствующих государственных органов, отнесенных к предметам ведения комитетов, и осуществлении других согласований и консультаций в случаях, предусмотренных законом (ст. 14 Закона Украины «О комитетах Верховной Рады Украины») [10].

Права и обязанности комитетов Верховной Рады Украины при осуществлении контрольной функции детально расписаны в Главе 3 Раздела III упомянутого Закона. Каждой форме контроля посвящена отдельная статья (ст. ст. 26–33).

Большинство форм контроля – это участие комитетов в подготовке вопросов на рассмотрение парламента в связи с выполнением им контрольных полномочий. Так, комитеты имеют право принимать выводы и рекомендации, а также право выступления представителя от комитета на пленарном заседании при рассмотрении Верховной Радой Украины следующих вопросов:

1) Программа деятельности Кабинета Министров Украины, отчеты о выполнении общегосударственных программ экономического, научно-технического, социального, национально-культурного развития, охраны окружающей среды; 2) ответственность Кабинета Министров Украины и принятие резолюции недоверия ему; 3) утверждение решений о предоставлении Украиной займов и экономической помощи иностранным государствам и международным организациям, а также о получении Украиной от иностранных государств, банков и международных финансовых организаций займов, не предусмотренных Государственным бюджетом Украины, осуществление контроля их использования; 4) ежегодный доклад Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека о состоянии соблюдения и защиты прав и свобод человека в Украине; 5) выражение недоверия Генеральному прокурору, что влечет его отставку с должности; 6) досрочное прекращение полномочий Верховной Рады Автономной Республики Крым (ст. 25 Закона Украины «О комитетах Верховной Рады Украины»).

Относительно самостоятельной формой контроля именно комитета является проведение слушаний в комитете (ст. 29 Закона Украины «О комитетах Верховной Рады Украины»). В такой ситуации рабочие органы:

1) имеют право инициировать предложения о проведении слушаний, проводить их по поручению Верховной Рады Украины или согласно плану работы комитетов;

2) имеют право проводить слушания с целью обсуждения проектов наиболее важных законодательных актов, выяснения эффективности реализации принятых законов и других актов парламента по вопросам, отнесенным к предметам их ведения, получения всесторонней информации по вопросам, рассматриваемым комитетом, их детального изучения и обсуждения, а также привлечения широких кругов общественности к участию в определении политики государства, развития демократического общества;

3) имеют право использовать информацию, полученную во время слушаний, при принятии решений, представлении выводов, рекомендаций комитетом по вопросам, отнесенным к предмету ведения, и распространять среди народных депутатов Украины.

Слушания в комитетах проводятся в сессионный период в дни недели, отводимые для работы в комитетах. Рабочие органы принимают решение о теме, дне и времени проведения слушаний, как правило, не позднее чем за 30 дней до их проведения; определяются лица, ответственные за организацию подготовки и проведения слушаний, докладчики по вопросам, которые будут рассматриваться, список приглашенных (не позднее чем за неделю до начала проведения их оповещают), и порядок их освещения в средствах массовой информации. Не позднее чем за три дня до проведения слушаний членам комитета предоставляются аналитические и справочные материалы по вопросам повестки дня, другие участники получают соответствующие материалы при регистрации. Если информация, которая будет использована при проведении слушаний, содержит государственную или иную охраняемую законом тайну, может быть принято решение об их проведении в закрытом режиме.

Комитеты, в случае необходимости, приглашают на слушание Первого вице-премьер-министра Украины, вице-премьер-министров Украины, министров Украины, руководителей государственных органов, органов местного самоуправления, представителей объединений граждан, а также отдельных граждан. Каждый член комитета имеет право задавать вопросы докладчикам и получать на них ответы.

Слушания проводятся, как правило, в пределах одного рабочего дня, но может быть принято решение о продлении обсуждения.

Предложения о проведении слушаний по вопросам, которые уже были предметом обсуждения на слушаниях в комитете, могут быть внесены не ранее чем через полгода после проведения предварительных контрольных мероприятий.

