

ПРАВОВИЙ СТАТУС ПІДКОМІТЕТІВ КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**LEGAL STATUS OF SUBCOMMITTEES OF THE COMMITTEES
OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE****Зозуля О.І.,***кандидат юридичних наук, доцент,
докторант**Ужгородського національного університету*

Виконано аналіз теоретичних положень та конституційно-правового регулювання статусу підкомітетів комітетів Верховної Ради України. Визначено, що підкомітети як внутрішні робочі органи комітетів Верховної Ради України зазвичай діють на постійній основі, є порівняно нечисленними та складаються лише із членів відповідного комітету. В умовах досить широких предметів відання більшості парламентських комітетів та їх нерідко значного персонального складу підкомітети дозволяють досягти більшої спеціалізації (фаховості) комітетів Верховної Ради України і цілеспрямованості їхньої діяльності, а також пришвидшити та поглибити роботу над складними питаннями.

Встановлено особливості статусу підкомітетів, якими є його похідний характер від статусу парламентських комітетів, спрямованість на забезпечення основних напрямків діяльності комітету, менш формалізований характер діяльності, необмеженість кількості підкомітетів і їх граничного складу, членство членів комітету в кількох підкомітетах і право брати участь в їх роботі без такого членства, рекомендаційний характер рішень підкомітету, визначення правил діяльності підкомітету за аналогією до правил роботи комітету.

Обґрунтовано пріоритетні напрями удосконалення правового статусу підкомітетів парламентських комітетів, що насамперед потребує комплексного законодавчого закріплення підстав і порядку утворення підкомітетів та формування їх персонального складу, статусу голови та членів, повноважень підкомітетів і засад їх взаємодії, предмету та порядку прийняття доручень підкомітету; встановлення обов'язковості утворення підкомітетів та їх участі в розгляді законопроектів; урахування фракційної приналежності та компетентності під час формування складу підкомітетів; обмеження права членів комітету одночасно входити до складу не більше двох-трьох підкомітетів.

Ключові слова: правовий статус, підкомітети, комітети, Верховна Рада України, засідання, голова, члени.

The analysis of the theoretical basis and constitutional-legal regulation of the status of subcommittees of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine is made. It has been determined that subcommittees as internal working bodies of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, usually acting on a regular basis, are relatively small and comprise only members of the relevant committee. Under the conditions of rather broad subject matter of the majority of parliamentary committees and its often significant personal composition, subcommittees make it possible to achieve greater specialization (professionalism) of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine and the purposefulness of its activities, as well as speed up and deepen work on complex issues.

It was established the peculiarities of the status of subcommittees, which are its derivative character from the status of parliamentary committees, the focus on providing the main areas of activity of the committee, the less formalized nature of activity, the unlimited number of subcommittees and its composition limit, the membership of committee members in several subcommittees, the right to participate in its work without such membership, the recommendatory nature of the decisions of the subcommittee, the definition of the rules of the subcommittee activities by analogy with the rules of work of the committee.

The priority directions of improvement the legal status of the subcommittees of parliamentary committees are substantiated, which, first of all, requires a comprehensive legislative consolidation of the grounds and procedure for the formation of subcommittees and the formation of its personal composition, the status of the chairperson and members, the powers of the subcommittees and the bases of its interaction, the subject and procedure for accepting the instructions of the subcommittee; the establishment of the mandatory formation of subcommittees and its participation in the consideration of bills; taking into account fractional affiliation and competence in the formation of the composition of the subcommittees; limiting the right of members of committee at one and the same time to join not more than two to three subcommittees.

Key words: legal status, subcommittees, committees, Verkhovna Rada of Ukraine, meetings, chairman, members.

Постановка проблеми. Значний обсяг роботи комітетів Верховної Ради України, їх значний персональний склад і загалом політичний характер діяльності зумовлюють необхідність формування в комітетах різноманітних допоміжних органів – підкомітетів, робочих груп, науково-консультативних рад тощо. Найбільш істотну роль у забезпеченні основних напрямків діяльності комітетів відіграють їх підкомітети, які зазвичай діють на постійній основі, є порівняно нечисленними та складаються лише із членів комітету, що сприяє поглибленій фаховості та оперативності розгляду питань у комітеті. Разом із тим на сьогодні правовий статус підкомітетів пар-

ламентських комітетів залишається майже законодавчо невизначеним, а існуючі норми здебільшого застарілі та фрагментарні, що у підсумку гальмує та формалізує практичне використання підкомітетів у роботі комітетів. Отже, в контексті вдосконалення організації та підвищення ефективності діяльності комітетів і вбачаються актуальними питання правового статусу їх підкомітетів.

