

## ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ ДІЯЛЬНОСТІ КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

### LEGAL GUARANTEES OF ACTIVITIES OF THE COMMITTEES OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE

**Зозуля О.І.**,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
докторант  
Ужгородського національного університету

Проаналізовано конституційно-правове регулювання гарантій діяльності комітетів Верховної Ради України. Визначено, що чинне законодавство здебільшого лише побічно та фрагментарно закріплює окремі правові гарантії діяльності парламентських комітетів, не враховуючи поточні виклики в їх роботі та вже напрацьований досвід функціонування.

Охарактеризовано правові гарантії діяльності парламентських комітетів як визначені законодавством засоби та умови, що забезпечують належну організацію та діяльність комітетів Верховної Ради України, реалізацію та охорону прав і обов'язків суб'єктів у сфері функціонування парламентських комітетів. Встановлено сутність та значення таких основних гарантій діяльності комітетів Верховної Ради України, як конституційне врегулювання засад їх функціонування, наявність профільного закону, відповідальність комітетів перед парламентом, формування їх персонального складу на основі пропорційного представництва фракцій і груп, складний механізм ліквідації, відкритий характер засідань парламентських комітетів, зобов'язання відповідних органів і осіб сприяти їхній діяльності, право проводити слухання, утворювати робочі групи та підкомітети, рівні права та обов'язки членів комітетів, забезпечення діяльності апарату парламенту та інші.

Обґрунтовано, що дієвість таких гарантій залежить від розгорнутого, чіткого та однозначного врегулювання як самих гарантій, так і статусу комітетів Верховної Ради України загалом. Правові гарантії їх діяльності, що переважно мають матеріальний характер, потребують належного забезпечення відповідними процедурами, які детально визначатимуть порядок їх практичної реалізації. Процесуальні гарантії діяльності комітетів Верховної Ради України мають включати й законодавчо визначений порядок здійснення повноважень та інших елементів статусу парламентських комітетів.

**Ключові слова:** правові гарантії, діяльність, комітети, Верховна Рада України, принципи, обов'язки, процедури.

The analysis of the constitutional-legal regulation of guarantees of the activities of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine is made. It has been determined that the current legislation, for the most part, only indirectly and fragmentarily enshrines certain legal guarantees of the activities of the parliamentary committees, without taking into account the current challenges in its work and the experience gained.

Legal guarantees of the activity of parliamentary committees are described as the means and conditions stipulated by the legislation, which ensure the proper organization and activity of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, the realization and protection of the rights and duties of subjects in the sphere of functioning of the parliamentary committees. It was established the essence and significance of such basic guarantees of the activity of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine as constitutional regulation of the principles of its functioning, existence of profile law, liability of committees to the parliament, formation of its personal composition on the basis of proportional representation of factions and groups, complex mechanism of liquidation, open nature of meetings of parliamentary committees, the obligation of the relevant bodies and persons to promote its activities, the right to hold hearings, to form working groups and subcommittees, equal rights and responsibilities of members of committees, provision of activity by apparatus of the parliament and others.

It is substantiated that the effectiveness of such guarantees depends on the detailed, clear and unambiguous settlement of both the guarantees themselves and the status of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine as a whole. The legal guarantees of its activities, which are predominantly of a material nature, require the proper provision of appropriate procedures, which will detail the procedure for its practical implementation. Procedural guarantees of the activity of committees of the Verkhovna Rada of Ukraine should also include the legally determined procedure for exercising powers and other elements of the status of parliamentary committees.

**Key words:** legal guarantees, activities, committees, Verkhovna Rada of Ukraine, principles, duties, procedures.

**Постановка проблеми.** Політико-правова за суттю діяльність комітетів Верховної Ради України здійснюється переважно у площині зіткнення інтересів різних політичних сил. Попередній розгляд складних і неоднозначних законопроектів, контроль за належним виконанням законів, проведення слухань з суспільно важливих, резонансних питань та інші напрями діяльності об'єктивно потребують відповідних гарантій реалізації повноважень парламентських комітетів. Разом із тим чинне законо-

давство здебільшого лише побічно та фрагментарно закріплює окремі правові гарантії діяльності комітетів Верховної Ради України, не враховуючи поточні виклики в їхній роботі та вже напрацьований досвід функціонування. А тому в контексті вдосконалення конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України й видаються актуальними питання правових гарантій їхньої діяльності.

