



ЩОДО ОРГАНІЗАЦІЇ І ПОРЯДКУ ДІЯЛЬНОСТІ КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Погорєлова З.О.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Стаття присвячена аналізу проблем організації і порядку діяльності комітетів Верховної Ради України. Досліджено практику та особливості формування комітетів в парламентах України і зарубіжних держав. Надано пропозиції по удосконаленню чинного законодавства, що регулює порядок організації та діяльності комітетів Верховної Ради України.

Ключові слова: комітет, парламент, народний депутат, Верховна Рада України.

Статья посвящена анализу проблем организации и порядка деятельности комитетов Верховного Совета Украины. Исследовано практику и особенности формирования комитетов в парламентах Украины и зарубежных государств. Даны предложения по совершенствованию действующего законодательства, регулирующего порядок организации и деятельности комитетов Верховного Совета Украины.

Ключевые слова: комитет, парламент, народный депутат, Верховный Совет Украины.

This article analyzes the problems of the organization and procedures of the committees of the Parliaments of Ukraine. Studied the practice and especially the formation of committees in the parliaments of Ukraine and foreign countries. Proposals to improve existing legislation regulating the organization and operation of the committees of the Parliaments of Ukraine.

Keywords: Committee of Parliament, the parliament, Parliaments of Ukraine.

Постановка проблеми. У процесі проведення конституційної реформи стало зрозумілим необхідність підвищення ефективності діяльності парламенту як представницького органу, що не можливо без вдосконалення правового регулювання організації і порядку діяльності структурних інститутів Верховної Ради України. Саме це і обумовлює актуальність та необхідність дослідження питань організації і порядку діяльності комітетів Верховної Ради України.

Стан дослідження. Окремі аспекти правового регулювання організації та діяльності комітетів Верховної Ради України досліджували Держалюк О.М.[1], Анохін О.М. [2], Порубенський О.М.[3], П. Кислий[4] та ін., водночас залишається актуальним дослідження проблем організації і порядку діяльності комітетів Верховної Ради України в світлі останніх реформ. Саме тому, **метою** статті є дослідження організації і порядку діяльності комітетів Верховної Ради України, розробка пропозицій по удосконаленню чинного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Ще на початку ХХ століття комітети характеризували як «малі законодавчі органи» - Вудро Вільсон. Така характеристика не втратила актуальності і сьогодні. На основі внутрішньої структури парламентів розрізняють парламенти з різною системою комітетів, в залежності від ролі комітетів у законодавчому процесі. Для того, щоб визначити яку роль відіграють комітети у законодавчому процесі України, тобто до якої системи комітетів вони належать ми використаємо параметри Олсона, видатного дослідника демократичних законодавчих установ.

Першим найважливішим критерієм системи комітетів є порядок утворення комітетів, їх юрисдикція або типи питань, якими опікуються комітети.

Порядок створення постійних комітетів Верховної Ради України визначається Конституцією України та Законами України «Про Регламент Верховної Ради України» [5] та «Про комітети Верховної Ради України» (в ост. редакції від 30.12.2012)[6]. Слід вказати, що дослідження ролі комітетів Верховної Ради



України у законодавчій діяльності доцільно провадити з врахуванням практики ЄС.

Дослідження діяльності парламентських комітетів доцільно провадити із врахуванням положень Конституції України. Щодо визначення компетенції комітетів, то посилаючись на статтю 89 Конституції України повноваження комітетів можна визначити так: комітети Верховної Ради України з числа народних депутатів України здійснюють законопроектну роботу, підготовку і попередній розгляд питань, віднесених до її повноважень, виконують контрольні функції відповідно до Конституції України.

