

УДК 342.536(477)

О. І. ЗОЗУЛЯ,*кандидат юридичних наук,**доцент кафедри загальноправових дисциплін факультету № 6**Харківського національного університету внутрішніх справ;**ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5428-4622>*

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ КОМІТЕТІВ І ТИМЧАСОВИХ КОМІСІЙ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Проаналізовано конституційно-правові засади становлення комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, визначено їх сутність, основні ознаки та значення. Обґрунтовано пріоритетні напрямки розвитку конституційно-правового статусу парламентських комітетів і тимчасових комісій в Україні.

Ключові слова: *комітети, тимчасові комісії, Верховна Рада України, парламент, Конституція, Регламент*

Zozulia, O.I. (2017), "Constitutional and legal principles of the formation of committees and temporary committees of Verkhovna Rada of Ukraine" ["Konstytutsiino-pravovi zasady stanovlennia komitetiv i tymchasovykh komisii Verkhovnoi Rady Ukrainy"], *Pravo i Bezpeka*, No. 4, pp. 29–34.

Постановка проблеми. Розвиток інституту комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України має відбуватися на основі цілісного теоретично обґрунтованого розуміння його сутності та шляхів удосконалення. Серед іншого це потребує врахування вже накопиченого досвіду становлення парламентських комітетів і тимчасових комісій в Україні, адже кожен історичний етап їх формування має свою власну специфіку, позитивні та негативні риси. Визначення й оцінка основних закономірностей, сутності та проблем конституційно-правового забезпечення становлення парламентських комітетів і тимчасових комісій після набуття Україною незалежності (що характеризується поступовим відходом організації, яка існувала

в Українській РСР, та впровадженням сучасних засад парламентаризму) сприятиме доцільності, послідовності й узгодженості їх інституалізації. Водночас на сьогодні відсутній системний підхід до врахування історичного досвіду формування парламентських комітетів і тимчасових комісій для подальшої розбудови цього інституту в Україні. А відтак у контексті вдосконалення їх статусу й організації діяльності вбачається актуальним дослідження питання конституційно-правових засад становлення парламентських комітетів і тимчасових комісій після набуття Україною незалежності.

Стан дослідження. Зазначимо, що історико-правові засади інституалізації парламентських комітетів і тимчасових комісій в Україні

розглядали у своїх працях такі вчені, як В. М. Єрмолаєв, В. С. Журавський, О. В. Марцеляк, А. Б. Медвідь, О. В. Ночовний та інші. Водночас їх наукові дослідження розкривають лише окремі передумови й етапи формування та становлення парламентських комітетів і тимчасових комісій в Україні, не характеризуючи розгорнуто специфіку та зміст трансформації їх статусу після набуття Україною незалежності стосовно сучасної організації комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України.

Саме тому **метою** нашої статті є аналіз конституційно-правових засад становлення комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, визначення їх сутності, основних ознак і значення, а також обґрунтування пріоритетних напрямків розвитку конституційно-правового статусу парламентських комітетів і тимчасових комісій в Україні.

Виклад основного матеріалу. Передусім відзначимо, що з набуттям Україною в 1991 році незалежності почався сучасний період становлення комітетів (комісій) Верховної Ради України. Багато в чому їх статус у перші роки після набуття незалежності ґрунтувався на конституційно-правових засадах функціонування комісій Верховної Ради Української РСР. Йдеться, насамперед, про Конституцію УРСР від 20.04.1978 [1], положення якої були перенесені до Конституційного договору від 08.06.1995 [2] та в цілому зберігали чинність до ухвалення Конституції України від 28.06.1996 [3]. При цьому у зв'язку з демократизацією державної влади та розвитком парламентаризму в Україні до Конституції УРСР від 20.04.1978 також були внесені зміни, спрямовані на підвищення ролі постійних комісій у попередньому розгляді законопроектів і кандидатур на посади, що призначалися Верховною Радою України. Нова Конституція України від 28.06.1996 уточнює мету діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій, закріплює обов'язковість законодавчого регулювання їх статусу, позбавляє їх координованості з боку ліквідованої Президії Верховної Ради України, усуває можливість створення ревізійних комісій, встановлює невіршальність рішень тимчасових слідчих комісій для слідства та суду тощо.

Одним із перших законодавчих актів незалежної України, що стосувався діяльності парламентських комісій, став закон України «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 № 2790-XII [4], що комплексно закріплює правовий статус народного депутата України, в тому числі визначає права й

обов'язки народних депутатів України в органах Верховної Ради України, а також право на участь у депутатському розслідуванні. На сьогодні цей закон, розкриваючи зміст і гарантії статусу депутатів як членів парламентських органів, залишається важливою складовою конституційно-правового регулювання статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України.

