

ЗОЗУЛЯ О. І.,кандидат юридичних наук, доцент
кафедри загальноправових дисциплін
(Харківський національний університет
внутрішніх справ)**УДК 342.536(477)****КОНТРОЛЬНА ФУНКЦІЯ КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ:
ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ЗНАЧЕННЯ**

Виконано аналіз теоретичних положень і конституційно-правових засад щодо розуміння сутності контрольної функції комітетів Верховної Ради України, визначено її основні ознаки та значення, а також обґрунтовано пріоритетні напрями вдосконалення конституційно-правового регулювання контрольної діяльності парламентських комітетів.

Ключові слова: контрольна функція, підготовчо-допоміжний характер, парламентський контроль, комітети, Верховна Рада України, парламент.

Выполнен анализ теоретических положений и конституционно-правовых основ относительно понимания сущности контрольной функции комитетов Верховной Рады Украины, определены ее основные признаки и значение, а также обоснованы приоритетные направления совершенствования конституционно-правового регулирования контрольной деятельности парламентских комитетов.

Ключевые слова: контрольная функция, подготовительно-вспомогательный характер, парламентский контроль, комитеты, Верховная Рада Украины, парламент.

The analysis of the theoretical provisions and constitutional-legal basis concerning the understanding of the essence of the control function of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine is made, also it was determined its main features and values, as well as substantiated priority directions of improvement the constitutional-legal regulation of the control activities of the parliamentary committees.

Key words: control function, preparatory and subsidiary character, parliamentary control, committees, Verkhovna Rada of Ukraine, parliament.

Вступ. На рівні із законопроектною та іншою підготовчо-попередньою роботою виконання контрольних функцій становить один із провідних конституційно визначених напрямів функціонування комітетів Верховної Ради України. При цьому ними здійснюються досить різноманітні форми контрольної діяльності, що відрізняються змістом, методами і наслідками. Водночас сьогодні законодавче регулювання контролю комітетів Верховної Ради України характеризується певною невпорядкованістю та фрагментарністю, а також відсутній єдиний цілісний підхід до розуміння природи контрольної функції комітетів та її місця в системі парламентського контролю. А отже, у контексті вдосконалення організації та підвищення ефективності діяльності комітетів Верховної Ради України вбачаються актуальними питання сутності їхньої контрольної функції та повноважень.

Зазначимо, що окремі аспекти контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України раніше вже розглядалися такими вченими, як О.М. Анохін, Ю.Г. Барабаш, Ю.Д. Древаль, К.О. Колесник, О.О. Майданник, І.Є. Словська та інші. Водночас їхні дослідження



стосуються переважно лише конкретних особливостей тих чи інших форм контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України, предметно не розкриваючи теоретико-правові підвалини розуміння природи, сутності та ключових рис контрольної функції парламентських комітетів, її єдність і взаємозв'язок із нормопроектною, організаційною та іншими функціями.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз теоретичних положень і конституційно-правових засад щодо розуміння сутності контрольної функції комітетів Верховної Ради України, визначення її основних ознак і значення, а також обґрунтування пріоритетних напрямів удосконалення конституційно-правового регулювання контрольної діяльності парламентських комітетів.

Результати дослідження. Передусім, зазначимо, що контрольна функція та повноваження комітетів як допоміжних парламентських органів безпосередньо зумовлюються і опосередковуються компетенцією Верховної Ради України загалом. Вказане дає змогу розглядати контрольну діяльність комітетів у контексті парламентського контролю як одного з провідних напрямів діяльності Верховної Ради України.

При цьому деякого уточнення потребує співвідношення контрольної діяльності комітетів і парламентського контролю Верховної Ради України. З одного боку, комітети за своєю природою і статусом є не відособленими від парламенту органами державної влади, а його підготовчо-допоміжними, робочими органами, що самостійно не застосовують відповідні заходи реагування за наслідком проведення контролю. Як зазначає з цього приводу О.О. Майданник [1, с. 46], діяльність комітетів має зосереджуватись на сприянні Верховній Раді України у здійсненні повноважень щодо парламентського контролю, виконуючи дії переважно допоміжного характеру.

