

**ЗОЗУЛЯ О. І.,**  
кандидат юридичних наук, доцент  
(Харківський національний університет  
внутрішніх справ)

УДК 342.536 (477)

### ОСНОВНІ НАПРЯМИ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Виконано аналіз конституційно-правових засад організаційної діяльності комітетів Верховної Ради України, визначено її основні напрями, сутність та значення, а також обґрунтовано пріоритетні напрями вдосконалення конституційно-правового регулювання організаційної функції та повноважень парламентських комітетів.

**Ключові слова:** планування, підготовка питань, ухвалення рішень, взаємодія, організаційна діяльність, комітети, Верховна Рада України.

Выполнен анализ конституционно-правовых основ организационной деятельности комитетов Верховной Рады Украины, определены ее основные направления, сущность и значение, а также обоснованы приоритетные направления совершенствования конституционно-правового регулирования организационной функции и полномочий парламентских комитетов.

**Ключевые слова:** планирование, подготовка вопросов, принятие решений, взаимодействие, организационная деятельность, комитеты, Верховная Рада Украины.

The analysis of the constitutional-legal basis of organizational activity of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine is made, also it was determined its main directions, essence and significance, as well as substantiated priority directions of improvement the constitutional-legal regulation of the organizational function and powers of the parliamentary committees.

**Key words:** planning, preparation of issues, decision-making, interaction, organizational activity, committees, Verkhovna Rada of Ukraine.

**Вступ.** Комітети Верховною Радою України забезпечують реалізацію функцій парламенту виконанням комплексу законопроектних, контрольних, організаційних та інших повноважень. Порівняно із законопроектним і контрольним напрямками діяльності комітетів Верховної Ради України їхні організаційна функція та повноваження мають більш різноманітний характер, окремі такі повноваження істотно відрізняються за формами та результатами їх реалізації. Вказане серед іншого зумовлює відносно незначний ступінь законодавчої урегульованості організаційної функції та повноважень парламентських комітетів, що не може негативно не позначатися на продуктивності, відповідальності й злагодженості їх практичної реалізації. У контексті вдосконалення організації та функціонування комітетів Верховної Ради України й вбачаються актуальними питання основних напрямів їх організаційної діяльності.

Зазначимо, що окремі аспекти організаційної діяльності комітетів Верховної Ради України раніше вже розглядалися такими вченими, як: О.М. Анохін, Ю.Д. Древаль, О.Г. Кушніренко, М.В. Развадовська, А.В. Шипіка й інші. Проте їхні дослідження стосуються лише



деяких організаційних повноважень комітетів Верховної Ради України, розгорнуто не розкривають поточний стан і особливості правового регулювання, сутність і засади реалізації основних напрямів організаційної діяльності парламентських комітетів, її єдність і взаємозв'язок із законопроектною і контрольною діяльністю.

**Постановка завдання.** Саме тому метою роботи є аналіз конституційно-правових засад організаційної діяльності комітетів Верховної Ради України, визначення її основних напрямів, сутності та значення, а також обґрунтування пріоритетних напрямів вдосконалення конституційно-правового регулювання організаційної функції та повноважень парламентських комітетів.

**Результати дослідження.** Спершу зауважимо, що особливості організаційної функції парламентських комітетів проявляються в комплексі її законодавчо визначених конкретних прав і обов'язків у даній сфері.

Так, до усталених проявів організаційної функції парламентських комітетів, згідно з п. 1 ч. 1 ст. 13 Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1], належить планування ними власної роботи. На провідне значення плановості в діяльності комітетів Верховної Ради України вказує її включення до переліку принципів функціонування комітетів, що пояснюється необхідністю забезпечення високого рівня організованості, впорядкованості та послідовності у виконанні значної за обсягом роботи парламентських комітетів, раціонального використання їхнього потенціала та підвищення відповідальності за реалізацію запланованих заходів. Планування діяльності, як зазначає М.В. Развадовська, є необхідною умовою цілеспрямованості та чіткої організації роботи парламентських комітетів, що повинно мати комплексний характер і передбачати ухвалення перспективних, річних, квартальних планів діяльності комітетів [2, с. 105]. Планування може розглядатися не тільки як функція і принцип, але і як неправова форма діяльності комітетів, сутність якої полягає у визначенні завдань, засобів і шляхів їх реалізації, конкретних заходів для досягнення поставлених цілей, строків їх виконання і відповідальних за це членів комітету та працівників його секретаріату. Іманентною складовою частиною ефективності планування роботи комітетів є не лише затвердження відповідних планів, а й дієвий контроль за їх виконанням із боку Верховної Ради України та громадськості.

