

СТАТТЯ НОМЕРА

УДК 342.536:342.3(477)

О.В. МАРЦЕЛЯК, докт. юрид. наук, доц.

Національний університет внутрішніх справ

КОМІТЕТИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ: СИСТЕМА, СТРУКТУРА ТА РОЛЬ У ЗДІЙСНЕННІ ОСНОВНИХ ФУНКЦІЙ ПАРЛАМЕНТУ

Висвітлюються питання, пов'язані з формуванням комітетів Верховної Ради України; в порівняльно-правовому аспекті охарактеризовано їх статус, запропоновано пропозиції щодо удосконалення роботи комітетів українського парламенту.

На тлі розпочатої в Україні конституційної реформи відбувається подальше поглиблення демократичних процесів в українському суспільстві. Один із важливих напрямків цих перетворень полягає у зміні форми правління: перехід України від президентсько-парламентської республіки до парламентсько-президентської. Зазначене має наслідком конституційно-правову модернізацію статусу українського парламенту, Президента України та інших органів державної влади. У зв'язку з цим виникає необхідність дослідження правового становища Верховної Ради України та її органів. Особливо актуальним у цьому аспекті є аналіз правового статусу комітетів українського парламенту, які в науці конституційного права малодосліджені. Характеристика комітетів українського парламенту дасть можливість розкрити внутрішній потенціал Верховної Ради України, дієвість та роль її комітетів у здійсненні основних функцій українського законодавчого органу. Це складає завдання нашого дослідження і містить певну наукову новизну.

Комітети Верховної Ради України – це постійно діючі депутатські органи українського парламенту, призначені своєю роботою сприяти безперервній діяльності єдиного органу законодавчої влади [1, с.175], забезпечувати успішну реалізацію ним своїх функцій та компетенції [2, с.8]. Саме в комітетах Верховної Ради України здійснюється значна частина роботи народних депутатів України. На них покладається провідна роль у визначенні законодавчої політики українського парламенту, причому така практика характерна не тільки для вітчизняного законодавчого органу, але й для парламентів інших країн. Так, колишній Президент США Вудро Вільсон, називаючи комітети американського парламенту “маленькими легіслатурами”, заявив: “Я не заперечу істини, якщо скажу, що Конгрес під час сесії, це Конгрес, котрий бачить публіка, в той час як Конгрес, який засідає в залах своїх комітетів, це Конгрес в роботі” [3, с.171]. Цієї ж точки зору дотримується французький дослідник, доктор права П. Локе, який, порівнюючи парламентську роботу з айсбергом, стверджує, що публічні засідання палат являють собою лиш видиму надводну частину. В них варто вбачати не більше, ніж театр, що розігрується для глядачів уже після того, коли

парламентська більшість і уряд дійшли в постійних комісіях згоди стосовно законодавчих положень, які повинні бути прийняті [4, с.13].

Правовий статус комітетів Верховної Ради України регулюється Конституцією України, Законом “Про комітети Верховної Ради України” від 04.04.1995 р., главою 4.4 Регламенту Верховної Ради України і положеннями про комітети, які затверджуються українським парламентом.

Перелік комітетів, функціональна спрямованість їх діяльності визначаються Верховною Радою України з урахуванням важливості проблем державного, господарського, соціально-культурного будівництва, а також інших факторів об'єктивного характеру. Вони формуються за функціональним і галузевим принципом. Функціональні комітети здійснюють одну чи декілька функцій (наприклад, комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України), а галузеві охоплюють своєю діяльністю одну або декілька галузей господарства чи соціально-культурного будівництва (наприклад, комітет з питань економічної політики, управління народним господарством, власності та інвестицій). Зазначений порядок формування комітетів Верховної Ради України робить їх більш мобільними і гнучкими. Спеціалізований характер роботи комітетів має наслідком і те, що члени комітетів, як влучно зазначає фінський державознавець П. Кастарі, вникають... в ділову та технічну сторону обговорюваних питань більш глибоко, ніж на пленарних засіданнях, де все-таки більше проявляються політичні аспекти [5, с.79].