Конечно, предметом обсуждения являются сложные ситуации в общественно-политической жизни [11, с. 108–109; 12, с. 254]. Так, например, Комитет по вопросам семьи, молодежной политики, спорта и туризма провел слушание 10 декабря 2018 г. по вопросам массовых нарушений прав украинских туристов в туристическом сезоне 2018 г. Председатель комитета подчеркнул, что туристический сезон отличился массовыми нарушениями прав украинских туристов, очертил ключевые причины проблем на туристическом рынке (не работает инструмент финансовой гарантии для туристов, что регулируется ст. 15 Закона Украины «О туризме» [13], в случае прекращения деятельности туроператором; не работают лицензионные условия, в частности, п. 23 (только 21% туроператоров с действующими лицензиями сдали статистическую отчетность за 2017 г., а поданные отчеты не проходят даже элементарную проверку на соответствие действительности). В то же время орган лицензирования в сфере туризма, в соответствии с возложенными на него задачами, не всегда может лишить лицензии туристическое предприятие, в отношении которого есть жалоба на некачественное предоставление или несвоевременное предоставление туристических услуг. Ведь орган лицензирования по результатам жалобы может только проверить деятельность лицензиата по соблюдению им Лицензионных условий осуществления туроператорской деятельности; не работает норма п. 8.1 Правил чартерных перевозок, утвержденных Министерством инфраструктуры, которая прямо обязывает чартерного перевозчика вернуть пассажиров в сроки, указанные в билетах, за счет предусмотренного депозита).

Участие в обсуждении также приняли пострадавшие туристы, представители центральных исполнительных органов и представители туристических организаций.

По итогам обсуждения Комитет по вопросам семьи, молодежной политики, спорта и туризма рекомендовал Кабинету Министров:

- подготовить и внести в Закон «О туризме» изменения о введении права туроператора реализовывать туристические услуги путем формирования и выдачи электронного ваучера через Единый реестр электронных ваучеров;
- поручить Министерству экономического развития и торговли совместно с Министерством финансов разработать механизм новой эффективной системы налогообложения;
- поручить Министерству экономического развития и торговли ввести действенный механизм идентификации участников туристического рынка (в частности, создать Реестр участников туристического рынка – туроператоров и турагентов);
- ускорить принятие Постановления КМУ «О внесении изменений в Лицензионные условия осуществления туроператорской деятельности» (относительно усиления ответственности туроператоров и турагентов, где, в частности, предусмотреть обязательства туроператоров начинать продажи туристического продукта, включая чартерные перевозки, только после заключения договора с поставщиком перевозки, в котором прописать согласованную серию чартерных рейсов с указанием маршрута, начала и окончания серии чартерных рейсов);
- поручить Министерству инфраструктуры усилить ответственность авиакомпаний за выполнение договорных обязательств и обязать их публиковать у себя на официальном сайте полную информацию о законтрактованных чартерных рейсах; проводить мониторинг договоров на предмет соответствия законтрактованных объемов перевозки имеющемуся техническому парку (резервного фонда воздушных судов).

Комитет также рекомендовал Генеральной прокуратуре и Антимонопольному комитету усилить контроль осуществления досудебного расследования всех начатых уголовных производств о нарушении прав потребителей туристических услуг, а Антимонопольному комитету провести проверку соблюдения туристическими операторами антимонопольного законодательства [14].

Отметим, что слушания могут быть информационного характера (касающиеся разработки государственной политики в наиболее общем смысле, накопления информации для законопроектной работы), законодательного (сосредоточены на отдельных этапах законотворчества) и контрольного (являются средством обеспечения подконтрольности и подотчетности органов публичной власти). Отчасти одно слушание может сочетать элементы всех перечисленных типов [15, с. 16–17, 21, 26, 31].

Практика свидетельствует, что последние годы контрольная деятельность комитетов парламента значительно активизировалась. Собранные членами комитета и другими участниками слушаний материалы становятся основой докладов и содокладов, конкретных предложений по улучшению законодательства и устранению обнаруженных недостатков теории, нормативной базы и практики государственного строительства. Последние материализуются в актах Верховной Рады Украины и результатах внедрения научно-технических достижений. Наиболее острые проблемы, обсуждаемые в комитетах, в дальнейшем могут дискутироваться в парламенте на парламентских слушаниях, что означает их усиленное воздействие в нормативном формате (актах парламента по результатам проведения контрольного мероприятия) на общественные отношения. Адресуются рекомендации комитетов (ст. 52 Закона Украины «О комитетах Верховной Рады Украины») и постановления парламента с соответствующими рекоменда-

ями (ч. 8 ст. 236 Регламента Верховной Рады Украины) [16], прежде всего, руководителям тех органов и институций, которые непосредственно отвечают за работу объекта слушаний.