З іншого ж боку, М.А. Маркуш розглядає комітети Верховної Ради України саме як суб'єктів, які безпосередньо виконують функції парламентського контролю [2]. Наприклад, ч. 1 ст. 89 Конституції України від 28 червня 1996 р. [3] прямо уповноважує комітети Верховної Ради України на «виконання контрольних функцій», конституційне закріплення чого у 2004 та 2014 рр. забезпечило легітимацію цього реально здійснюваного напрямку діяльності парламентських комітетів. При цьому маємо не погодитись із О.М. Держалюком із приводу того, що станом на 2013 р. парламентські комітети брали участь у здійсненні парламентського контролю лише на стадії підготовки та попереднього розгляду питань [4, с. 96], оскільки незалежно від конституційного визнання профільним законодавством закріплювались відповідні контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України.

У змісті ч. 1 ст. 89 Конституції України від 28 червня 1996 р. суддя Конституційного Суду України М.А. Маркуш убачає покладення на комітети «здійснення контрольних функцій Верховної Ради України» [2]. Тут маємо дещо уточнити: з огляду на неможливість делегування повноважень парламенту його органам вищенаведене формулювання конституційної норми вказує на наявність саме у комітетів Верховної Ради України власних контрольних функцій. Враховуючи визначені ст. 14 Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [5] напрями контрольної діяльності комітетів, можна стверджувати, що вони як організують і готують заходи безпосереднього парламентського контролю (наприклад, парламентських слухань), так і самостійно здійснюють заходи контрольного характеру, що не потребують обов'язкового проведення засідань парламенту чи прийняття ним рішень (наприклад, аналіз практики застосування законів, проведення комітетських слухань). Подібної думки дотримується також Ю.Д. Древаль [6], що констатує нерідко самостійний характер контрольної функції комітетів, яка не спрямована виключно на підготовку рішень для Верховної Ради України загалом.

Отже, ключовою ознакою контрольної функції комітетів Верховної Ради України є її спрямованість на реалізацію парламентського контролю, поєднання форм власної контрольної діяльності та заходів (організаційного, інформаційного, експертно-аналітичного та інших) забезпечення виконання контрольних повноважень самого парламенту. При цьому якщо одні повноваження парламентські комітети здійснюють насамперед за власною



ініціативою (наприклад, аналіз практики застосування законів), то інші повноваження вони виконують за окремим дорученням Верховної Ради України (наприклад, організація та підготовка парламентських слухань).

Зазначимо, що визначення контрольної функції комітетів Верховної Ради України має безпосередньо ґрунтуватись на понятті парламентського контролю, змістом якого охоплюється контрольна діяльність комітетів. Запропонована Ю.Г. Барабашом [7] дефініція парламентського контролю містить такі важливі ознаки, як можливість його здійснення органами парламенту, а також спрямованість на перевірку діяльності відповідних суб'єктів на предмет не лише її законності, але й ефективності та доцільності. З іншого боку, О.О. Майданник [8] зауважує спрямованість парламентського контролю на визначення ступеня відповідності діяльності та актів підконтрольних суб'єктів тільки законам України. На нашу ж думку, щодо контрольної діяльності парламентських комітетів треба говорити про її спрямованість на визначення відповідності об'єкта контролю вимогам як законності, так і ефективності/доцільності, наприклад, це підготовка на розгляд парламенту питання відповідальності уряду тощо. Така ознака парламентського контролю, як його спрямованість на здійснення «постійної й ефективної перевірки» виконання актів парламенту [9, с. 13], хоча є дещо фрагментарною і переобтяженою оціночним критерієм, теж загалом втілюється у контрольній функції комітетів. Їхня контрольна діяльність здійснюється на постійній основі, протягом усього строку їхніх повноважень, полягаючи у періодичному виконанні тих чи інших заходів контрольного характеру.

До інших ознак парламентського контролю О.О. Майданник слушно зараховує застосування за наслідками проведеної перевірки певних заходів впливу щодо усунення виявлених порушень, їх запобігання у майбутньому та притягнення винних до відповідальності [8]. Зауважимо, що відповідно до підготовчо-допоміжного статусу парламентських комітетів їхня контрольна діяльність загалом має інформаційно-рекомендаційний характер і сама по собі не передбачає прийняття обов'язкових до виконання остаточних рішень чи застосування заходів впливу. Натомість комітети можуть лише ініціювати питання про застосування певних заходів реагування на виявлені ними порушення (наприклад, направлення комітетом матеріалів до компетентних органів у разі виявлення порушень прав громадян, інтересів держави або територіальної громади згідно із ст. 33 Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [5]). При цьому рекомендаційний характер рішень комітетів Верховної Ради України не завжди може забезпечити необхідну дієвість здійснюваного ними парламентського контролю, що першочергово потребує встановлення чітких гарантій своєчасного та об'єктивного розгляду компетентними органами рекомендацій парламентських комітетів. Також актуалізується удосконалення й розширення методів контролю парламентських комітетів, адже своєчасне і повне виявлення, отримання, аналіз та оцінка ними необхідної інформації дають змогу ефективно виявляти відповідні недоліки в діяльності підконтрольних суб'єктів, визначити та готувати адекватні заходи реагування на них.