Кількість комітетів у Верховній Раді України визначається тим фактором, що своєю діяльністю вони повинні охопити найголовніші сфери національної політики. За необхідності парламент України може створювати нові комітети, реорганізовувати раніше створені, змінювати їх персональний і кількісний склад. Сьогодні згідно з Постановою Верховної Ради України “Про перелік комітетів Верховної Ради України четвертого скликання” від 15.05.2002 р. (зі змінами від 07.06.2002 р. та 06.02.2003 р.) в українському парламенті функціонує 24 комітети. У порівнянні з кількістю постійних комітетів (комісій) Верховної Ради України 1-го, 2-го та 3-го скликань проявляється тенденція до їх збільшення. Це не може розглядати-

ся в якості позитиву, оскільки подальше зростання їх чисельності потягне за собою пропорційне зменшення кількості депутатів, що працюють в них, і це негативно позначиться на результатах роботи цих допоміжних органів Верховної Ради України. Взагалі, у науці конституційного права рекомендується при вирішенні питання про кількість комітетів виходити з таких загальних міркувань, що:

- 1) компетенція усіх комітетів разом має охоплювати весь комплекс питань, віднесених до відання парламенту чи відповідної палати;
- 2) компетенція комітетів має бути визначена так, щоб усунути дублювання та можливі претензії відразу кількох комітетів на розгляд одного і того ж питання;
- 3) питання, віднесені до компетенції одного комітету, мають бути однорідними за змістом і стосуватись однієї сфери суспільних відносин;
- 4) обсяг виконуваної певним комітетом роботи має бути приблизно рівним або хоча б зрівняним із обсягом роботи інших комітетів;
- 5) оскільки на засіданнях комітетів має проводитись поглиблене фахове обговорення й вивчення питань, і ці засідання не повинні перетворюватись на зменшену копію пленарних засідань парламенту, то склад комітету не може бути надто численним [6, с.172-173].

Світовий досвід свідчить, що в інших країнах практика у цьому питанні складається по різному. Наприклад, в однопалатному парламенті Ізраїлю діє 9 комітетів, в палаті громад Великобританії - 15 спеціалізованих комісій [7, с.248], у Конгресі США сформовано 4 постійні об'єднані комітети обох палат, а також 16 комітетів функціонують в Сенаті та 22 в палаті представників. В Італії палата депутатів нараховує 14 постійних комісій, а в парламентах Швеції та Японії - 16 [3, с.172-173].

Комітети Верховної Ради України утворюються після формування і реєстрації фракцій на початку діяльності парламенту та функціонують до закінчення терміну його повноважень¹. Вони обираються з числа народних депутатів України. Кількісний склад кожного комітету визначається Верховною Радою України², але депутат може бути членом лише одного комітету.

До складу комітету входять голова, перший заступник голови, заступник голови, секретар і члени комітету. Кандидатури для обрання голів комітетів і їхніх членів висуваються на засіданнях депутатських груп і фракцій відповідно до квот пропорційного представництва з урахуванням згоди депутатів. Квота встановлюється погоджувальною радою.

Обрання голів комітетів здійснюється за списком у цілому, без обговорення, шляхом поіменного голосування, за результатами якого приймається постанова Верховної Ради України. Список кандидатур на посади голів комітетів подається до Верховної Ради погоджувальною радою депутатських фракцій (груп), який поширюється також серед депутатів. Кожному кандидату на посаду голови комітету надається слово для виступу. Такий порядок виборів голів комітетів є найбільш демократичним. Подібний спосіб обрання керівника комітету використовується в Італії, США, Німеччині. В деяких країнах посада голови

комітету є також виборною, однак він обирається не парламентом чи його палатою, а комітетом (Австралія, Ірландія). Іноколи має місце і практика призначення голови комітету головою законодавчого органу (Великобританія, Шрі-Ланка) або спеціальним комітетом (Мексика). У Франції кожною постійною комісією здійснює керівництво бюро, яке обирається таємним голосуванням у декілька турів [9, с.547-548].

