

ДІЯЛЬНІСТЬ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ У ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОМІТЕТАХ

THE ACTIVITIES OF MP IN PARLIAMENTARY COMMITTEES

Матейчук Р.І.,

*здобувач кафедри теорії держави і права, конституційного права і державного управління
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара*

Автор досліджує поняття комітетів і діяльність парламентаріїв у цих органах законодавчої інституції. Стаття акцентує увагу на різних класифікаціях функцій комітетів. Підсумовує, що комітети парламенту є одними з основних органів парламенту, а саме – робочими. Вони здійснюють підготовчу роботу з практично всіх питань відання легіслатури.

Ключові слова: парламент, парламентаризм, народний депутат, комітет, функції.

Автор исследует понятие комитетов и деятельность парламентариев в этих органах законодательной институции. Статья акцентирует внимание на различных классификациях функций комитетов. Подведены итоги, что комитеты парламента являются одними из основных органов парламента, а именно – рабочими. Они осуществляют подготовительную работу по практически всем вопросам компетенции легислатуры.

Ключевые слова: парламент, парламентаризм, народный депутат, комитет, функции.

The author explores concept of committees and activities of parliamentarians in these legislative institutions. The article focuses on different classifications of functions of committees. Concludes that parliamentary committees are main bodies of Parliament, namely working. They carry out preparatory work on virtually all issues within competence of legislature.

Key words: parliament, parliamentarism, MP, committee, functions.

Актуальність теми. Якісне законодавство з питань парламентської діяльності є важливою передумовою ефективного правозастосування, чіткого і правильного виконання законодавчих приписів. Законодавчі акти мають вплив на прийняття рішень і регулюють поведінку суб'єктів на всіх рівнях політичної системи, а тому мовностилістичне та юридико-технічне оформлення нормативно-правових актів та їх проектів має бути бездоганним. Офіційний характер законодавчого тексту зумовлений його особливою державно-регулювальною функцією та процедурно закріпленою офіційно-документальною формою. Тому точність, зрозумілість і стандартизованість правового регулювання внутрішньопарламентських інститутів дозволить правильно імплементувати закон (у широкому розумінні терміна) у повсякденній діяльності [1, с. 47–48]. Доступність для сприйняття нормативних положень, передбачуваність наслідків їх застосування, юридична визначеність дискреційних повноважень владних суб'єктів є складовими дотримання принципу верховенства права при реалізації належної правової процедури у діяльності комітетів – одних із пріоритетних елементів структури легіслатури [2, с. 86]. Безперечно, що аналіз їх функціонування вимагає міждисциплінарного підходу і комплексної наукової характеристики. Виявлені недоліки діяльності сприятимуть усуненню проблем як нормативного регулювання, так і прикладного застосування правових норм.

При дослідженні окресленої проблематики були використані праці таких авторів: О.М. Анохін, Ю.Г. Барабаш, А.З. Георгіца, І.Я. Заяць, В.В. Маклаков, В.П. Колісник, В.Ф. Погорілко, В.О. Серьогін, І.Є. Словська, О.В. Скрипнюк, О.В. Совгіря, В.І. Чушенко, Ю.С. Шемшученко, П.П. Шляхтун, О.Н. Ярмиш та ін.

Метою даної статті є визначення поняття «комітети» і вивчення діяльності народних депутатів України у цих внутрішньопарламентських структурах.

Виклад основного матеріалу. Комітети є основними органами парламенту, які попередньо розглядають найважливіші питання, віднесені до його відання [3, с. 268], що дає право окремим науковцям стверджувати ці інституції як найважливіші елементи структури [4, с. 319; 5, с. 278].

Більшість наукових джерел дає тлумачення терміна «комітет», орієнтуючись на законодавче визначення. За-

кон України «Про комітети Верховної Ради України» трактує, що комітет – це орган Верховної Ради України, який утворюється з числа народних депутатів для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України») [6; 5, с. 278; 7, с. 150; 8, с. 463–464].

Вчені по-різному класифікують правову природу комітетів. Одні автори наголошують на тому, що це робочі органи легіслатури [3, с. 268; 9, с. 151; 10, с. 291]. Інші вважають, що комітети є допоміжними інституціями [11, с. 454; 12, с. 325] або галузевими [13, с. 432; 14, с. 310] або спеціалізованими [15, с. 181; 16, с. 597]. Попри такі розбіжності у характеристиках внутрішньопарламентського органу всі теоретики сходяться на тому, що його призначення – забезпечення успішної безперервної роботи єдиної інституції законодавчої влади [17, с. 260; 14, с. 310; 18, с. 175; 19, с. 8]. Структурно-організаційні ознаки комітетів не є формально-реквізитними, адже вони, до певної міри, виражають сутнісний характер самого парламенту. Чинне законодавство, визначаючи правовий статус легіслатури, значну увагу приділяє саме проблемам внутрішньої побудови [20, с. 114].