Стан дослідження. Зазначимо, що окремі аспекти внутрішньої організації роботи парламентських комітетів, у тому числі в їх підкомітетах, відповідних групах і рада, раніше вже розглядали такі вчені, як О.М. Анохін, О.Ю. Бруслик, Ю.Д. Древаль,

І.Ю. Кунець, І.В. Мукомела, М.В. Развадовська та інші. Водночас їхні наукові дослідження стосуються здебільшого тільки загальних питань ролі підкомітетів у діяльності парламентських комітетів, розгорнуто не характеризуючи сучасний стан і проблеми компетенції підкомітетів, засад і порядку їх формування, статусу голів і членів підкомітетів. Саме тому метою нашої роботи є аналіз теоретичних положень та конституційно-правового регулювання статусу підкомітетів комітетів Верховної Ради України, визначення основних напрямів та форм їхньої діяльності, характеристика засад утворення підкомітетів та формування їх персонального складу, повноважень голови та членів підкомітету, а також обґрунтування пріоритетних напрямів удосконалення організації діяльності підкомітетів.

Виклад основного матеріалу. Передусім відмітимо, що в діяльності парламентських комітетів як в Україні, так і в зарубіжних країнах широкого використання набуло утворення з їх складу підкомітетів як внутрішніх робочих органів комітетів. Згідно з ч. 1 ст. 37 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1] підкомітети мають на меті «забезпечення основних напрямків діяльності комітету». При цьому практична діяльність підкомітетів зосереджується не тільки на підготовці до розгляду комітетом законопроектів [2, с. 26; 3, с. 14], але й на попередній підготовці та розгляді інших нормопроектних, контрольних і організаційних питань. Загалом же, в умовах досить широких предметів відання більшості комітетів та їх нерідко значного персонального складу утворення нечисленних за складом підкомітетів дозволяє досягти ще більшої спеціалізації комітетів і цілеспрямованості їхньої діяльності, а також пришвидшити, поглибити та інтенсифікувати роботу над складними питаннями.

Конституційно-правовий статус підкомітетів як ключових структурних елементів парламентських комітетів чинним законодавством предметно не регламентується. Зокрема, профільний Закон України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1] закріплює лише основні засади їх утворення та напрямів діяльності, тоді як предмети відання підкомітетів, їх перелік і кількісний склад цілком логічно мають затверджуватись самим комітетом. Водночас залишається неврегульованим конкретний порядок утворення підкомітетів і формування їх персонального складу, статус голови та членів, повноваження підкомітетів, питання взаємодії між собою і з комітетом тощо. Усунення цих законодавчих прогалин сприятиме підвищенню ефективності діяльності підкомітетів та їхньої реальної ролі у виконанні функцій та повноважень комітету.

Як відзначає Б.І. Ольховський [3, с. 18], нерідко основний етап роботи комітету над законопроектами проходить на рівні підкомітетів, які забезпечують розподіл праці та концентрацію зусиль по опрацюванню законопроектів, тим самим прискорюючи законодавчий процес. При цьому, відповідно до ч. 1 ст. 38 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1], підкомітети дійсно уповноважуються розгля-

дати проекти актів парламенту й передані їм питання та звітувати комітету щодо них. Водночас, зважаючи на невизначеність повноважень і гарантій діяльності підкомітетів, порядку та наслідків розгляду ними питань, можна говорити насамперед про здебільшого ситуативну, неформальну роль підкомітетів у законодавчому процесі. До того ж, як констатують О.Ю. Бруслик та І.В. Мукомела [2, с. 23], напрями діяльності підкомітетів досить часто зазнають змін, що зумовлюється необхідністю пристосування даних робочих органів до змінюваних суспільних умов.