Голова комітету обирається Верховною Радою України на строк її правочинності. Достроково його повноваження можуть припинитися, якщо він буде відкликаний Верховною Радою України за його письмовою заявою, у зв'язку з його незадовільною роботою, а також за іншими обставинами, що роблять неможливим виконання ним своїх обов'язків. Пропозиція про відкликання голови комітету вноситься Головою Верховної Ради України або за рішенням комітету, прийнятим не менш як 1/3 депутатів від фактичної кількості членів комітету.

Якщо питання про відкликання вноситься комітетом, Верховна Рада України заслуховує доповідь з цього питання одного з членів комітету і голови комітету про його діяльність на цій посаді. У постанові парламенту про відкликання голови комітету вказується причина відкликання, яка заноситься до його трудової книжки.

Члени комітетів обираються теж Верховною Радою України списком без обговорення шляхом поіменного голосування³. Обрання перших заступників голів комітетів здійснюється українським парламентом у порядку, встановленому для обрання голів комітетів. Заступник голови комітету обирається на засіданні комітету за пропозицією його голови більшістю голосів від загального складу комітету відкритим голосуванням. Секретар комітету також обирається з членів комітету на засіданні комітету більшістю голосів. При цьому перший заступник, заступник голови та секретар комітету не можуть бути членами однієї фракції (групи).

Як бачимо, суттєвих обмежень щодо висування й обрання керівників і членів парламентських комітетів українським законодавством не передбачено. Проте в інших країнах, як зазначає російський дослідник О.Н. Булаков, при призначенні депутатів і сенаторів в постійні комісії та комітети фракції виходять з двох основних критеріїв: перший - найбільш істотний - стаж парламентської роботи; другий - бажання самого депутата чи сенатора. О.Н. Булаков з цього приводу наводить також слова відомого політичного діяча, колишнього члена верхньої палати французького парламенту Ж. Клозеля, який стверджує, що у французькому законодавчому органі молодий чи вперше обраний сенатор скоріш попаде в комісію у справах культури чи з соціальних проблем, і ніяк не в комісію закордонних справ, оборони та збройних сил або комісію фінансів, бюджетного контролю й економічних рахунків нації [3, с.195].

Функції парламентських комітетів похідні від функцій Верховної Ради України в цілому і скеровані на їх деталізацію. Зокрема, основними напрямками діяльності комітетів виступають:

- 1) законопроектна робота, яка включає організацію розробки за дорученням Верховної Ради України чи з власної ініціативи проектів законів та інших актів, що розглядаються Верховною Радою України, попередній розгляд та підготовку висновків і пропозицій щодо законопроектів,

- 3 У ряді зарубіжних законодавчих органів члени комітетів можуть призначатися чи то головою палати (Аргентина, Бразилія, Індія, Нідерланди), чи ж особливим комітетом палати (Велика Британія, Ірландія, Мексика, Фінляндія).

¹ В науковій літературі побутує думка, що порядок формування комітетів Верховної Ради України треба розглядати як різновид установчого процесу, в зв'язку з чим що діяльність доцільно виділити в особливе установче провадження [2, с.9].

² Є країни, в яких питання необхідної кількості членів комітетів урегульовано на законодавчому рівні. Зокрема, в Російській Федерації Регламент Державної Думи визначає, що кількісний склад комітетів Думи не може бути, як правило, менше 12 і більше 35 депутатів [8, с.111].