Закон України «Про комітети Верховної Ради України» виділяє три функції комітетів – законопроектну, організаційну і контрольну. Законопроектна функція полягає в розробці проектів законів та інших актів парламенту; попередньому розгляді й підготовці висновків і пропозицій щодо законопроектів, внесених суб'єктами законодавчої ініціативи; доопрацюванні окремих законопроектів за наслідками їх розгляду в першому і наступному читаннях (за винятком актів, прийнятих у цілому); попередньому розгляді та підготовці висновків і пропозицій щодо загальнодержавних програм соціально-економічного, науково-технічного, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, а також наданні згоди на ратифікацію і денонсацію міжнародних договорів; внесенні пропозицій щодо перспективного планування законопроектної роботи.

Організаційна функція полягає у плануванні власної роботи; проведенні збору і аналізу інформації з питань, що належать до повноважень комітетів, організації слухань із цих проблем, у тому числі на засіданнях парламенту; по-

передньому обговоренні кандидатур посадових осіб, що їх обирає, признає, затверджує парламент або надає згоду на їх призначення; підготовці відповідних висновків щодо цих кандидатур; підготовці питань на розгляд Верховної Ради України; розгляді звернень, що надійшли до комітету; участі у міжпарламентській діяльності, взаємодії з міжнародними організаціями; підготовці звітів та інших актів із питань компетенції; висвітленні своєї діяльності в засобах масової інформації.

Контрольна функція проявляється в аналізі застосування законодавчих актів у практиці державних органів та їх посадових осіб; участі у проведенні «Години запитань до уряду»; контролі за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предмета їх відання, задля забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів; організації та підготовці парламентських слухань і слухань у комітетах; підготовці і поданні запитів до Президента; направленні матеріалів до органів державної влади задля реагування; взаємодії з Рахунковою палатою і Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини (ст. ст. 11–14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»).

Зазначимо, що як правило, підручники, аналізуючи функції комітетів, подають саме нормативно визначену класифікацію [5, с. 279–280; 7, с. 158–160; 8, с. 464–465; 9, с. 152–153; 17, с. 265–268; 21, с. 290–291] або зосереджують увагу лише на характеристиці окремого виду – законопроектній діяльності [3, с. 269; 4, с. 319; 10, с. 297; 22, с. 597] чи окремих повноваженнях, що належать до різних напрямків роботи внутрішньопарламентських інституцій [23, с. 290–292; 24, с. 265].

Наукові джерела додають до вищезгаданих функцій аналітичну, яка полягає в зборі, вивченні, дослідженні інформації з питань, що належать до компетенції комітетів; вивченні ефективності застосування нормативних актів Верховної Ради України, насамперед, Конституції і законів; вивченні доцільності та ефективності дій посадових осіб у питаннях, віднесених до компетенції комітетів; підготовці і поданні висновків на розгляд легіслатури.

Крім того, виділяють зовнішньополітичну, яка включає попередній розгляд та підготовку висновків і пропозицій щодо ратифікації чи денонсації міжнародних договорів; та установчу, яка, на думку вчених, полягає в обговоренні та рекомендації кандидатур посадових осіб, які відповідно до Конституції та законів України обираються, призначаються або затверджуються парламентом [14, с. 309–310].

Очевидно, мова йде про дещо інакшу класифікацію функцій комітетів, яка законодавчо визначену організаційну розділяє на аналітичну і установчу, а з окремих повноважень законопроектної називає зовнішньополітичну як самостійну складову.

Деякі авторитетні вчені називають серед функцій комітетів законопроектну (розробка законів та інших актів); участь у складанні, прийнятті та контролі за виконанням Державного бюджету; попереднє обговорення кандидатур посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються парламентом; попередній розгляд та підготовка висновків і пропозицій щодо ратифікації чи денонсації міжнародних договорів, проектів державних програм економічного й соціально-культурного розвитку, звітів про їх виконання та інших питань, що розглядаються Верховною Радою України; здійснення контролю за дотриманням і реалізацією Конституції та законів України, інших нормативних актів Верховної Ради за відповідністю підзаконних актів Конституції, законам України, а також вивчення ефективності їх застосування [25, с. 434].