Крім того, не можна не згадати Регламент Верховної Ради України від 27.07.1994 № 129/94-ВР [5], який досить детально закріплював порядок створення постійних комісій Верховної Ради України, обрання їх голів і членів, процесуальні засади законопроектної та контрольної діяльності. Відзначимо, що цей Регламент всупереч ст. 114 Конституції УРСР від 20.04.1978 [1] і п. 15 ч. 1 ст. 85, п. 21 ч. 1 ст. 92 Конституції України від 28.06.1996 [3] було затверджено не законом (хоча ст. 1.0.2 Регламенту визначала, що він «має силу закону»), а окремим актом Верховної Ради України, що ставило під сумнів його конституційність і не забезпечувало максимальний рівень юридичної гарантованості, стабільності та вірності регулювання організації діяльності парламентських органів. Згодом із цих же причин рішенням Конституційного Суду України від 01.04.2008 № 4-рп/2008 було визнано неконституційним наступний Регламент від 16.03.2006 № 3547-IV [6].

Разом із тим, до особливостей Регламенту від 27.07.1994 слід віднести врегулювання ним, уперше на такому рівні, права Верховної Ради України створювати тимчасові спеціальні комісії для розробки, попереднього розгляду, доопрацювання проектів законів та інших актів, а також для вивчення певних питань. Якщо Конституція УРСР від 20.04.1978 [1] лише допускала створення інших непоіменованих тимчасових комісій, то Регламент від 27.07.1994 [5] фактично виділяв тимчасові спеціальні комісії як окремий різновид парламентських комісій, діючих подібно до постійних, але тимчасово та з конкретних питань. Ефективність і обґрунтованість їх створення зумовили остаточне закріплення в Конституції України від 28.06.1996 [3] тимчасових спеціальних комісій на рівні з іншими тимчасовими комісіями та комітетами Верховної Ради України.

Відповідно до Регламенту від 27.07.1994 [5] крім ревізійних і слідчих комісій Верховна Рада України також могла створювати ще й контрольні комісії «з будь-якого питання своєї компетенції», а також «депутатські комісії по

розслідуванню». При цьому, зважаючи на відсутність ще з часів Української РСР чіткого розмежування ревізійних і слідчих комісій, ми не вважаємо нагальною потребою виокремлення подібних функціонально близьких до них комісій. Тим більше, що організація їх діяльності та відмінності від інших тимчасових комісій указаним Регламентом не визначалися. Ми не підтримуємо думку А. Б. Медвідя, що Регламент від 27.07.1994 ретельно врегулював діяльність тимчасових слідчих і спеціальних комісій [7, с. 46], оскільки насправді цим Регламентом предметно не визначались ані завдання тимчасових слідчих (тих, які діяли не з питань імпідменту) і спеціальних комісій, на відміну від постійних комісій, ані порядок їх реалізації.

З іншого боку, досить прогресивним було виділення в Регламенті від 27.07.1994 [5] тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, які повинні були проводити розслідування з питань усунення вищих посадових осіб держави в порядку імпідменту. Діяльність таких комісій, здійснювана з дотриманням встановленого Регламентом порядку, загалом мала забезпечити належність і обґрунтованість підстав для прийняття парламентом рішення про припинення повноважень визначених посадових осіб. Певною мірою такі тимчасові слідчі комісії були прообразом сучасної спеціальної тимчасової слідчої комісії, від якої вони відрізнялися більш широким предметом своєї діяльності, можливістю одночасного функціонування декількох комісій з різних питань, формуванням виключно з числа депутатів, особливостями порядку роботи тощо. У цілому ж закріплення Регламентом від 27.07.1994 [5] широкого предмета депутатського розслідування, дієвих засобів встановлення істини та вимог до обґрунтованих результатів розслідування сприяло ефективності такої форми парламентського контролю й подальшій інституалізації тимчасових слідчих комісій і спеціальної тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України.

Після втрати чинності Регламенту від 27.07.1994 [5] процесуально-правові засади функціонування парламентських комітетів і тимчасових комісій в Україні закріплювалися Регламентом від 16.03.2006 № 3547-IV [6], Тимчасовим регламентом від 08.04.2008 № 247-VI [8] і Регламентом від 19.09.2008 № 547-VI [9]. Зазначимо, що доволі часте ухвалення нових регламентів Верховної Ради України (16.03.2006, 08.04.2008, 19.09.2008, 10.02.2010) пояснювалося насамперед не змістовністю їх змін (зокрема стосовно організації

та діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій), а визнанням Конституційним Судом їх неконституційними через затвердження не у формі закону.