внесених іншими суб'єктами законодавчої ініціативи, доопрацювання та редагування за дорученням Верховної Ради України чи з власної ініціативи окремих законопроектів за наслідками розгляду їх у першому та наступних читаннях, визначення завдань з розробки законопроектів чи їх структурних частин, узагальнення зауважень і пропозицій, що надійшли внаслідок їх всенародного обговорення;

2) збір, вивчення, дослідження інформації з питань, що належать до компетенції комітетів, організація слухань з цих питань, в тому числі на засіданнях Верховної Ради України;

3) здійснення контролю за дотриманням і реалізацією Конституції та законів України, інших нормативних актів Верховної Ради України, за відповідністю підзаконних актів Конституції, законам України, а також вивчення ефективності їх застосування;

4) вивчення доцільності та ефективності дій Уряду України, інших органів державної виконавчої влади, їх посадових осіб у питаннях, віднесених до компетенції комітетів, підготовка та подання відповідних висновків на розгляд Верховної Ради України;

5) участь у складанні, прийнятті, контролі за виконанням державного бюджету в частині, що віднесена до компетенції комітетів, з метою забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів;

6) попередній розгляд та підготовка висновків і пропозицій щодо ратифікації чи денонсації міжнародних договорів і угод, проектів перспективних програм економічного та соціально-культурного розвитку України, звітів про їх виконання та інших питань, що розглядаються Верховною Радою України;

7) попереднє обговорення кандидатур посадових осіб, які відповідно до Конституції та законів України обираються, призначаються або затверджуються Верховною Радою України, заслуховування та підготовка для розгляду Верховною Радою України відповідних висновків щодо цих кандидатур;

8) обговорення кандидатур посадових осіб, призначення яких відповідно до законодавства погоджується з комітетами, підготовка відповідних висновків щодо цих осіб.

Для реалізації зазначених функцій комітети наділені такими правами:

- вносити пропозиції щодо порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України, робити на них доповіді і співповіді з питань, віднесених до їх відання, визначати доповідачів (співдоповідачів);

- публікувати законопроекти до внесення на розгляд Верховною Радою України у першому читанні і звертатися до наукових установ, організацій, громадян з пропозицією висловити свою точку зору;

- вносити пропозиції до Верховної Ради України про проведення всенародного голосування (референдуму) з найважливіших питань державного життя країни;

- укладати договори з науково-дослідними установами, навчальними закладами на науково-інформаційний пошук, розробку, доробку та експертизу законопроектів;

- розглядати пропозиції, що свідчать про потребу в прийнятті нових законодавчих актів або внесенні змін у діючі, а в разі потреби готувати висновки на розгляд Верховної Ради України;

- заслуховувати Першого віце-прем'єра, віце-прем'єрів, міністрів, керівників міністерств, центральних та інших органів виконавчої влади України. За пропозицією комітету керівники цих органів зобов'язані прибути на його засідання і дати пояснення з питань, що розглядаються;

- доручати відповідним органам проведення оперативно-розшукових дій, передбачених ст.ст.2, 5, 6 та п.п.1, 3, 4 ст.8 Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність";

- звертатися з питань, віднесених до їхнього відання, до Голови Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та інших організацій, установ, підприємств незалежно від форм власності;

- вносити пропозиції про заслуховування на сесії Верховної Ради України звіту Кабінету Міністрів України про його діяльність, звітів керівників міністерств та інших органів виконавчої влади;

- здійснювати зв'язки з відповідними органами парламентів іноземних держав, брати участь у роботі міжнародних організацій і форумів.

Організаційними формами роботи комітетів є прості й спільні засідання комітетів, засідання-слухання, засідання підкомісій і робочих груп, персональна робота голів, заступників і секретарів комітетів.

Основна організаційна форма роботи парламентських комітетів – засідання, які є правомочними, якщо на них присутні більше половини від затвердженого Верховною Радою України складу її членів⁴. Засідання проводяться відкрито і гласно, крім випадків, коли за рішенням комітету проводиться закрите засідання. Слухання проводяться з питань, віднесених до компетенції комітетів, з метою одержання різнобічної інформації з питань, що розглядаються, їх вивчення й обговорення. Інформація використовується для прийняття рішень комітетів. Кворум для проведення слухання – не менше 3 членів комітету. Під час слухання кожний член комітету має право задавати питання виступаючим і одержувати відповідь на них.