У вищеподаній класифікації, на наш погляд, фактично запропоновані законопроектна, установча і контрольна функції парламентських комітетів у дещо інакшій інтерпретації, ніж вони регламентовані в профільному законі.

Всі названі види класифікацій функцій парламентських комітетів здійснені за пріоритетним у науці конституційного права поділом основних напрямків діяльності (способами, формами діяльності) самого законодавчого органу влади. Це – так звані «технологічні», владні функції. Проте правильним є зауваження, що така, на перший погляд, завершена система функцій є далекою від остаточного варіанту. Наукова класифікація будь-якого суспільного явища, у тому числі органів державної влади, має здійснюватися за певними, об'єктивно існуючими ознаками, критеріями не лише способами, але й, насамперед, за об'єктами, суб'єктами, засобами, іншими елементами діяльності. Наприклад, за суб'єктами діяльності функції можна поділити на загальні, загальнокомітетські, функції секретаріату, окремих членів комітету.

За сферами (об'єктами) діяльності можна розрізняти такі функції, як: політична, економічна, соціальна, культурна та зовнішньополітична (звичайно, зважаючи на профіль роботи внутрішньопарламентської інституції). При цьому відомий фахівець із проблем функцій проф. В.Ф. Погорілко зазначав, що ці напрямки роботи не завжди визнаються в теорії і практиці. Проте такі нормативно визначені функції, як підготовка проектів державних програм економічного й соціально-культурного розвитку, законопроектна робота, участь у формуванні органів та призначенні посадових осіб на посаду, підготовка міжнародних договорів до ратифікації чи денонсації тощо засвідчують наявність політичної, соціальної, культурної і зовнішньополітичної функцій.

За засобами діяльності можна розрізняти такі функції парламентських комітетів: бюджетно-фінансову, територіальну, інформаційну тощо.

Зрозуміло, що функції парламентських комітетів і порядок їх здійснення не залишаються незмінними. На їх розвиток впливають трансформація суспільства і держави та їх окремих інститутів [26, с. 254–255]. До негативних чинників еволюції слід віднести: 1) відсутність необхідного досвіду законодавчої регламентації діяльності комітетів; 2) наявність у конституційно-правовому полі значної кількості конфліктів, розв'язання яких не має необхідних правових процедур; 3) несформованість глибоких традицій практики поділу влади, що нерідко призводить до жорсткої конфронтації владних структур і негативно впливає на процес державотворення; 4) некритичне використання зарубіжного досвіду; 5) недостатній рівень правової культури народних депутатів, працівників державного апарату, населення, що не сприяє повазі до парламенту і конституційного законодавства в цілому; 6) розбіжності між конституцією фактичною і юридичною, які є досить відчутними, особливо стосовно прав особи; 6) відставання новелізації правової системи від потреб життя; 7) відсутність наукових розробок із багатьох актуальних проблем розвитку конституційного процесу. Звичайно, перелік цих негативних чинників не є вичерпним, тому необхідна узгоджена і плідна праця державних інституцій і громадянського суспільства, всіх навчальних і наукових установ юридичного профілю для створення необхідних умов ефективного функціонування парламентських комітетів [27, с. 26].

Проблема визначення оптимальної кількості і чисельності, профілю комітетів є не стільки технічною, скільки політичною та юридичною. Мова йде про досягнення адекватної узгодженості компетенції між комітетами і відповідними міністерствами, про розширення їх можливостей щодо контролю урядової діяльності. В цьому контексті можна встановити певну закономірність: предметна компетенція комітетів у цілому має відповідати загальній структурі уряду [10, с. 296]. Проте, незалежно від підстав класифікацій функцій комітетів, вони є похідними від функцій парламенту і скеровані на їх деталізацію [17, с. 265].

Якщо класифікувати Верховну Раду України з позиції ролі її комітетів, то можна наголосити, що значення робо-

чих інституцій є традиційно значним. Але відсутність у них справді юридично дієвих важелів впливу на порушників регламентного законодавства з питань діяльності комітетів дещо применшує цю вагомість. Варто законодавчо зобов'язати винних суб'єктів відшкодовувати фінансові витрати, пов'язані з невиконанням рішень комітетів (нині вони мають суто декларативний характер), зривом через неявку чи інших причин засідань, та нести конституційно-правову відповідальність, якщо такі особи є посадовими [9, с. 154–155].