**Стандослідження.** Зазначимо, що окремі питання гарантій в діяльності парламентських комітетів

раніше вже розглядалися у роботах таких вчених, як: О.М. Анохін [1], О.Ю. Бруслик та І.В. Мукомела [2], О.Г. Кушніренко та Т.М. Слінько [3], І.Є. Словська [4] та ін. Водночас такі дослідження висвітлюють лише деякі гарантії організації та діяльності комітетів Верховної Ради України, комплексно не характеризуючи їх особливості в сучасних умовах і не розкриваючи єдність і взаємозв'язок з іншими елементами статусу парламентських комітетів. Саме тому метою нашої роботи є аналіз конституційно-правового регулювання гарантій діяльності комітетів Верховної Ради України, визначення їхніх основних рис, сутності та значення, а також обґрунтування пріоритетних напрямів удосконалення статусу парламентських комітетів в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Насамперед відзначимо, що відсутність єдиного нормативного переліку конкретних гарантій діяльності комітетів Верховної Ради України, враховуючи їх неоднорідність і різноманітність, загалом ускладнює виокремлення та характеристику таких гарантій. Так чи інакше слід вказати на найбільш концептуальні гарантії, які прямо впливають зі змісту принципів функціонування парламентських комітетів. Наприклад, постійність функціонування комітетів гарантує безперервність і послідовність діяльності комітетів, відносну стабільність предметів їх відання та складу, накопичення комітетами необхідного досвіду та інституційних зв'язків.

Відзначимо, що, хоча гарантії є похідними та субсидіарними стосовно норм, які регламентують організацію та діяльність комітетів, забезпечуючи їх реалізацію та охорону, нормативно-правове закріплення статусу парламентських комітетів загалом може розглядатись як їх окрема правова гарантія. Отже, як дієву гарантію цілісності та стабільності конституційно-правового статусу комітетів необхідно визначити конституційне визнання інституту комітетів Верховної Ради України та врегулювання деяких засад їхньої діяльності, а також наявність профільного закону про парламентські комітети. Попри невпорядкованість, фрагментарність і деяку застарілість законодавчого регулювання статусу комітетів він гарантує високий ступінь юридичної забезпеченості й правову визначеність правил їх організації та діяльності, єдиних для всіх комітетів Верховної Ради України різних скликань.

Досить важливою гарантією діяльності парламентських комітетів виступає їх позитивна відповідальність перед Верховною Радою України і підзвітність їй, а також координація діяльності комітетів головою парламенту (ч. 2, 3 ст. 1 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [5]). Вказане впливає зі статусу комітетів як робочих органів парламенту, гарантуючи, по-перше, незалежність комітетів у виконанні своїх повноважень, по-друге, спрямованість діяльності комітетів на забезпечення реалізації функцій Верховної Ради України, по-третє, в цілому належна діяльність комітетів, її підконтрольність парламенту поєднана з реагуванням на недоліки в організації та діяльності комітетів. Вод-

ночас натепер досить важко говорити про реальність і дієвість цієї гарантії, зміст якої не повною мірою розкривається законодавством. При цьому відповідальність комітету у такому разі не обов'язково зводиться лише до персональної відповідальності його керівництва, а стосується загалом усього комітету з огляду на колегіальний характер прийняття його рішень і достатню обмеженість організаційних повноважень голови комітету.

Окремий блок гарантій діяльності комітетів стосується формування їх персонального складу. У такому контексті обрання парламентарів до складу комітетів на основі квот пропорційного представництва депутатських фракцій і груп може розглядатись не лише як принцип, але й як справедливий розподіл місць у комітетах і запобігання їх «монополізації» певними фракціями (групами), а також гарантія репрезентативності комітетів, їх здатності адекватно відображати інтереси всіх парламентських політичних сил. Це, своєю чергою, має забезпечувати пошук і напрацювання у комітетах консенсусних компромісних рішень, які очікувано будуть підтримані на пленарних засіданнях Верховної Ради України. Водночас у дійсності така гарантія внаслідок своєї недостатньої законодавчої визначеності не виключає нерівномірного представництва у комітетах депутатських фракцій і груп та не враховує інтереси невеликих фракцій (груп) і позафракційних народних депутатів України.