Состояние реализации контрольных полномочий комитетов Верховной Рады Украины в форме слушаний показывает, что этот вид контроля используется с определенными недостатками. В частности, обычные граждане не имеют возможности ознакомиться с повесткой дня проведенных слушаний, стенограммой выступлений, чтобы выяснить для себя позицию участников относительно актуальной проблемы. В библиотечных фондах можно найти материалы отдельных слушаний, но они не систематизированы. Кроме того, требуют совершенствования вопросы 1) ответственности должностных лиц, приглашенных на слушания, в случае их неявки, невыполнения или ненадлежащего выполнения распоряжений комитетов, 2) юридической силы актов комитетов, принятых по вопросам организации проведения будущих слушаний и по итогам обсуждения проблемы. Традиции комитетов парламента не являются «закостенелыми», хотя они формируются со временем, с накоплением опыта практической деятельности. Но оставлять без внимания попытки усовершенствовать этот конституционно-правовой институт не стоит, поскольку осуществление контрольных полномочий определяет наличие реальной власти парламента [17, с. 218].

Выводы. Важно помнить, что для комитетов контроль – не самоцель, а важный способ мобилизации сил на улучшение работы во всех сферах государственной и общественной жизни. Поэтому конкретность, обоснованность предложений комитетов в значительной степени гарантируют их успешное проведение в жизнь. Кроме того, важно правильно обозначать институции, которым они адресованы. Обсуждение и обобщение информации по вопросам собственных рекомендаций – также составляющая контрольной деятельности комитетов. Позитивным фактом отмечаем объединение усилий двух и более комитетов для реализации контрольной функции. Согласованные действия в связи с подготовкой вопросов дают возможность сосредоточить внимание большего количества парламентариев на важных проблемах. Дальнейшие поиски форм и методов контрольной функции рабочих органов законодательного учреждения остаются одним из обязательных заданий государственного управления.

Список использованной литературы:

1. Философский энциклопедический словарь / ред. кол.: С.С. Аверинцев, Э.А. Араб-Оглы, Л.Ф. Ильичев и др. Москва: Сов. энциклопедия, 1989. 814 с.
2. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2000. 520 с.
3. Советский энциклопедический словарь / Под ред. А.М. Прохорова. Москва: Сов. энциклопедия, 1989. 1632 с.
4. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua> (дата обращения: 25.01.2019).
5. Охотский Е.В. Государственная служба в парламенте: Отечественный и зарубежный опыт. Москва: Москов-

ский государственный институт международных отношений (Университет); «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2002. 400 с.

6. Словська І.Є. Державний контроль як різновид соціального: поняття та види. Правові реформи в Україні: проблеми реалізації: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 16–17 лютого 2011 р.): у 4-х т. Київ: Центр правових наукових досліджень, 2011. Т. 3. С. 82–84.

7. Горобец В.Д. Конституційно-правовий статус парламента Російської Федерації: дис. ...докт. юрид. наук: 12.00.02. М., 2003. 401 с.

8. Конституційне право України. Академічний курс: підручник: У 2 т. Т. 2 / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. Київ: ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2008. 800 с.

9. Словська І.Є. Класифікація функцій парламента. Підприємство, господарство і право. 2011. № 7. С. 112–115.

10. О комитетах Верховной Рады Украины: Закон Украины от 4 апреля 1995 г. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата обращения: 25.01.2019).

11. Парламентське право України: навч. посібник / кол. авт.; за ред. О.Н. Ярмиша. Харків: Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. 500 с.

12. Словська І.Є. Конституційно-правовий статус парламента – Верховної Ради України: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 336 с.

13. О туризме: Закон Украины от 15 сентября 1995 г. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата обращения: 25.01.2019).

14. Комитет по вопросам семьи, молодежной политики, спорта и туризма в порядке контроля рассмотрел вопросы массовых нарушений прав украинских туристов в туристическом сезоне 2018 года / Сообщения. 10 декабря 2018 г. URL: <http://portal.rada.gov.ua/ru/news/Novosty/Soobshchenyya/page/ru/news/Novosty/Soobshchenyya/165601.html> (дата обращения: 25.01.2019).

15. Слухання у комітетах Верховної Ради України. Процедура, коментарі, зразки документів: практ. посіб. / Л.А. Андрієвська, Е.Р. Рахімкулов (відп. ред); Програма сприяння парламента України. 3-є вид., перероб. і доп. Київ: [Б.в.], 2007. 67 с.

16. О Регламенте Верховной Рады Украины: Закон Украины от 10 февраля 2010 г. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата обращения: 25.01.2019).

17. Словська І.Є. Організація і проведення слухань у комітетах Верховної Ради України. Актуальні проблеми політики. 2012. Вип. 44. С. 211–219.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Матейчук Роман Иванович – соискатель кафедры теории государства и права, конституционного права и государственного управления Днепропетровского национального университета имени Олеса Гончара

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Mateichuk Roman Ivanovych – Applicant at the Department of Theory of State and Law, Constitutional Law and Public Administration of Oles Honchar Dnipropetrovsk National University

nata2cmu@i.ua