Чинна редакція Конституції України від 28 червня 1996 р. [3], покладаючи на комітети Верховної Ради України виконання контрольних функцій, прямо не визначає їх належність до парламентського контролю. При цьому законопроект від 1 липня 1999 р., який передбачав конституційне закріплення здійснення комітетами саме парламентського контролю, було визнано неконституційним Висновком Конституційного Суду України від 14 березня 2001 р. № 1-в/2001 [10]. З одного боку, треба погодитись із доводами Конституційного Суду України, що комітети Верховної Ради України за своїм статусом справді не можуть самі здійснювати будь-які повноваження від імені парламенту і не є самостійними суб'єктами парламентського контролю. З іншого ж боку, вказане не виключає широку участь комітетів у реалізації парламентського контролю шляхом здійснення не тільки підготовки та попереднього розгляду питань (як, наприклад, стверджується у рішеннях Конституційного Суду України від 27 травня 2009 р. № 12-рп/2009 [11] і від 10 червня 2010 р. № 16-рп/2010 [2]), але й окремих форм власної контрольної діяльності. Це дає підстави деяким ученим усе ж таки зараховувати комітети Верховної Ради України до спеціальних суб'єктів парламент-



ського контролю (В.Д. Бринцев [11], О.О. Майданник [1, с. 47; 8]), а їхню діяльність визначати «найбільш ефективним засобом здійснення» (К.О. Колесник [12, с. 186]) парламентського контролю.

Також вважаємо, що конституційне визнання за парламентськими комітетами певних контрольних функцій має розглядатись не як обмеження прав і свобод людини й громадянина та порушення ст. 157 Конституції України (на думку Конституційного Суду України [10]), а навпаки – як розширення можливостей реалізації конституційних прав громадян у рамках контрольної діяльності Верховної Ради України та її комітетів. Наприклад, проведення комітетських слухань і аналіз практики застосування законів виступають одними з форм опосередкованої реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами, що здійснюється через комітети, утворені всенародно обраним парламентом із числа народних депутатів України.

Зазначимо, що контрольна діяльність парламентських комітетів, втім, як і Верховної Ради України загалом, має політико-правовий характер, здійснюючись з урахуванням політичної доцільності народними депутатами України щодо відповідності підконтрольних суб'єктів вимогам не лише об'єктивної законності, але й досить суб'єктивної ефективності. Водночас вказане не має виключати обов'язковості саме об'єктивного аналізу даних щодо діяльності підконтрольних суб'єктів, що О.О. Майданник [8] прямо зараховує до основних ознак функції парламентського контролю. У зв'язку з політичним характером парламентського контролю варто також погодитись із Ю.Г. Барабашом [7] щодо нагальності недопущення застосування контрольних повноважень парламенту та його комітетів як засобів політичного тиску.

Як ознака контрольної діяльності парламентських комітетів також може розглядатись її системність, що проявляється як у спільності напрямів для всіх комітетів, узгодженості контрольних заходів у рамках комітету, так і в інтегрованості їхньої контрольної діяльності в загальну систему парламентського контролю. Звідси впливає інша не менш важлива засада контрольної діяльності комітетів – їхня підзвітність Верховній Раді України, що зумовлюється переважно підготовчо-допоміжним характером діяльності комітетів й сприяє цілісності та послідовності реалізації їхніх контрольних повноважень.

Мета контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України у найбільш загальних рисах може бути визначена як забезпечення реалізації парламентського контролю – важливого елемента парламентаризму та системи «стримувань і противаг» в організації публічної влади в Україні. При цьому маємо не погодитись із І.Є. Словською, що метою контрольної діяльності парламенту є «нагляд за станом виконання ухвалених законів» [13]. На нашу думку, подібне визначення дещо ускладнює розуміння сутності контролю парламенту та його органів, фактично отожднюючи його з наглядом, а також надто звужуючи предмет такого контролю до одного лише виконання законів.