Відповідно до ст. 41 Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1], передбачено складання комітетами планів власної роботи на кожен чергову сесію Верховної Ради України. Такі плани мають затверджуватися рішеннями комітетів до початку чергової сесії парламенту, що водночас залишає неврегульованим можливість і порядок внесення змін до вже затверджених планів роботи комітетів під час сесії парламенту. Зазначимо, що плани роботи комітетів повинні мати як поточний, так перспективний характер, бути реально виконуваними, стабільними і водночас гнучкими.

Як на нас, планування комітетами власної роботи не має обмежуватися підготовкою лише вищевказаних планів, для підвищення організованості їхньої діяльності за необхідності необхідне складання планів роботи комітетів на весь період скликання Верховної Ради України або на певні терміни (на рік, місяць тощо). Так само доцільним є затвердження в межах планів діяльності парламентських комітетів планів роботи їх підкомітетів і робочих груп, що загалом повинні ґрунтуватися на загальних планах роботи Верховної Ради України. Окрім того, якщо внесення пропозицій до перспективних планів законопроектної роботи Верховної Ради України (п. 6 ч. 1 ст. 12 Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1]) є складовою частиною законопроектної функції комітетів, то саме підготовка пропозицій до таких планів може розглядатися вже в контексті їхньої організаційної функції. До організаційної функції комітетів належить і підготовка профільним комітетом проекту календарного плану роботи сесії Верховної Ради України (ч. 7 ст. 19 її Регламенту від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI [3]), що актуалізує деяке уточнення організаційного напрямку роботи комітетів як «планування своєї роботи та участь у плануванні роботи Верховної Ради України».

Із плануванням комітетами їхньої роботи щільно пов'язана інша складова частина їхньої організаційної функції – підготовка письмових звітів про підсумки діяльності комітетів (п. 9 ч. 1



ст. 13 Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1]), що сприяє контролю Верховною Радою України роботи комітетів і ухваленню на цій підставі рішень стосовно організації їхніх діяльності, керівництва, персонального складу тощо. Підготовка таких звітів дозволяє не тільки парламенту, але й самим комітетам проаналізувати й оцінити повноту та своєчасність реалізації запланованих заходів, виявити відповідні недоліки і врахувати їх у подальшій роботі. Згідно із ч. 2 ст. 53 даного Закону України, комітети мають затверджувати звіти після розгляду питання про виконання планів їхньої роботи «наприкінці кожної сесії Верховної Ради України», що не зовсім узгоджується з вищерозглянутим складанням планів роботи комітетів не на «кожну», а лише на «кожну чергову» сесію Верховної Ради України.

Враховуючи реально здійснювані повноваження і необхідність забезпечення ефективного контролю парламенту за діяльністю його комітетів, більш точно даний складник їхньої організаційної функції можна сформулювати так: «підготовка і затвердження звітів про підсумки своєї діяльності, здійснення інших форм звітування Верховній Раді України». Згідно із ч. 1 ст. 53 Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1], комітети повинні звітувати про власну роботу Верховній Раді України «у випадках, передбачених цим Законом та Регламентом Верховної Ради України». Однак профільне законодавство, Регламент Верховної Ради України також, наразі залишає неврегульованими конкретні особливості підготовки та затвердження звітів комітетів, можливість підготовки додаткових звітів, порядок розгляду парламентом звітів комітетів та, що головне, його наслідки.

Наступним проявом організаційної функції комітетів Верховної Ради України є проведення ними збору й аналізу інформації, організація слухань, зокрема на засіданнях парламенту (п. 2 ч. 1 ст. 13 Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1]). Така діяльність комітетів, що має на меті швидке й повне отримання та дослідження необхідної інформації, забезпечує ухвалення ними дієвих, виражених і обґрунтованих рішень. Зазначимо, що робота з інформацією, зокрема її збирання й аналіз, є основою будь-якої діяльності, роботи парламентських комітетів також. З огляду на це, нами не вбачається нагальної потреби окремого законодавчого закріплення права комітетів аналізувати, вивчати і досліджувати інформацію з питань, що належать до предметів їхнього відання, що сьогодні передбачено п. 2 ч. 1 ст. 13, ч. 1 ст. 17 даного Закону України. Не коректним є й віднесення до змісту організаційної функції комітетів проведення лише «аналізу інформації», з огляду на розмаїття інших методів роботи з інформацією (синтез, індукція, дедукція, порівняння тощо). Наприклад, перша редакція Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР також передбачала дослідження постійними комісіями тенденцій та прогнозування розвитку ситуацій.