Так чи інакше ці регламенти Верховної Ради України послідовно визначали порядок утворення та діяльності парламентських комітетів, тимчасових слідчих комісій, тимчасових спеціальних комісій і спеціальної тимчасової слідчої комісії. Кожен новий регламент вносив певні зміни в організацію їх діяльності, зокрема з'явилися обмеження для членства в тимчасових слідчих комісіях, деталізувався статус і вимоги до спеціального прокурора та спеціальних слідчих у складі спеціальної тимчасової слідчої комісії тощо. Загалом зазначені регламенти Верховної Ради України ґрунтувалися вже на чинній Конституції України від 28.06.1996 [3] та розкривали закладений нею статус комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, що більшою мірою стосується не стільки історико-правових засад, скільки сучасного стану правового регулювання статусу парламентських комітетів і тимчасових комісій. Нинішній порядок формування та діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій закріплюється чинним Регламентом Верховної Ради України, затвердженим законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VI [10], який через відсутність профільного закону про тимчасові комісії Верховної Ради України містить не лише процесуальні, а й деякі матеріально-правові норми щодо їх організації та діяльності.

Після набуття Україною незалежності відбувається планомірне збільшення кількості постійних комісій (комітетів) Верховної Ради України (в різні роки – від 23 до 29). Це, з одного боку, забезпечує більшу їх спеціалізацію та зосередженість на вузьких предметах відання, а, з іншого боку, як зауважує О. В. Марцеляк [11, с. 7–8], призводить до зменшення кількості депутатів у складі парламентських постійних комісій (комітетів), що може навпаки знижувати результативність їх роботи. Проте, враховуючи конституційну кількість народних депутатів України, ми вважаємо, що обґрунтоване створення декількох нових парламентських комітетів навряд чи може призвести до суттєвого ослаблення їх потенціалу через зменшення персонального складу.

Зазначимо, що сьогодні відбувається формування профільного законодавства у сфері діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій. Зокрема, йдеться про закон

України «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995 № 116/95-ВР [12], що комплексно закріплював функції, повноваження та засади організації роботи існуючих на той час постійних комісій Верховної Ради України. Перша редакція цього закону, затверджена ще до ухвалення Конституції України від 28.06.1996 [3], переважно ґрунтувалася на положеннях Конституції УРСР від 20.04.1978 [1], водночас забезпечуючи високий рівень правової визначеності й упорядкованості статусу постійних комісій Верховної Ради України. Серед принципів їх діяльності цілком виправдано згадувалися законність, гласність, рівноправність, вільне колективне обговорення та вирішення питань, однак залишалися поза увагою принципи верховенства права, наукової обґрунтованості, доцільності тощо.

Діяльність парламентських постійних комісій за першою редакцією профільного закону України від 04.04.1995 [12] традиційно зосереджувалася на законопроектній роботі, контролі за дотриманням законів і вивченні ефективності дій органів виконавчої влади, а також на обговоренні кандидатур посадових осіб, які призначаються парламентом. Названі напрямки діяльності загалом відповідають законопроектній, організаційній і контрольній функціям сучасних комітетів Верховної Ради України. До особливостей реалізації повноважень постійних комісій згідно із законом України від 04.04.1995 [12] необхідно віднести чітке визначення рекомендаційного характеру їх рішень для відповідних органів і організацій із зобов'язанням останніх лише надавати постійним комісіям необхідні матеріали та документи.

Як дещо неоднозначне нами розглядається передбачене ч. 4 ст. 10 першої редакції закону України від 04.04.1995 [12] право постійних комісій доручати відповідним органам проведення оперативно-розшукових дій. На нашу думку, це створювало можливості опосередкованого впливу постійних комісій на об'єкти їх контролю, відволікало правоохоронні органи від їх безпосередніх завдань і призводило до нерационального застосування оперативно-розшукових заходів в інтересах парламентських постійних комісій, які реалізують не правоохоронні цілі, а загальний парламентський контроль.