Загалом же, контрольна функція парламентських комітетів спрямовується на виявлення, усунення та запобігання недолікам у роботі органів публічної влади. Екстраполюючи щодо цього перелічені Ю.Г. Барабашем види функцій парламентського контролю [7], може йтися про спрямованість контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України більшою або меншою мірою на реалізацію управлінської, коригуючої, правоохоронної, інформаційної та превентивної функцій. Також зауважимо, що виконання самостійної за суттю контрольної функції парламентських комітетів є іманентним складником реалізації інших їхніх функцій, що, у свою чергу, впливає на ефективне здійснення не лише парламентського контролю, але й законодавчого, установчо-номінаційного та інших напрямів діяльності Верховної Ради України. Крім відповідних завдань правового характеру, контрольна діяльність комітетів забезпечує досягнення також певних соціально-політичних цілей, зокрема залучення громадськості до процесів управління суспільними і державними справами, публічний та прозорий розгляд і обговорення важливих, резонансних питань, зняття напруги і подолання протиріч у соціумі (шляхом організації слухань, підготовки запитів до глави держави тощо).



До конкретних цілей парламентського контролю (а отже, контрольної діяльності комітетів) у науковій літературі зараховують забезпечення достатньої централізації владних повноважень, запобігання їх дублюванню, відмежування політичного та адміністративного керівництва, обґрунтоване застосування конституційно-правової відповідальності [13]. Передусім, зазначимо, що забезпечення централізації повноважень і відмежування політичного та адміністративного керівництва не є загальними завданнями контролю Верховної Ради України та її комітетів, що значною мірою залежать від векторів поточної державної політики. Окрім того, зауважимо невичерпність вищенаведеного переліку цілей контрольної діяльності, до яких можна зараховувати, наприклад, забезпечення дотримання прав людини, реалізації програми діяльності уряду, доцільності та економності витрачання державних коштів, законності та ефективності функціонування державних органів, своєчасного й адекватного реагування на суспільно важливі події тощо.

Конституційно-правове регулювання контрольної діяльності комітетів нині представлене положеннями Конституції України та профільного Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [5]. Водночас треба констатувати деяку фрагментарність таких конституційно-правових засад, зокрема конституційну невизначеність основних напрямів і гарантій контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України та її належності саме до системи парламентського контролю. Крім того, треба вказати також на невичерпність законодавчого регулювання контрольних повноважень і форм реагування на виявлені недоліки, а також відсутність детального порядку їх реалізації.

Зазначимо, що контрольна діяльність комітетів Верховної Ради України, будучи, по суті, складовою частиною парламентського контролю, згідно з п. 33 ч. 1 ст. 85, ч. 5 ст. 89 Конституції України від 28 червня 1996 р. [3] має здійснюватись у межах, визначених Конституцією та законами України. До конституційного закріплення виконання комітетами контрольних функцій Конституційний Суд України у своєму Висновку від 14 березня 2001 р. № 1-в/2001 [10] зазначив, що здійснення комітетами парламентського контролю у межах і на підставі законів (а не тільки Конституції України) призведе до «зниження рівня гарантованості окремих конституційних прав і свобод людини і громадянина, звуження їх змісту та обсягу, отже, і до їх обмеження».

На нашу ж думку, розгорнуте законодавче врегулювання змісту, форм і меж контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України, поєднане з нині відсутнім конституційним переліком їхніх основних «контрольних функцій», навпаки, чітко унормує й упорядкує таку діяльність парламентських комітетів, встановлюючи додаткові гарантії реалізації та дотримання ними конституційних прав і свобод людини й громадянина. Тут також можна погодитись із О.О. Майданник щодо необхідності прийняття комплексного Закону України «Про парламентський контроль в Україні», який би, серед іншого, визначав й роль у такому контролі парламентських комітетів, а також розширення регулювання їхніх контрольних повноважень Законом України «Про комітети Верховної Ради України» [1, с. 47; 8]. Вважаємо, що такий підхід істотно підвищить юридичну гарантованість контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України, сприятиме її ефективності, цілеспрямованості та відповідальності реалізації контрольної функції парламентських комітетів.