Окрім того, на відміну від чинного законодавства за першою редакцією Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1] підкомітет міг проводити слухання з приводу законопроектів, а за законопроектом від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 [4] – й з інших питань. З одного боку, проведення слухань у підкомітеті розширювало його можливості з попереднього розгляду та обговорення законопроектів, сприяючи плюралізму і всебічності опрацювання питань. З іншого ж боку, слухання є досить організаційно складною формою роботи, що потребує чіткого врегулювання та передбачає залучення на них інших компетентних осіб, які мають запрошуватись комітетом. Тому з метою забезпечення поглибленого розгляду питань за наявності вагомих підстав доцільно проводити слухання не в підкомітеті, а на рівні всього комітету, який у підсумку і приймає остаточні рішення з питань, що розглядаються.

Як відзначає О.В. Скрипнюк [5, с. 12], структуризація парламентських комітетів сприяє оптимізації їхньої діяльності й створює додаткові механізми контролю за нормопроектною діяльністю всередині самого комітету.

Відмітимо, що згідно з ч. 4 ст. 37 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1] комітет самостійно утворює свої підкомітети, визначаючи їх перелік та кількісний склад. При цьому маємо не погодитись із запропонованим законопроектом від 20.11.1998 р. (реєстр. № 2254) [4] прийняттям рішення про це більшістю членів комітету «від їх фактичної кількості», натомість же таке рішення слід приймати більшістю від затвердженого складу комітету. А за першою редакцією Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР перелік і кількісний склад підкомітетів мав визначатись затвердженням парламентом положенням про комітет. Такий підхід, хоча й забезпечував централізоване впорядкування мережі підкомітетів усіх комітетів, водночас істотно ускладнював процес утворення і реорганізації підкомітетів, а також обмежував самостійність комітетів у вирішенні питань власної внутрішньої організації.

Можлива кількість підкомітетів у комітеті наразі законодавчо не обмежується, залишаючи у повній мірі вирішення даного питання на розсуд самого комітету. Водночас, наприклад, законопроектом від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 [4] пропонувалось обмеження можливої кількості підкомітетів не більше п'ятьма. На необхідність законодавчого вирішення питання граничної кількості підкомітетів звертається увага і в науковій літературі [2, с. 39]. З одного боку,

з огляду на можливість входження членів комітету до складу кількох підкомітетів, кількість підкомітетів наразі ніяк юридично не обмежена, що актуалізує запобігання зловживанню утворенням підкомітетів. З іншого ж боку, у великих комітетах виправдано може існувати потреба утворення більше п'ятих підкомітетів. Неактуальність суперечливого обмеження кількості підкомітетів зумовлюється й тим, що сам по собі підкомітет є лише зручною формою розподілу роботи всередині комітету, що не підміняє його собою, а також не дає додаткових переваг членам підкомітету порівняно з іншими членами комітету. У цьому контексті як недолік слід указати й предметну неурегульованість підстав і порядку утворення підкомітетів, що ускладнює не тільки формування, але й застосування такої форми роботи комітету.

Персональний склад підкомітетів, на відміну від робочих груп комітету, формується тільки зі складу відповідного комітету. Як недолік відзначимо відсутність інших критеріїв формування складу підкомітетів – приналежності до фракцій (груп), компетентності, бажання тощо. Чинне законодавство загалом характеризується невизначеністю не тільки критеріїв, але й порядку обрання та припинення повноважень членів підкомітетів.

При цьому, згідно з ч. 2 ст. 37 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1], підкомітет утворюється у складі «не менш як трьох членів комітету». Погоджуючись із такою мінімальною кількістю учасників підкомітету, маємо зауважити неточність формулювання наведеної норми, що відносить до мінімального складу підкомітету тільки членів комітету без урахування його посадових осіб. Відсутність граничної межі складу підкомітету залишає широкі можливості застосування диференційованого підходу до визначення його складу. До того ж членство в підкомітеті має менш формалізований характер, зокрема, допускаючи участь у роботі підкомітету членів комітету, які не входять до його складу. Крім цього, «члени комітету можуть входити до складу кількох підкомітетів» [1], що також впливає на кількісний склад підкомітетів і сприяє більшому залученню членів комітету до різних напрямів його роботи в підкомітетах. Разом із тим з метою забезпечення поглибленої спеціалізації в роботі підкомітетів може бути виправданим обмеження права членів комітету одночасно входити до складу, наприклад, не більше двох-трьох підкомітетів.