Тут також досить цікавим видається гарантування направлення до кожного комітету щонайменш по одному представнику фракціями (групами), чисельний склад яких не менший, ніж кількість самих комітетів (ч. 2 ст. 6 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [5]). Такий підхід справді забезпечує рівномірне залучення членів зазначених фракцій (груп) до роботи в усіх комітетах Верховної Ради України, що, з іншого боку, не враховує рівень компетентності відповідних парламентарів у разі їх обрання до комітетів й фактично розпорошує персональний склад подібних невеликих фракцій (груп), не дозволяючи їм набути реальної ваги у жодному комітеті.

Низка гарантій діяльності комітетів Верховної Ради України стосується й порядку припинення повноважень самих комітетів та їх учасників. Зокрема, своєрідною гарантією діяльності парламентських комітетів є складний механізм їх ліквідації, що не тільки здійснюється за наявності конкретних підстав, але й передбачає низку тривалих консультативних стадій для усунення таких підстав, навіть у разі неусунення яких Верховна Рада України все одно може утриматись від ліквідації комітету. До інших гарантій тут слід віднести погодження відкликання члена комітету з фракцією, за квотою якої він був обраний; збереження членства у комітеті після відкликання з його керівної посади; одночасне обрання осіб зі складу ліквідованого комітету до складу інших комітетів тощо. Усі ці гарантії в цілому покликані забезпечити продуктивність та наступність у роботі комітетів, безперервність і широке залучення парламентарів до їх діяльності, дотримання прав та інтересів комітетів,

народних депутатів України, фракцій і груп. Разом із тим не можна не вказати нагальність не тільки розширення подібних гарантій, але й їх доповнення, наприклад, що стосується гарантування права переходу до іншого комітету, визначення підстав відкликання члена комітету тощо.

У відповідних гарантіях знаходить відображення й принцип відкритості та прозорості діяльності комітетів. Профільне законодавство безпосередньо гарантує відкрите проведення засідань та інших заходів комітетів (з правом їх відеозйомки та трансляції), оприлюднення інформації про діяльність комітетів, що поєднується з правом проводити засідання та слухання в закритому режимі [5]. Такі гарантії мають комплексний характер й забезпечують, з одного боку, задоволення значного суспільного інтересу та реальну участь громадськості у діяльності комітетів, з іншого боку, дотримання державних та/або певних політичних інтересів під час розгляду питань у закритому режимі. При цьому зауважимо, що підстави проведення закритих засідань комітету законодавчо не визначені, що дає змогу комітету проводити закриті засідання, наприклад, з міркувань політичної доцільності. Наділення комітету правом видаляти із засідання фактично будь-яких присутніх осіб, що порушують порядок його проведення чи перешкоджають йому, виступає істотною гарантією дотримання порядку як на відкритих, так і на закритих засіданнях комітету. Разом із тим формулювання вказаних гарантій не позбавлене певних недоліків, зокрема, що стосується надання права відвідувати засідання комітету не будь-якій особі, а тільки представникам засобів масової інформації та громадських організацій.

Як різновид правових гарантій у науковій літературі також розглядаються юридичні обов'язки [6; 7], проте відповідну забезпечувальну роль можуть відігравати й права. У цьому контексті цікавою гарантією дотримання прав членів комітетів виступає зобов'язання його голови скликати засідання комітету на вимогу не менше третини його членів та право членів комітету у разі відмови його голови самостійно зібрати засідання комітету [5]. У такому разі фактично йдеться про запобігання блокуванню окремими посадовими особами з політичних чи інших міркувань роботи не тільки самого комітету, а і Верховної Ради України загалом, враховуючи обов'язкову участь комітетів у попередній підготовці та розгляді відповідних питань. Подібні гарантії націлені не стільки на їх безпосередню реалізацію, скільки на недопущення виходу відповідних відносин з меж нормальної організації та діяльності комітетів.