Засідання скликає голова комітету відповідно до затвердженого плану роботи комітету, за дорученням Верховної Ради України або за власною ініціативою. Голова зобов'язаний скликати засідання, якщо на цьому наполягає не менше 1/3 членів комітету.

За результатами обговорення питань на засіданнях більшістю голосів приймаються: 1) рішення - з питань, що стосуються організації роботи комітетів; 2) рекомендації - щодо контрольної діяльності комітетів; 3) висновки - по законопроектах і кандидатурах, що пропонуються для обрання, призначення або затвердження Верховною Радою України.

Рекомендації комітетів підлягають обов'язковому розгляду органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та об'єднань громадян, підприємствами, установами і організаціями. Про результати розгляду та вжиті заходи повинно бути повідомлено комітетам у встановлений ними строк. Голосування здійснюється відкрито, особисто членами комітету. Депутати, які з поважних причин відсутні на засіданні комітету, можуть брати участь у голосуванні з питань, внесених на розгляд комітету, шляхом подачі письмових заяв щодо позиції депутата з обговорюваних на засіданні питань. Підрахунок голосів проводить секретар комітету. На кожному засіданні ведеться протокол, а за рішенням комітету - стенограма засідання.

Таким чином, парламентські комітети в Україні наділені достатніми повноваженнями, щоб належно виконувати свої функції. В основному така ж практика щодо

⁴ Вимоги щодо кворуму за умови участі в роботі комітету не менше половини його членів мають місце у більшості країн. Проте, у Польщі кворум складає 1/3 депутатів комітету.

визначення компетенції постійних комітетів (комісії) законодавчих органів має місце і в інших країнах. Вони приймають участь у розгляді законопроектів, а інколи наділені правом законодавчої ініціативи. Комітети й комісії зарубіжних парламентів також часто проводять розслідування, парламентські слухання, пов'язані з здійсненням контрольних функцій законодавчих органів. Вони мають право викликати на засідання комітету посадових осіб міністерств, відомств, міністрів, представників громадських організацій, політичних діячів.

Взагалі, якщо класифікувати зарубіжні парламенти з точки зору місця й ролі в їх діяльності комітетів, то можна виділити країни, де значення комітетів традиційно велике і де вони не відіграють такої ролі. До першої групи відносяться США, де комітети можуть проводити слухання, засідання й здійснювати свої функції не тільки під час сесії, але й між ними, проводити розслідування з будь-яких питань їх юрисдикції, викликати свідків, вимагати необхідні документи та ін. Також до цієї групи країн можна віднести Італію, Бразилію, Іспанію, Грецію, Португалію та деякі інші держави. Наприклад, в Іспанії комісії здійснюють функції палат парламенту, коли термін повноважень останніх закінчився чи коли вони розпущені. Крім того, конституція закріплює положення, що постійні комісії можуть здійснювати деякі передбачені нею повноваження палат з питання прийняття тимчасових законодавчих положень (декретів-законів), у випадку, якщо палати розпущені чи їх повноваження закінчилися, або якщо вони не скликані (ст.ст.73, 75, 78, 86) [10, с.66, 67, 69]. Так само комісії в Італії та секції у Греції за певних умов можуть приймати закони замість палат⁵. У деяких з названих країн більша частина законів приймається саме таким чином, правда, ці закони не мають істотного значення [7, с.249].