Більш конкретизує компетенцію комітетів Закон України «Про комітети Верховної Ради України». Згідно ст. 11 цього закону комітети Верховної Ради України здійснюють такі функції: 1) законопроектну (полягає в розробці проектів законів, інших актів Верховної Ради України, попередньому розгляді та підготовці висновків і пропозицій щодо законопроектів, внесених суб'єктами законодавчої ініціативи на розгляд парламенту; доопрацюванні за дорученням Верховної Ради України окремих законопроектів за наслідками розгляду їх у першому та наступних читаннях; попередньому розгляді та підготовці висновків і пропозицій щодо проектів загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, а також наданні згоди на обов'язковість чи денонсацію міжнародних договорів України тощо); 2) організаційну (полягає в проведенні збору та аналізу інформації з питань, що належать до повноважень комітетів, організації слухань із цих питань, у тому числі на засіданнях Верховної Ради України; підготовці питань на розгляд парламенту відповідно до предметів їх відання; участі у формуванні порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України тощо); 3) контрольну (полягає в аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготовці та поданні відповідних висновків та рекомендацій на розгляд парламенту; контролі за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому законом; взаємодії з Рахунковою палатою тощо).

Основний Закон нашої держави не встановлює порядок організації і діяльності комітетів, покладає вирішення цих питань на відповідні закони. Так, відповідно до ст. 3 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» комітети будують свою роботу на принципах: верховенства права; законності; гласності; їх рівноправності; доцільності; функціональності;

плановості; наукової обґрунтованості; колегіальності; вільного обговорення і вирішення питань.

Верховна Рада України затверджує кількість комітетів, їх назви та предмети відання. Кількість комітетів, їх назви та предмети відання можуть бути змінені за рішенням Верховної Ради України нового скликання до вирішення питання про формування персонального складу комітетів. Мінімальна та максимальна кількість осіб, які можуть входити до складу одного комітету, визначається постановою парламенту. Персональний склад комітетів формується Верховною Радою України нового скликання шляхом обрання голів, перших заступників, заступників голів, секретарів та членів комітетів.

Обрання народних депутатів України до складу комітетів здійснюється на основі пропозицій депутатських фракцій, внесених з дотриманням квот, визначених Регламентом Верховної Ради України. Якщо кількість членів депутатської фракції у парламенті дорівнює кількості комітетів або є більшою ніж кількість комітетів, депутатські фракції направляють не менш ніж по одному представнику до кожного комітету Верховної Ради України.

На разі у Верховній Раді України VIII скликання сформовані такі комітети (Постанова ВРУ 22-VIII від 04.12.2014): Комітет з питань правової політики та правосуддя (33 народних депутатів); Комітет з питань податкової та митної політики (32 народних депутатів); Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин (30 народних депутатів), Комітет з питань бюджету (28 народних депутатів); Комітет з питань запобігання і протидії корупції (22 народних депутатів); Комітет з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки (21 народних депутатів); Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності (20 народних депутатів); Комітет з питань транспорту (20 народних депутатів); Комітет з питань національної безпеки і оборони (18 народних депутатів); Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування (17 народних депутатів); Комітет з питань економічної політики (15 народних депутатів); Спеціальна контрольна комісія Верховної Ради України з питань приватизації (15 народних депутатів); Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи (14 народних депутатів); Комітет з питань фінансової політики і банківської діяльності (13 народних депутатів); Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства (12 народних депутатів); Комітет з питань європейської інтеграції (12 народних депутатів); Комітет з питань охорони здоров'я (12



народних депутатів); Комітет у закордонних справах (11 народних депутатів); Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин (10 народних депутатів); Комітет з питань промислової політики та підприємництва (10 народних депутатів); Комітет з питань свободи слова та інформаційної політики (10 народних депутатів); Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України (9 народних депутатів); Комітет з питань інформатизації та зв'язку (8 народних депутатів); Комітет з питань культури і духовності (8 народних депутатів); Комітет з питань науки і освіти (7 народних депутатів); Комітет з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму (7 народних депутатів); Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення (7 народних депутатів); Комітет у справах ветеранів, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції та людей з інвалідністю (7 народних депутатів). До складу жодного комітету не входять 9 народних депутатів [7].

Якщо ми порівняємо кількість постійних комісій (комітетів) за 1990 - 1994 роки, то вона складала 25, а за період 1994 - 1998 роки вона зменшилась до 23, зараз у Верховній Раді України нараховується 28 комітетів.