Окрім того, внутрішньопарламентський статус комітетів суттєво обмежує їхні можливості у взаємодії з іншими органами та організаціями щодо участі останніх у діяльності комітетів. Саме тому набуває великого значення така гарантія, як зобов'язання органів публічної влади, підприємств, установ та організацій сприяти діяльності комітетів Верховної Ради України, реагувати на їхні звернення та рекомендації (ст. 4 Закону України від 04.04.1995 р.

№ 116/95-ВР [5]). Таке зобов'язання попри деяку абстрактність формулювання чітко встановлює обов'язковість до виконання інформаційних запитів комітетів і обов'язковість до розгляду направлених ними матеріалів. Це закладає передумови для повного та своєчасного інформаційного забезпечення комітетів з метою виваженого прийняття ними рішень і для реального впровадження результатів роботи комітетів. При цьому теперішня недостатня дієвість зазначеної гарантії зумовлюється не стільки неможливістю ухвалення комітетами обов'язкових до виконання актів, скільки відсутністю чіткої процедури одержання комітетами запитуваних матеріалів, формалізмом і низькою правовою культурою адресатів звернень та рекомендацій комітетів.

Серед правових гарантій діяльності парламентських комітетів слід окремо відзначити зобов'язання посадових осіб на письмове попереднє запрошення комітету прибути на його слухання та дати роз'яснення [5]. Вказане зумовлюється непоодинокими випадками небажання деяких посадових осіб співпрацювати з парламентом й забезпечує безпосереднє одержання та опрацювання комітетом необхідної інформації. На відміну від комітетських слухань, подібна гарантія стосовно засідань комітетів сформульована як право запрошувати та отримувати роз'яснення від представників уряду, інших органів публічної влади, підприємств та об'єднань громадян, а також науковців, експертів та інших осіб. Наголошено, що у такому разі встановлюється право комітету, але не відповідний обов'язок посадових осіб, що дещо послаблює гарантування їх явки на засідання комітетів Верховної Ради України та надання ними роз'яснень, необхідних для розгляду питань порядку денного.

Право проводити слухання у комітетах саме по собі можна розглядати як правову гарантію їхньої діяльності, проте порядок проведення комітетських слухань також передбачає низку процедурних гарантій. Насамперед слід вказати визначену ч. 13 ст. 29 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [5] пряму заборону припинення комітетських слухань без заслуховування виступів усіх бажаних членів комітету, що забезпечує не тільки рівні права членів комітетів під час проведення слухань, але й плюралізм і всебічність обговорення винесених на них питань як умову напрацювання за результатами слухань консенсусних рекомендацій. Водночас дещо неоднозначною видається заборона ініціювання комітетських слухань з питань, які вже обговорювалися на них, раніше півроку після проведення попередніх слухань. З одного боку, така гарантія справді запобігає зловживанню проведенням комітетських слухань, надмірній політизації певних питань, підміні слуханнями конкретних механізмів їх вирішення, недоцільному відволіканню членів комітету та запрошуваних на слухання осіб. З іншого ж боку, така заборона має абсолютний характер і не враховує можливої зміни або виникнення нових істотних обставин, що не були враховані на попередніх слуханнях у комітеті.



Зазначимо, що право комітету утворювати робочі групи та підкомітети для забезпечення основних напрямів своєї діяльності належить до правових гарантій діяльності комітетів парламенту. Робочі групи характеризуються не лише вузькою спеціалізацією та підвищеною фаховістю, але й залученням до свого складу поряд із членами комітету й інших парламентарів, учених і фахівців, що істотно підвищує всебічність та ґрунтовність діяльності робочих груп. Своєю чергою так само порівняно фахові підкомітети, складаючись лише з членів комітету, охоплюють всі аспекти його діяльності у визначеній сфері, забезпечуючи попередній розгляд питань і напрацювання проєктів рішень комітету, що у підсумку спрощує та пришвидшує діяльність парламентських комітетів. Право членів комітету входити до складу кількох підкомітетів і брати участь в їхній роботі без входження до складу забезпечує відкритість, плюралізм і гнучкість роботи підкомітетів, які навіть для розгляду одиничного питання максимально охоплюють усіх зацікавлених членів комітету. При цьому чинним законодавством дещо фрагментарно закріплюються особливості організації та діяльності підкомітетів комітетів, що не забезпечує реальне широке й ефективне використання таких засобів у роботі комітетів.