Висновки. Вищезазначена характеристика діяльності народних депутатів України у комітетах парламенту дозволяє підсумувати наступне. Комітети парламенту, попри різні думки науковців щодо їх конституційно-правової природи, є, на нашу думку, одними з основних органів парламенту, а саме – робочими. Вони здійснюють підготовчу, «чорнову» роботу практично з усіх питань відання легіслатури. Профіль комітетів дублює, зазвичай, роботу центральних органів виконавчої влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Артикуца Н.В. Якість і зрозумілість правових норм як передумова демократичного правопорядку / Н.В. Артикуца // Людина, суспільство, держава: публічно-правовий аспект : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (VIII Прибузькі юридичні читання), (Миколаїв, 23–24 листопада 2012 р.) / за ред. О.В. Козаченка. – Миколаїв : Іліон, 2012. – С. 47–49.
2. Припхан І.І. Верховенство права як необхідна передумова реалізації прав, свобод та законних інтересів громадян / І.І. Припхан // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 4. – С. 84–86.
3. Конституційне право України : підручник / за ред. В.П. Колісника та Ю.Г. Барабаша. – Х. : Право, 2010. – 416 с.
4. Шляхтун П.П. Конституційне право України: підручник / П.П. Шляхтун. – К. : Освіта України, 2008. – 592 с.
5. Скрипнюк О.В. Курс сучасного конституційного права України: академічне видання / О.В. Скрипнюк. – Х. : Право, 2009. – 468 с.
6. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квітня 1995 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Совгіря О.В. Конституційно-процесуальне право України : навч. посіб. / О.В. Совгіря. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 536 с.
8. Чушенко В.І. Конституційне право України : підручник / В.І. Чушенко, І.Я. Заяць. – К. : Ін Юре, 2009. – 548 с.
9. Словська І.Є. Конституційно-правовий статус парламенту – Верховної Ради України : монографія / І.Є. Словська. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 336 с.
10. Георгіца А.З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики / А.З. Георгіца. – Чернівці: Рута, 1998. – 484 с.
11. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник / отв. ред. Б.А. Страшун: в 4 т. – М.: БЕК, 1996. – Т. 1–2. – 778 с.
12. Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран: учебник / И.А. Алебастрова. – М.: ТК Велби; Проспект, 2008. – 624 с.
13. Конституційне право України : підручник / за ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Наукова думка, 1999. – 373 с.
14. Конституційне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Юридична книга, 2008. – Т. 2. – 800 с.
15. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол. Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998. – Т. 3: К–М. – 2001. – 792 с.
16. Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: учеб. для студентов юрид. вузов и ф-тов / В.В. Маклаков. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 896 с.
17. Парламентське право України: навч. посіб. / кол. авт.; за ред. О.Н. Ярмиша. – Х.: Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – 500 с.
18. Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні / О.Н. Ярмиш, В.О. Серьогін. – Х. : Вид-во нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 672 с.
19. Анохін О.М. Постійні комісії (комітети) Верховної Ради України: правові питання організації та діяльності: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О.М. Анохін. – Харків, 1997. – 23 с.
20. Горобец В.Д. Конституційно-правовий статус парламента Российской Федерации : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02 / В.Д. Горобец. – М., 2000. – 401 с.
21. Шаптала Н.К. Конституційне право України: навч. посіб. / Н.К. Шаптала, Г.В. Задорожня. – Дніпропетровськ : ТОВ «ЛізовПрес», 2012. – 472 с.
22. Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: учеб. для студентов юрид. вузов и ф-тов / В.В. Маклаков. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 896 с.
23. Фрицький О.Ф. Конституційне право України: підручник / О.Ф. Фрицький. – 3-е вид., перероб. та допов. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 503 с.
24. Український парламентаризм: минуле і сучасне / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Парламентське вид-во, 1999. – 368 с.
25. Конституційне право України : підручник / за ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Наукова думка, 1999. – 373 с.
26. Погорілко В.Ф. Функції українського парламенту: від номінального до реального / В.Ф. Погорілко // Вибрані праці. До 75-річчя від дня народження / відп. ред. Ю.С. Шемшученко. – К. : Юрид. думка, 2013. – 2013. – С. 253–260.
27. Конституційно-правові засади становлення української державності / В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, О.Г. Данильян та ін.; за ред. В.Я. Тація, Ю.М. Тодики. – Х. : Право, 2003. – 328 с.