Надзвичайно важливою проблемою є співпадіння функцій у деяких комітетах. Так, дублюються функції у комітетах з питань податкової та митної політики та фінансової політики і банківської діяльності. Така ситуація, крім плутанини із передачею законопроектів на розгляд у комітети вносить і негативний психологічний момент, особливо при визначенні провідного комітету по розгляду законопроекту. Для вирішення цієї проблеми автор на підтримання позиції вчених П. Кислого, С. Вознюка, Є. Тихонової, визнає за доцільне точне і детальне визначення сфери повноважень комітетів Верховної Рада України у законі «Про комітети Верховної Ради України». Звичайно практично не можливо виписати весь перелік функціональної спрямованості комітетів, адже при розвитку суспільних відносин в різні періоди буде надаватися пріоритет різним потенційним справам, тому повинна залишатися можливість розширення компетенції комітету, але у визначеній сфері. Другою проблемою є існування занадто великої кількості комітетів, при чому кількість виконаних робіт комітетами не є рівнозначною [8, С. 9].

Дискусійним у науковій літературі є питання закріплення переліку комітетів на рівні закону. Конституцією, статтею 92, визначаються основні суспільні відносини і правові інститути, які регулюються виключно законами України. Відповідно до їх функціональної спрямованості утворюються і комітети. Існує позиція вчених, які

вважають за доцільне закріпити повний перелік комітетів на законодавчому рівні. Протилежна думка, спирається на принцип стабільності законодавства і, як проти закріплення на рівні закону норми, яка в майбутньому може змінитися. Зважаючи на розвиток державно - правових відносин, можливу зміну напрямків державної політики, з часом може відпасти потреба у функціонуванні певних комітетів, можливо, створенні нових, а закріплення жорсткого переліку комітетів на рівні закону приведе до внесенні до закону змін.

Найкращим вирішенням даної проблеми, на нашу думку, є необхідність встановити кількість і перелік хоча б основних комітетів на рівні закону, передбачивши можливість створення у виняткових випадках Верховною Радою України інших комітетів. Рішення про створення комітетів повинно оформлятися Постановою Верховної Ради України.

Наступною проблемою, яка існує і заважає нормальній роботі комітетів є чисельність членів кожного комітету. У парламенті нашої держави склалася парадоксальна ситуація, коли робота в тому чи іншому комітеті вибирається не за спеціалізацією і не за чисельністю фракційного представництва у парламенті, як робиться у багатьох демократичних парламентах світу. Питання роботи в одному чи іншому комітеті спирається, як сказав П.Кислий “на працю в тому комітеті, в якому депутати бажають” [9, С. 18].

На думку автора, при формуванні комітетів належить керуватися тим, що народні депутати України повинні входити до того комітету, який їм ближчий за їх освітою, зважаючи на досвід роботи у певній сфері, з урахуванням стажу роботи, але ні в якому разі не керуючись критерієм престижу якогось комітету. Крім того для підвищення активності депутатів у роботі комітету доречно закріпити відповідальність депутатів за ігнорування участі в діяльності комітетів. Автор підтримує позицію Ю.М. Тодики, який виступає за професійний парламент, а отже, за неможливість народному депутатові працювати в інших структурах державних чи громадських органів (окрім Верховної Ради)[10, С. 183]. На практиці це повинно привести до того, що депутату вже не буде байдуже, до якого з комітетів він буде входити.

За діючим законодавством України народний депутат України має право брати участь у роботі не більше одного постійного комітету. Якщо ми проаналізуємо світову практику у вирішенні цього питання, то у Сполучених Штатах Америки, Нідерландах, Іспанії, Швеції дозволяється членство у кількох комітетах.

Комітети, як свідчить світова практика, досить часто мають свої власні апарати. Члени апарату складаються із професійних працівників, які здійснюють аналіз політичної стратегії,



надають допомогу і сприяють прискоренню роботи комітетів. На членів апарату комітету покладаються науково - дослідницькі, адміністративні функції. У Конгресі США апарат кожного з постійних комітетів Сенату налічує від 22 до 153 осіб. У Палаті представників кількісний склад апарату кожного з комітетів налічує від 30 до 140 осіб, становлячи в середньому 70 у кожному комітеті. У Франції, Німеччині та Швеції кожен комітет має апарат кількістю 3-6 працівників, однак ці показники з року в рік міняються [4, С. 25]. Щодо діючого Регламенту наявність таких апаратів у комітетах Верховної Ради України не передбачена. На нашу думку, за доречності прийняття положення про створення аналогічних апаратів у провідних комітетах допоможе по - перше розгрузити роботою комітети і сприятиме прийняттю науково - обгрунтованих і виважених рішень по законопроектів.