Окремим предметом гарантування діяльності комітетів є правовий статус їх членів. Насамперед йдеться про рівні права та обов'язки членів комітетів як втілення принципів рівності комітетів і рівності народних депутатів України, що становить умову вільного обговорення ними питань та колегіального прийняття рішень. Участь членів комітету в його роботі має особистий характер, що прямо не залежить від питомої ваги у парламенті та комітеті фракції (групи), що делегувала народного депутата України до складу комітету, її позиції та рішень. У зв'язку із цим, наприклад, не допускається заміщення члена комітету іншою особою, передання голосу або його неособисте подання. Усе це розглядається нами як засоби забезпечення дієвої участі членів комітету в його роботі, їх відповідальності за діяльність комітету, а також запобігання номінальному членству у комітеті та зловживанням у разі неособистої участі в його роботі. Водночас реалізація вказаних гарантій на практиці ускладнюється фрагментарністю й неточністю формулювання прав і обов'язків членів комітетів, відсутністю чіткої процедури їх реаліза-

ції та ефективних заходів відповідальності, низьким рівнем правової культури депутатського корпусу.

Істотною гарантією діяльності парламентських комітетів виступає організаційне, правове, наукове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення їхньої діяльності Апаратом Верховної Ради України (ст. 10 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [5]). Поєднання змістовних повноважень комітетів, їх зазвичай широкі предмети відання, не обов'язкова професійність членів комітетів та періодичний характер проведення засідань комітетів прямо зумовлюють потребу функціонування фахових секретаріатів комітетів. Водночас роль Апарату Верховної Ради України у забезпеченні діяльності комітетів викладеним не обмежується, також передбачаючи, наприклад, проведення наукової та юридичної експертизи законопроектів, сприяючи їх подальшому ґрунтовному розгляду у комітетах. При цьому досить цікавим є подвійне підпорядкування секретаріату комітету Керівнику Апарату Верховної Ради України та самому комітету, що водночас ускладнюється відсутністю належного регулювання відносин комітету з його секретаріатом, зокрема зміст загального керівництва його діяльністю головою комітету.

**Висновки.** Основними гарантіями діяльності комітетів Верховної Ради України є конституційне врегулювання засад їх функціонування, наявність профільного закону, відповідальності комітетів перед парламентом, формування їх персонального складу на основі пропорційного представництва фракцій і груп, складний механізм ліквідації, відкритий характер засідань комітетів, зобов'язання відповідних органів і осіб сприяти їх діяльності, право проводити слухання, утворювати робочі групи та підкомітети, рівні права та обов'язки членів комітетів, забезпечення діяльності апаратом парламенту тощо. Реальність та дієвість таких гарантій першочергово залежить від розгорнутого, чіткого та однозначного врегулювання як самих гарантій, так і статусу комітетів у цілому. Правові гарантії діяльності комітетів, що переважно мають матеріальний характер, потребують належного забезпечення відповідними юридичними процедурами, які детально визначатимуть порядок їх практичної реалізації. До процесуальних гарантій діяльності комітетів Верховної Ради України має належати й законодавчо визначений порядок здійснення повноважень та інших елементів статусу парламентських комітетів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Анохін О.М. Постійні комісії (комітети) Верховної Ради України: правові питання організації та діяльності : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 1997. 23 с.
2. Бруслик О.Ю., Мукомела І.В. Комітети Верховної Ради України: час реформ. Харків : Юрайт, 2017. 108 с.
3. Кушніренко О.Г., Слінько Т.М. Комітети Верховної Ради України і проблеми підвищення ефективності їх діяльності. *Проблеми законності*. 2000. Вип. 42. С. 36–41.
4. Словська І.Є. Конституційно-правовий статус парламенту – Верховної Ради України : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 335 с.
5. Про комітети Верховної Ради України : Закон України: від 04.04.1995 р., № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст. 134.
6. Заворотченко Т.М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини й громадянина в Україні : монографія. Дніпропетровськ : Видавництво Дніпропетровського нац. ун-ту, 2007. 255 с.
7. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Шемшученко Ю.С. (голова) та ін. Т. 1: А–Г. Київ : Юридична думка, 2011. 654 с.