Порядок обрання голів підкомітетів на законодавчому рівні визначається лише в загальних рисах, зокрема, передбачаючи їх обрання на засіданні комітету відкритим голосуванням більшістю голосів від затвердженого складу комітету [1]. При цьому неурегульованість конкретних засад розподілу посад голів підкомітетів (наприклад, на фракційній основі) і вимог до осіб, які обираються на дані посади, загалом має негативне значення, сприяючи кулуарності й непрозорості процесу обрання керівництва підкомітетів. Але на противагу викладеному встановлено демократичний спосіб їх обрання шляхом від-

критого голосування більшістю від затвердженого складу комітету. Також зауважимо, що законодавство не передбачає жодних обмежень для зайняття посади голови підкомітету не тільки членом, а й посадовою особою комітету, що залишає відкритим питання прийнятності суміщення посади голови підкомітету з посадою голови, його заступника або секретаря комітету. Удосконалення порядку обрання голів підкомітетів неможливе без відсутнього на сьогодні належного законодавчого закріплення підстав і механізму припинення їх повноважень як ключової гарантії статусу таких посадових осіб.

Засідання, яке забезпечує колегіальний розгляд питань і напрацювання консенсусних рішень, є основною формою роботи не тільки комітету, а й його підкомітетів. За загальним правилом, засідання підкомітетів проводяться в такому ж порядку, що і засідання комітетів [1]. Водночас слід відмітити великий обсяг норм, які регулюють порядок проведення засідань комітету, що ускладнює їх точне й одноманітне застосування за аналогією до проведення засідань підкомітетів. Вважаємо, що особливості скликання позачергових засідань підкомітету, проведення їх спільних і закритих засідань, участі в засіданнях запрошених осіб, оформлення результатів роботи та інші питання хоча би на концептуальному рівні потребують законодавчого врегулювання.

Однією із засад організації роботи підкомітетів ч. 3 ст. 38 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1] визначено заборону проведення засідання підкомітету одночасно із засіданням комітету без згоди голови комітету. Така заборона є цілком логічною з огляду на необхідність забезпечення участі в роботі засідання комітету максимальної кількості його членів і наявності кворуму для прийняття рішень. У разі ж одночасного проведення засідань комітету та підкомітету член комітету об'єктивно зможе взяти участь лише в одному з них, чим порушить свій обов'язок бути присутнім на засіданнях комітету та підкомітету. Враховуючи це, а також відсутність нагальної потреби в одночасному проведенні засідань комітету та його підкомітетів, вважаємо недоцільною можливість їх поєднання за згодою голови комітету.

Відмітимо, що чинне законодавство залишає неврегульованим питання видів і порядку прийняття рішень підкомітетів, а також їх юридичної сили. Позаяк підкомітети є внутрішніми органами комітету, вони не повинні ухвалювати рішень замість самого комітету, відповідно, рішення підкомітетів не можуть мати обов'язкового характеру. У даному контексті конструктивним убачається запропоноване в законопроекті від 20.11.1998 р. № 2254 [4] формулювання рекомендаційного характеру рішень підкомітету для комітету. Разом із тим, виходячи з положень п. 9 ч. 1 ст. 24 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [6], підкомітет своїми рішеннями може давати доручення, обов'язкові для виконання членами комітету. Перш за все, усуваючи неточність формулювання даної норми, її слід поширити лише на голову та членів підкомітету. Надання подібних

доручень усередині самого підкомітету є прийнятим і дієвим засобом вирішення його внутрішньо-організаційних питань та забезпечення практичної реалізації покладених завдань. У зв'язку із цим насамперед актуалізується відсутнє наразі врегулювання порядку прийняття та оформлення доручень підкомітету, їх предмету, наслідків невиконання тощо.

На законодавчому рівні предметно не врегулюються специфічні повноваження голови та членів підкомітетів комітету. У цьому питанні насамперед слід виходити з наявності в голови та членів підкомітету, які зазвичай обираються з числа членів комітету, базового статусу члена комітету, права і обов'язки якого вони здійснюють у підкомітеті. Водночас, оскільки законодавство прямо не забороняє обрання одного з керівників комітету головою підкомітету, його повноваження можуть також поєднуватися з повноваженнями відповідно голови, його заступника або секретаря комітету.