Вищезначені загальні недоліки і прогалини конституційно-правового регулювання контрольної діяльності парламентських комітетів загалом негативно позначаються на її ефективності, зумовлюючи низький рівень парламентського контролю. При цьому А.В. Шипіка [14, с. 26, 27] серед причин недостатньої ефективності контролю комітетів Верховної Ради України насамперед виділяє відсутність у них достатніх контрольних повноважень (за прикладом зарубіжних країн) і недосконалість механізму реалізації наявних прав. Загалом погоджуючись із цим, не можна залишати поза увагою низку інших причин неефективності контрольної діяльності парламентських комітетів. Зокрема, О.О. Майданник [1, с. 46, 47; 8] вказує на лише часткове використання комітетами вже наявних у них контрольних повноважень, а також вибірковість, безсистемність, недостатню ретельність і повноту їхньої контрольної діяльності. Окрім того, Ю.Д. Древаль [6] обґрунтовано зауважує ризик непро-



зорості цієї діяльності парламентських комітетів і впливу на них та їхніх окремих членів із боку депутатських фракцій, політичних партій і різних зацікавлених груп. Саме тому в контексті забезпечення дієвості контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України особлива увага має приділятися подальшій інституалізації контрольної функції як окремого повноцінного напрямку їхньої діяльності, інтенсифікації контролю комітетів, підвищенню його відповідальності та організованості, а також забезпеченню ширшої поінформованості громадськості та її участі у проведенні такого контролю.

Тут варто погодитись з О.О. Майданник [1, с. 47], Н.Л. Омельченко [15, с. 100] та іншими вченими щодо доцільності розподілу між парламентськими комітетами контрольних повноважень залежно від їхньої спеціалізації за окремими сферами урядової діяльності відповідних «профільних» міністерств. Фахова спеціалізація парламентських комітетів, на думку М.В. Развадовської [16, с. 101, 102], сприяє не тільки досягненню високого рівня законодавчого досвіду, але й налагодженню взаємозв'язків Верховної Ради України з органами виконавчої влади, підвищуючи ефективність парламентського контролю за їхньою діяльністю.

Висновки. Контрольну функцію комітетів Верховної Ради України можна визначити як один із основних напрямів їхньої діяльності, здійснюваний відповідно до законодавства в рамках парламентського контролю шляхом перевірки законності та ефективності діяльності підконтрольних суб'єктів, а також ініціювання заходів із усунення виявлених недоліків та їх запобігання. До основних особливостей контролю парламентських комітетів належать його спрямованість на реалізацію парламентського контролю, поєднання форм власної контрольної діяльності та заходів забезпечення виконання контрольних повноважень самого парламенту, інформаційно-рекомендаційний і політико-правовий характер, визначення відповідності об'єкта контролю вимогам як законності, так і ефективності.

Список використаних джерел:

1. Майданник О.О. Роль комітетів Верховної Ради України у забезпеченні прав людини. Національні та міжнародні механізми захисту прав людини: матеріали II міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 26 жовтня 2013 р.) / За ред. В.О. Серьогіна. Харків: Харк. нац. ун-т внутр. справ; «Рейтинг», 2013. С. 45–48.
2. Рішення Конституційного Суду України: від 10 червня 2010 р. № 16-рп/2010. Офіційний вісник України. 2010. № 49. Ст. 1611.
3. Конституція України: від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Держалюк О.М. Роль парламентських комітетів у відносинах між парламентом і урядом в Україні. Стратегічні пріоритети. 2013. № 4. С. 91–100.
5. Про комітети Верховної Ради України: Закон України: від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 19. Ст. 134.
6. Древаль Ю.Д. Участь комітетів (комісій) у забезпеченні механізму парламентського контролю. Теорія та практика державного управління. 2009. Вип. 3. С. 223–229.
7. Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 2004. 20 с.
8. Майданник О.О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 / Ін-т законодавства Верхов. Ради України. К., 2008. 39 с.
9. Майданник О.О. Поняття і сутність парламентського контролю. Право України. 2004. № 10. С. 12–16.
10. Висновок Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України: від 14 березня 2001 р. № 1-в/2001. Офіційний вісник України. 2001. № 12. Ст. 494.
11. Рішення Конституційного Суду України: від 27 травня 2009 р. № 12-рп/2009. Офіційний вісник України. 2009. № 42. Ст. 1418.



12. Колесник К.О. Парламентська процедура в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / НЮАУ. Харків, 2003. 213 с.
13. Словська І.Є. Верховна Рада України в системі вітчизняного парламентаризму: конституційно-правове дослідження: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». О., 2014. 47 с.
14. Шипіка А.В. Організаційно-правові аспекти діяльності комітетів Верховної Ради України. Європейські перспективи. 2016. Вип. 2. С. 21–28.
15. Омельченко Н.Л. Контрольна діяльність парламенту України в процесі реалізації законодавчої функції Верховною Радою України. Митна справа. 2012. № 5 (83). Ч. 2. Кн. 2. С. 96–101.
16. Развадовська М.В. Внутрішньоуправлінська діяльність Верховної Ради України (організаційно-правові засади): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. Х., 2005. 217 с.