Серед переваг першої редакції закону України від 04.04.1995 [12] необхідно відзначити закріплення ним не лише повноважень і прав постійних комісій Верховної Ради України, а і їх обов'язків, що повинно було забезпечити ефек-

тивну та законну реалізацію ними своїх функцій. Водночас маємо наголосити на переважно загальному характері законодавчо визначених обов'язків постійних комісій та деякій абстрактності і декларативності окремих з них. Наприклад, обов'язки «якісно» готувати та розглядати законопроекти й інші питання та «періодично» звітувати перед парламентом через дані суб'єктивні оціночні критерії були не суто юридичними, а, скоріше, політико-правовими обов'язками постійних комісій. Обов'язок вивчати і враховувати громадську думку сприяв гласності роботи постійних комісій, консенсуальності та виваженості їх рішень, створюючи можливість участі громадськості в парламентській діяльності, хоча конкретні форми (крім реагування на листи громадян), способи і періодичність врахування постійними комісіями громадської думки законодавчо не встановлювалися.

Попри деякі суперечності й неточності першої редакції закону України від 04.04.1995 [12] загалом слід констатувати її позитивну роль у забезпеченні розгорнутого й узгодженого законодавчого регулювання статусу та організації діяльності постійних комісій (комітетів) Верховної Ради України.

З ухваленням Конституції України від 28.06.1996 [3] постійні комісії Верховної Ради України мали бути замінені комітетами. Хоча, зважаючи на відсутність істотних відмінностей у статусі останніх, по суті йшлося лише про перейменування діючих ще з радянських часів постійних комісій у формально нові комітети. Реально ж постійні комісії були перетворені на комітети лише 05.05.1997 постановою Верховної Ради України № 241/97-ВР [13]. Не сприяла повноцінній імплементації конституційних засад у статус парламентських комітетів також несвоєчасність унесення відповідних змін до профільного закону України від 04.04.1995 № 116/95-ВР [12]. Так, перші зміни внесли лише 14.07.1998 законом України № 40-XIV, а повне приведення профільного закону у відповідність до норм Конституції України відбулося лише 22.12.2005. Це вказує на повільність і недостатню системність удосконалення правового регулювання статусу комітетів Верховної Ради України, що, безперечно, ускладнювало їх подальшу інституалізацію й ефективну роботу.

На сьогодні затверджені в перші роки після набуття незалежності Конституція України від 28.06.1996 [3] та профільний закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР [12] (з відповідними змінами та доповненнями) відображають уже

сучасний стан конституційно-правового регулювання статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України.

Також слід зауважити, що в постанові Верховної Ради України «Про перетворення постійних комісій Верховної Ради України у комітети» від 05.05.1997 № 241/97-ВР [13] наголошувалося на доцільності ухвалення нового закону України про комітети і комісії Верховної Ради України. Ухвалення такого закону є цілком виправданим і дозволило б комплексно врегулювати статус та організацію діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, розподіл їх компетенції, засади взаємодії тощо. Так чи інакше подібний закон (наприклад, представлений законопроектом від 20.11.1998 № 2254) на сьогодні не ухвалений.

Натомість статус парламентських тимчасових комісій дістав законодавчого регулювання лише у законі України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» від 15.01.2009 № 890-VI [14], який комплексно визначав організацію та порядок діяльності не тільки тимчасових слідчих і спеціальних комісій, але й спеціальної тимчасової слідчої комісії. До ухвалення цього закону протягом майже 13 років після ухвалення Конституції України [3] та всупереч її ч. 5 ст. 89 інститут парламентських тимчасових комісій взагалі не мав належного законодавчого регулювання, що ускладнювало функціонування тимчасових комісій Верховної Ради України та фактично унеможливлювало реалізацію процедури імпичменту як ключової форми парламентського контролю за діяльністю глави держави. Визнання рішенням Конституційного Суду

України від 10.09.2009 № 20-рп/2009 неконституційності закону України від 15.01.2009 № 890-VI [14] у зв'язку з порушенням процедури набрання ним чинності знову призвело до існуючої до сьогодні відсутності цілісного профільного законодавства про парламентські тимчасові комісії, наслідком чого є фрагментарність і безсистемність регулювання їх організації та діяльності.

Висновок. Таким чином, становлення парламентських комітетів і тимчасових комісій після набуття Україною незалежності ґрунтувалося на неоднозначному досвіді радянського періоду, характеризується поступовим розвитком парламентаризму, перетворенням постійних комісій на комітети, загальним підвищенням їх ролі, упорядкуванням видів тимчасових комісій, упровадженням деяких сучасних демократичних принципів функціонування, комплексним законодавчим врегулюванням статусу парламентських комітетів і відсутністю закону про тимчасові комісії, повільним приведенням закону про парламентські комітети у відповідність до Конституції України, недотриманням процедури ухвалення окремих законів щодо комітетів і тимчасових комісій, відсутністю теоретично обґрунтованого цілісного бачення шляхів їх розвитку тощо.