Власні повноваження голови підкомітету за посадою згідно з ч. 4 ст. 38 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1] зводяться лише до обов'язку складати щомісячний графік його засідань за погодженням із головою комітету, а також здійснювати підготовку засідань підкомітету. Планування та підготовка засідань дійсно є ключовими умовами належної організації роботи підкомітету комітету, проведення засідань якого логічно потребує здійснення головою підкомітету й інших повноважень. Зокрема, йдеться про формування порядку денного засідання підкомітету та організацію явки його учасників, головування на засіданнях, підписання протоколів засідань, забезпечення виконання плану роботи, звітування про роботу підкомітету тощо. Вважаємо, що закріплення таких повноважень голови підкомітету, що ґрунтуються на аналогічних повноваженнях голови комітету, сприятиме не тільки розвитку статусу голови підкомітету, але й поліпшенню організації діяльності підкомітетів у цілому.

Як позитив слід зауважити врегулювання основних обов'язків члена підкомітету щодо участі в його роботі, присутності та дотримання порядку на засіданнях, виконання доручень підкомітету. Дані обов'язки мають тотожний зміст з аналогічними обов'язками члена комітету. Водночас залишається прогалина у визначенні прав членів підкомітету, до яких пропонуємо відносити право внесення на засі-

дання підкомітету пропозицій про розгляд питань, брати участь в обговоренні питань та прийнятті рішень із правом ухвального голосу. У даному контексті маємо вказати недосконалість ч. 5 ст. 38 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1], за якою всі члени комітету «незалежно від того, чи є вони членами підкомітетів», мають право відвідувати засідання підкомітетів «з правом дорадчого голосу» та висловлювати свою позицію з відповідних питань. Формулювання даної норми помилково передбачає наявність права відвідувати засідання підкомітету та права дорадчого голосу у всіх членів комітету – не тільки логічно у тих, що не входять до складу підкомітету, а власне і у членів підкомітету. Так чи інакше, варто погодитись із наділенням означеними правами у підкомітеті членів комітету, які не є членами такого підкомітету, що сприяє єдності та цілісності комітету, відкритості та неізольованості роботи підкомітетів, гнучкості їхньої діяльності, всебічності вивчення підкомітетом питань та напрацюванню ним консенсусних проектів рішень.

Висновки. Підкомітети в умовах широких предметів відання більшості комітетів та їх значного складу дозволяють досягти більшої спеціалізації комітетів і цілеспрямованості їхньої діяльності, а також пришвидшити та поглибити роботу над складними питаннями. Особливостями статусу підкомітетів є його похідний характер від статусу комітетів, спрямованість на забезпечення основних напрямів діяльності комітету, менш формалізований характер діяльності, необмеженість кількості підкомітетів і їх граничного складу, членство членів комітету в кількох підкомітетах і право брати участь в їх роботі без такого членства, рекомендаційний характер рішень підкомітету, визначення правил діяльності підкомітету за аналогією до правил роботи комітету. Вдосконалення статусу підкомітетів потребує комплексного законодавчого закріплення підстав і порядку утворення підкомітетів та формування їх складу, статусу голови та членів, повноважень підкомітетів, предмету та порядку прийняття їх доручень; встановлення обов'язковості утворення підкомітетів і їх участі у розгляді законопроектів; урахування фракційної приналежності та компетентності під час формування складу підкомітетів; обмеження права членів комітету входити до складу не більше двох-трьох підкомітетів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.1995 р., № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст. 134.
2. Бруслик О.Ю., Мукомела І.В. Комітети Верховної Ради України: час реформ. Харків : Юрайт, 2017. 108 с.
3. Ольховський Б.І. Роль комітетів Верховної Ради України в розробці законопроектів. *Проблеми законності*. 2004. Вип. 66. С. 12–20.
4. Про комітети та комісії Верховної Ради України : Проект Закону України: від 20.11.1998 р., реєстр. № 2254. *Верховна Рада України*. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=4982&pf35401=5040>
5. Скрипнюк О.В. Питання стимулювання належного функціонування комітетів парламенту: Україна і європейська конституційна практика. *Законодавчий процес і процедура в парламенті України: проблеми якості і вдосконалення в контексті європейського досвіду* : матеріали міжнародного наукового семінару (м. Київ, 22 вересня 2010 року). Київ : Атіка, 2011. 80 с.
6. Про статус народного депутата України : Закон України: від 17.11.1992 р., № 2790-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 3. Ст. 17.