Право комітетів на отримання (збирання) інформації має забезпечуватися відсутніми зараз законодавчими гарантіями та чітким порядком його реалізації для повного та своєчасного отримання парламентськими комітетами необхідних їм відомостей. Що стосується обсягу інформаційних прав парламентських комітетів, то варто зауважити деяку неточність положень Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1], що обмежують отримання й аналіз інформації питаннями, які належать або «до повноважень комітетів», або «до предметів їх відання».

Деяко абстрактним здається формулювання права парламентських комітетів отримувати від органів публічної влади й організацій «необхідні матеріали і документи для забезпечення діяльності комітетів» (ч. 2 ст. 17 Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1]), яке фактично залишає можливість довільного визначення комітетом необхідності йому тієї чи іншої інформації. Неоднозначним постає й питання меж права парламентських комітетів на отримання інформації, що зумовлено необхідністю гарантування інформаційної безпеки України, дотримання правового режиму інформації з обмеженим доступом. Згідно із ч. 6 ст. 27 Закону України від 21 січня 1994 р. № 3855-ХІІ [4], народним депутатам України як членам парламентських комітетів за посадою надається доступ до державної таємниці всіх ступенів секретності. На нашу думку, в умовах агресії з боку Російської Федерації, враховуючи сумнівну репутацію окремих парламентарів, доступ членів комітетів до державної таємниці не повинен бути автоматичним і безмежним. Окрім того, також неприпустиме зловжи-



вання комітетами своїми інформаційними правами для одержання інформації з обмеженим доступом. Показовим тут є рішення Конституційного Суду України від 5 березня 2003 р. № 5-рп/2003 [5], відповідно до якого Національний банк України зобов'язаний розглянути, але не обов'язково задовольнити депутатські (комітетські) звернення і запити. У зв'язку із цим доречним буде чітке законодавче визначення тієї інформації (її видів і предмета), що не може запитуватися парламентськими комітетами.

Ключового значення в належному інформаційному забезпеченні роботи комітетів Верховної Ради України набувають шляхи і способи одержання ними відповідної інформації, оскільки чинне законодавство не наділяє комітети якимись особливими (властивими тільки їм) інформаційними правами. Зокрема, згідно із ч. ч. 3, 4 ст. 17 Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1], комітети мають права на отримання інформації, що надається Верховній Раді України, і направлення від імені комітетів звернень до різноманітних органів публічної влади й організацій. Як на нас, у межах підвищення рівня інформаційного забезпечення діяльності парламентських комітетів доцільно закріпити їхнє право не тільки на інформацію, що надається Верховній Раді України, а й на інформаційні матеріали (як одержані, так і створені), які мають у розпорядженні інші органи, посадові особи й апарат парламенту.

Також наявні відмінності між вищевказаним профільним Законом України і ст. 16 Закону України від 17 листопада 1992 р. № 2790–ХІІ [6] у частині переліку суб'єктів, до яких може бути направлене депутатське (комітетське) звернення, зокрема до таких суб'єктів цілком слушно додатково віднесено об'єднання громадян та посадових осіб органів публічної влади. Окрім того, подібні комітетські звернення по суті обов'язкові до розгляду, а не до виконання, що не гарантує безумовного надання відповідними суб'єктами парламентським комітетам запитуваної ними інформації. Свого часу, за першою редакцією Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР, усі органи й організації прямо зобов'язувалися виконувати законні вимоги тодішніх постійних комісії щодо надання їм необхідних матеріалів і документів.

За аналогією із правом комітетів на звернення актуалізується надання їм права на депутатський запит із будь-яких питань, що належать до предметів їхнього відання. Сьогодні ж комітети Верховної Ради України в межах їхньої контрольної функції мають право ініціювати направлення запиту лише до Президента України, що передбачено п. 34 ч. 1 ст. 85 Конституції України від 28 червня 1996 р. [7], ст. 15 Закону України від 17 листопада 1992 р. № 2790–ХІІ [6] і, до речі, взагалі не згадується в профільному Законі України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1].

Зазначимо, що віднесення організації слухань до організаційної функції комітетів Верховної Ради України загалом відповідає підготовчо-забезпечувальному характеру заходів, здійснюваних ними для проведення відповідних слухань. Водночас організація та підготовка слухань у комітетах і парламентських слухань належить і до контрольної функції комітетів (п. п. 4, 5 ч. 1 ст. 14 Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1]), що пояснюється цілями й контрольною спрямованістю таких слухань. З метою уточнення змісту функцій парламентських комітетів й усунення колізій і дублювань між ними пропонуємо розглядати підготовку та проведення слухань насамперед у межах контрольної функції комітетів.