Подальший розвиток інституту комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України має набути послідовного, системного та належно обґрунтованого характеру відповідно до актуальних завдань парламенту в демократичній правовій державі, враховуючи подальшу деталізацію профільного законодавства й усунення його прогалин.

Список бібліографічних посилань

1. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки : від 20.04.1978 № 888-IX. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1978. № 18. Ст. 268.
2. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період прийняття нової Конституції України : від 08.06.1995 № 1к/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 18. Ст. 133.
3. Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про статус народного депутата України : закон України від 17.11.1992 № 2790-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 3. Ст. 17.
5. Регламент Верховної Ради України : від 27.07.1994 № 129/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 35. Ст. 338.
6. Про Регламент Верховної Ради України : постанова Верховної Ради України від 16.03.2006 № 3547-IV. *Офіційний вісник України*. 2006. № 16. Ст. 1174.
7. Медвідь А. Б. Конституційно-правовий статус тимчасових комісій Верховної Ради України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2008. 252 с.
8. Про деякі питання нормативно-правового забезпечення порядку роботи Верховної Ради України : постанова Верховної Ради України від 08.04.2008 № 247-VI. *Офіційний вісник України*. 2008. № 28. Ст. 873.

9. Регламент Верховної Ради України : від 19.09.2008 № 547-VI. *Офіційний вісник України*. 2008. № 73. Ст. 2451.
10. Про Регламент Верховної Ради України : закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 12. Ст. 565.
11. Марцеляк О. В. Комітети Верховної Ради України: система, структура та роль у здійсненні основних функцій парламенту. *Право і Безпека*. 2005. Т. 4, № 4. С. 7–10.
12. Про комітети Верховної Ради України : закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст. 134.
13. Про перетворення постійних комісій Верховної Ради України у комітети : постанова Верховної Ради України від 05.05.1997 № 241/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 22. Ст. 163.
14. Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України : закон України від 15.01.2009 № 890-VI. *Офіційний вісник України*. 2009. № 22. Ст. 694.

Надійшла до редколегії 13.12.2017

ЗОЗУЛЯ А. И. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТАНОВЛЕНИЯ КОМИТЕТОВ И ВРЕМЕННЫХ КОМИССИЙ ВЕРХОВНОЙ РАДЫ УКРАИНЫ

Проанализированы конституционно-правовые основы становления комитетов и временных комиссий Верховной Рады Украины, определены их сущность, основные признаки и значение. Обоснованы приоритетные направления развития конституционно-правового статуса парламентских комитетов и временных комиссий в Украине.

Ключевые слова: комитеты, временные комиссии, Верховная Рада Украины, парламент, Конституция, Регламент.

ZOZULIA O. I. CONSTITUTIONAL AND LEGAL PRINCIPLES OF THE FORMATION OF COMMITTEES AND TEMPORARY COMMITTEES OF VERKHOVNA RADA OF UKRAINE

Using the historical and legal, comparative and legal, formal and legal and other methods, the author has carried out an analysis of the constitutional and legal principles of the formation of committees and temporary commissions of Verkhovna Rada of Ukraine after acquiring the independence by Ukraine. The author has established their essence, the main features and patterns of the formation, characterized by a gradual recession from the organization that existed in Ukrainian SSR, and the implementation of modern principles of parliamentarism. The lack of a systematic approach of taking into account the historical experience of forming parliamentary committees and temporary commissions for the further development of this institution in Ukraine have caused the relevance of the study of the formation of parliamentary committees and temporary commissions in Ukraine.

It has been determined that the formation of parliamentary committees and temporary commissions after acquiring the independence by Ukraine was based on controversial experience of the Soviet period, and primarily characterized by the gradual development of parliamentarism, the transformation of standing commissions into committees, general increase in their role, streamlining of types of temporary commissions, the implementation of some modern democratic principles of functioning. The peculiarities of the development of the institution of parliamentary committees and temporary commissions include the comprehensive legislative regulation of the status of parliamentary committees and the lack of a law on temporary commissions, the slow adoption of the law on parliamentary committees in accordance with the Constitution of Ukraine, non-compliance with the procedure for the adoption of certain laws on committees and temporary commissions, the lack of theoretical substantiated holistic vision of the ways of their development, etc.

The author has grounded the priority directions of the development of the constitutional and legal status of parliamentary committees and temporary commissions in Ukraine, which should take into account the relevant historical experience and should acquire a consistent, systematic and well-founded character in accordance with the urgent tasks of the parliament in a democratic legal state including further elaboration of specialized legislation and elimination of its gaps.

Keywords: committees, temporary committees, Verkhovna Rada of Ukraine, parliament, Constitution, Rules of Procedure.