В якості прикладу парламентів, в яких роль комітетів не настільки велика, можна назвати розвиваючі країни, де законодавчі органи часто відіграють роль консультативного органу, лиш формально затверджуючи урядові законопроекти. Парламентські комітети в цих державах доволі рідко використовують законодавчо надані їм права, пов'язані з викликом посадових осіб і свідків, вимаганням документів тощо. У країнах з авторитарними режимами такі повноваження закріплені за комітетами тільки формально [9, с.547-548].

Завершуючи дослідження конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України необхідно зазначити, що, незважаючи на їх широкі повноваження, деяка модернізація правового становища комітетів має потребу. По-перше, вважаємо необхідним на рівні відповідного закону та Регламенту Верховної Ради закріпити перелік комітетів парламенту України та визначити мінімальну й максимальну кількість їх членів. По-друге, варто законодавчо урегулювати функціональну та спеціальну

галузеву спрямованість кожного з комітетів. По-третє, на наш погляд, доцільно перенести "робочу активність" парламентських слухань на рівень комітетів Верховної Ради України, а парламенту надати можливість проводити парламентські слухання з найбільш вагомими і значимими питаннями державного та суспільного життя, що також може бути визначено законодавчо. По-четверте, необхідно деталізувати права та обов'язки членів комітету. По-п'яте, як свідчить зарубіжна та національна практика діяльності парламенту, існує нагальна потреба розширення контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України, тому слід підвищити ефективність і дієвість їх роботи у цій сфері через запровадження спеціальних парламентських комісарів, контролерів тощо – членів комітету певного профілю, які б здійснювали контроль на підставі спеціального доручення комітету відповідно до плану контрольної діяльності українського парламенту. Зазначені уточнення статусу комітетів Верховної Ради України сприятимуть підвищенню ефективності їх роботи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Навч. посібник. / За заг. ред. Ю.М. Тодика. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 672 с.
2. Анохін О.М. Постійні комісії (комітети) Верховної Ради України: правові питання організації та діяльності: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / НЮАУ. – Харків, 1997. – 24 с.
3. Булаков О.Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. – 753 с.
4. Loquet P. Les commissions parlementaires permanentes de la Ve Republique. – Paris, 1982. – 218 p.
5. Kastari P. Suomen valtiosaanto. – Helsinki, 1977. – 179 p.
6. Журавський В.С. Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретико-правовий аспект: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 344 с.
7. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. – М.: Юрист, 1997. – 568 с.
8. Парламентское право России: Учеб. пособие / Под ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: Юрист, 2003. – 655 с.
9. Сравнительное конституционное право / Под ред. А.И. Ковлера, В.Е. Чиркина, Ю.А. Юдина. – М.: «Манускрипт», 1996. – 729 с.
10. Конституция Испании / Конституции государств Европы: В 3-х т. – Т.2 / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: Изд-во НОРМА, 2001. – 840 с.

Надійшла до редколегії 28.03.2005

МАРЦЕЛЯК О.В. КОМИТЕТЫ ВЕРХОВНОЙ РАДЫ УКРАИНЫ: СИСТЕМА, СТРУКТУРА И РОЛЬ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ОСНОВНЫХ ФУНКЦИЙ ПАРЛАМЕНТА

Освещаются вопросы, связанные с формированием комитетов Верховной Рады Украины; в сравнительно-правовом аспекте охарактеризован их статус, предложены предложения по усовершенствованию работы комитетов украинского парламента.

MARTSELJAK O.V. UKRAINE SUPREME COUNCIL COMMITTEES: SYSTEM, STRUCTURE AND ROLE IN REALIZATION OF THE PARLIAMENT BASIC FUNCTIONS

Are taken up the questions connected to formation of committees Supreme Council of the Ukraine, in rather-legal aspect their status is characterized, offers on improvement of work of committees of the Ukrainian parliament are offered.

⁵ У свій час Президент Франції Ф. Міттеран теж висловлювався за наділення у деяких випадках парламентських комісій правом самим приймати закони. Однак Консультативний комітет з перегляду Конституції Франції визнав це неприйнятним [3, с.196-197].