Найбільш вирішальне питанням у визначенні сильної чи слабкої системи комітетів є фактичні повноваження комітету. Визначити обсяг фактичних повноважень можливо давши відповідь на питання: чи оглядає комітет поданий законопроект до початку пленарного засідання, чи він займає вторинну позицію, тобто розглядає його після обговорення на пленарному засіданні? Які повноваження має комітет щодо законопроектів? Чи може він переробити законопроект чи він визначає другорядні деталі законопроекту? Відповідаючи на ці питання ми простежимо участь комітетів Верховної Ради України етапу розгляду законопроектів у комітетах до внесення на пленарне засідання і до опрацювання законопроектів після першого і другого читань.

Після того, як законопроект пройшов експертизу на предмет відповідності Регламенту Верховної Ради України, визначається профільний

комітет по роботі з законопроектом або групі народних депутатів. Як свідчить практика, трапляються випадки, коли законопроекти розглядаються на пленарних засіданнях Верховної Ради України без попереднього розгляду їх у комітетах, з порушенням і недотриманням розкладів засідань Верховної Ради. Хоча, у п. 1 ст. 5 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» однією з основних функцій комітетів визначено законопроектну роботу, зокрема попередній розгляд та підготовку висновків і пропозицій щодо законопроектів. Для усунення непослідовності законодавчого процесу, для повторного наголошення у необхідності збереження логіки проходження законопроектів у Верховній Раді України Головним науково-експертним управлінням Апарату Верховної Ради України був даний висновок щодо обов'язковості попереднього розгляду в комітетах Верховної Ради України законопроектів з посиланням на імперативний характер статті 89 Конституції України.

Висновки. На нашу думку, необхідно встановити кількість і перелік хоча б основних комітетів на рівні закону, передбачивши можливість створення у виняткових випадках Верховною Радою України інших комітетів. Рішення про створення комітетів повинно оформлятися Постановою Верховної Ради України. При формуванні комітетів належить керуватися тим, що народні депутати України повинні входити до того комітету, який їм ближчий за їх освітою, зважаючи на досвід роботи у певній сфері, з урахуванням стажу роботи. Крім того для підвищення активності депутатів у роботі комітету доречно закріпити відповідальність депутатів за ігнорування участі в діяльності комітетів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Держалюк О.М. Роль парламентських комітетів у відносинах між парламентом і урядом в Україні / О. М. Держалюк // Стратегічні пріоритети. - 2013. - № 4 (29). - С. 91-100.
2. Анохін О.М. Постійні комісії (комітети) Верховної Ради України: правові питання організації та діяльності : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Анохін О. М. - Х., 1997. - 23 с.
3. Порубенський О. М. Окремі питання організації комітетів у структурі парламенту : зарубіжний досвід та Україна / О. М. Порубенський // Часопис Київ. ун-ту права. – 2007. – № 1. – С. 72–77.
4. Комітети - основа діяльності законодавчих органів влади : посібник / П. Кислий [та ін.]. - К. : Заповіт, 1997. - 98 с.
5. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 // Відомості Верховної Ради України. – 2010. - № 14 - 15; № 16 – 17. - Ст. 412.



6. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4.04.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. - № 19. – Ст. 134.
7. Комітети Верховної Ради України VIII скликання / [Електронний ресурс]. – режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_komitis
8. Вознюк С. Питання оптимальної кількості парламентських комітетів як одне з стрижневих питань процесу парламентської реформи в Україні // С. Вознюк // Парламентар. - 1998. - № 1. - С. 8-11.
9. Кислий П., Розенбаум А. Коментар до проекту закону “Про комітети та комісії Верховної Ради України” / П. Кислий, А. Розенбаум. // Парламентар. - 1998. - №1. - С. 18.
10. Тодика Ю.Н. Основи конституційного устрою України / Ю.Н. Тодика - Х.: Факт – 320 с.