Складовою частиною організаційної функції парламентських комітетів, згідно з п. 4 ч. 1 ст. 13 Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1], також дещо неоднозначно визначено підготовку питань на розгляд Верховної Ради України відповідно до предметів їхнього відання. Зазначимо, що підготовка (і попередній розгляд) питань для їх наступного розгляду парламентом становить одне із закріплених ч. 1 ст. 89 Конституції України [7] основних завдань комітетів Верховної Ради України. Крім того, підготовка окремих питань на розгляд парламенту є суттю багатьох повноважень комітетів законопроектного і контрольного характеру, зокрема це підготовка питання про призначення / звільнення посадових осіб, висновків щодо законопроектів перед їх розглядом на засіданні парламенту. Означене дозволяє розглядати підготовчу діяльність парламентських комітетів не стільки як конкретний прояв їхньої організаційної функції, скільки як узагальнююче завдання та зміст діяльності.



За межами законопроектних, контрольних і номінаційних повноважень комітети Верховної Ради України здійснюють підготовку й окремих інших питань на її розгляд. Тут насамперед йдеться про підготовку комітетами пропозицій про час і процедуру складення присяги членами Вищої ради правосуддя, пропозицій до проекту порядку денного сесії, рішень із процедурних питань, проекту плану співробітництва з парламентами іноземних держав тощо. Підготовка таких питань за своєю природою здебільшого має внутрішнє та забезпечувальне значення щодо інших напрямів діяльності комітетів. У цьому контексті доцільно говорити про здійснення комітетами в межах їхньої організаційної функції підготовки «організаційних та інших питань» на розгляд Верховної Ради України, що також потребує уточнення законодавчого формулювання даних повноважень. Так само актуалізується й врегулювання наразі відсутніх загальних правил і засад здійснення означених підготовчих повноважень парламентських комітетів, що сприятиме більшій організованості й упорядкованості їхньої діяльності.

Велике значення для забезпечення продуктивної роботи Верховної Ради України має участь її комітетів у «формуванні порядку денного пленарних засідань» парламенту (п. 5 ч. 1 ст. 13 Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1]). Підготовка та внесення комітетами відповідних пропозицій до порядку денного засідань Верховної Ради України дозволяє спланувати і структурувати її діяльність, правильно розставити пріоритети та раціонально розподілити обмежений час роботи парламенту в умовах істотного законопроектного навантаження. Маємо зауважити необхідність змістовного і термінологічного узгодження вищевказаних повноважень комітетів із положеннями Регламенту Верховної Ради України від 10 лютого 2010 р. № 1861–VI [3], згідно із ч. 1 ст. 21 якого комітети подають пропозиції до проекту порядку денного не «пленарних засідань» (як за ст. 20 профільного Закону України), а «сесії» Верховної Ради України. Також комітетами надаються пропозиції до проекту місячного розкладу засідань сесії парламенту, визначаються доповідачі на її засіданнях, що в межах організаційної функції комітетів дозволяє говорити більш широко про їхню «участь у підготовці та організації розгляду питань на сесії Верховної Ради України».

Зауважимо, що належне виконання повноважень комітетів щодо формування порядку денного сесії парламенту потребує об'єктивної й добросовісної оцінки ними невідкладності розгляду Верховною Радою України окремих питань і фактичного стану їх підготовленості для цього. Як слушно зазначають щодо цього О.Г. Кушніренко і Т.М. Слінько [8, с. 36], саме від детальної підготовки в комітетах питань, які включаються до порядку денного пленарних засідань, у підсумку й залежить ефективність Верховної Ради України та її здатність ухвалювати дієві рішення.

Неоднозначним, як на нас, є віднесення п. 6 ч. 1 ст. 13 Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1] до змісту організаційної функції парламентських комітетів «прийняття рішень, надання висновків, рекомендацій, роз'яснень». Так, надання висновків і рекомендацій є суттю та загальною правовою формою діяльності комітетів Верховної Ради України, широко здійснюваною в межах їхньої законопроектної та контрольної функцій. Зокрема до змісту таких функцій включаються аналогічні повноваження щодо підготовки та подання на розгляд парламенту висновків, рекомендацій і проектів його актів (п. 1 ч. 1 ст. 14, п. 12 ч. 1 ст. 16 даного Закону України), що унеможливує розмежування організаційної функції з іншими функціями комітетів. Саме тому, враховуючи переважну сферу застосування й офіційний характер висновків і рекомендацій комітетів Верховної Ради України, вважаємо за доцільне розглядати їх підготовку й ухвалення більшою мірою в контексті законопроектної та контрольної функцій.

За своєю природою і сутністю до організаційної функції парламентських комітетів може відноситися ухвалення ними рішень, які, згідно з п. 1 ч. 1 ст. 49 Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1], мають ухвалюватися суто «з організаційних питань». Дана законодавча норма не узгоджується з Регламентом Верховної Ради України від 10 лютого 2010 р. № 1861–VI [3], за яким комітети ухвалюють рішення не тільки з організаційних, а й з інших питань, зокрема щодо призначення / звільнення посадових осіб, що досить умовно



належить до змісту організаційної функції. Не відповідає дійсності й п. 3 ч. 1 ст. 49 Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1], яким передбачається ухвалення комітетами рекомендацій (а не рішень) «щодо осіб, які пропонуються для обрання, призначення, надання згоди на призначення чи звільнення Верховною Радою України».

Крім того, до організаційної функції обґрунтовано належить підготовка й ухвалення парламентськими комітетами відповідних роз'яснень. Це впливає з виключно допоміжного, неправового характеру таких роз'яснень, які, згідно із ч. 3 ст. 21, ст. 49 Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1], не належать до актів комітетів і не мають статусу офіційного тлумачення. До речі, зазначимо недосконалість формулювання даної законодавчої норми, яка надає комітетам право «надавати роз'яснення щодо застосування положень законів України», що логічно мало би поширюватися також і на інші акти Верховної Ради України, міжнародні договори тощо. Хоча, як на нас, за наявності механізму офіційного тлумачення законів Конституційним Судом України надання парламентськими комітетами неофіційних роз'яснень законодавства загалом є недоречним рудиментом й може навіть ускладнювати правозастосування, з огляду на здебільшого політичну, а не професійну й експертну сутність комітетів, забезпечувальний характер їхньої діяльності та переобтяженість іншою, насамперед законопроектною, роботою. До того ж порядок і особливості ухвалення комітетами таких роз'яснень залишаються законодавчо неврегульованими. До організаційної функції парламентських комітетів за своїм організаційно-допоміжним характером також може належати підготовка протоколу і стенограми їх засідань, які, згідно із ч. 6 ст. 51 Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [1], є офіційними документами, що підтверджують процес обговорення й ухвалення актів комітету.

Поза цим, як складники організаційної функції парламентських комітетів також можуть розглядатися й інші форми їхньої організаційної діяльності. Зокрема йдеться про участь у міжпарламентській роботі, забезпечення висвітлення діяльності, розгляд звернень громадян, утворення підкомітетів і робочих груп, відрядження членів комітетів, проведення засідань комітетів, організація спільних з органами публічної влади заходів тощо. Така організаційна діяльність має підготовчо-забезпечувальний характер і спрямована на створення належних умов для успішної реалізації основних законопроектних, контрольних і номінаційних повноважень комітетів Верховної Ради України. Водночас профільне законодавство, врегульовуючи окремі питання вказаної організаційної діяльності, наразі прямо не розкриває її сутності і приналежності саме до організаційної функції парламентських комітетів.

**Висновки.** Організаційна діяльність комітетів Верховної Ради України має підготовчо-забезпечувальний характер щодо інших їхніх функцій. Основними напрямками такої організаційної діяльності є планування роботи, підготовка звітів, збирання й аналіз інформації, організація слухань, підготовка питань на розгляд парламенту, формуванні порядку денного його засідань, ухвалення рішень, надання висновків, рекомендацій і роз'яснень, участь у міжпарламентській діяльності, розгляд звернень громадян, утворення підкомітетів і робочих груп, проведення засідань комітетів тощо. Правове регулювання організаційної діяльності комітетів Верховної Ради України характеризується конституційною невизначеністю організаційної функції, а також фрагментарністю і неупорядкованістю законодавчого регулювання змісту та складників організаційної функції (насамперед отримання комітетами необхідної інформації, висвітлення їхньої діяльності тощо). Вказане першочергово потребує законодавчого уточнення формулювання і змісту організаційної функції парламентських комітетів, розгорнутого врегулювання порядку і меж реалізації їхніх основних організаційних повноважень.

#### Список використаних джерел:

1. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 19. Ст. 134.
2. Развадовська М.В. Внутрішньоуправлінська діяльність Верховної Ради України (організаційно-правові засади): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Національний ун-т внутрішніх справ. Х., 2005. 217 с.

