

УДК 342.536 (477)

ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНИХ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ КОМІТЕТІВ І ТИМЧАСОВИХ КОМІСІЙ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Олександр ЗОЗУЛЯ,
кандидат юридичних наук, докторант
Ужгородського національного університету

АНОТАЦІЯ

Виконано аналіз сучасних конституційно-правових засад організації та діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, визначено їхні сутність і значення, а також обґрунтовано пріоритетні напрями розвитку конституційно-правового статусу парламентських комітетів і тимчасових комісій в Україні. Встановлено основні особливості конституційно-правового регулювання їхнього статусу, а саме превалювання імперативного методу регулювання, концептуальний характер конституційних засад, переважання комплексного законодавчого матеріально-правового та процесуального регулювання з порівняно вузьким предметом підзаконного регулювання, відсутність профільного закону про тимчасові комісії та фрагментарність регулювання їхнього статусу, поширеність дублюючих норм і наявність окремих прогалин і колізій.

Ключові слова: конституційно-правові засади, організація, діяльність, комітети, тимчасові комісії, Верховна Рада України, парламент.

FEATURES OF MODERN CONSTITUTIONAL-LEGAL BASIS OF ORGANIZATION AND ACTIVITY OF COMMITTEES AND TEMPORARY COMMISSIONS OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE

Oleksandr ZOZULIA,
Candidate of Law Sciences, Doctoral Candidate
of Uzhhorod National University

SUMMARY

The analysis of the modern constitutional-legal basis of organization and activity of committees and temporary commissions of the Verkhovna Rada of Ukraine is made, also it was determined its essence and value, as well as substantiated priority directions of development the constitutional-legal status of parliamentary committees and temporary commissions in Ukraine. It was determined the main features of the constitutional-legal regulation of its status, namely, the prevalence of the imperative method of regulation, the conceptual nature of the constitutional basis, the prevalence of complex legislative substantive and procedural regulation with relatively narrow subject of subordinate regulation, the absence of specialized law on temporary commissions and the fragmentation of regulation its status, the prevalence of duplicate norms and the presence of certain gaps and collisions.

Key words: constitutional-legal basis, organization, activity, committees, temporary commissions, Verkhovna Rada of Ukraine, parliament.

REZUMAT

Analiza bazelor constituționale și juridice moderne ale organizației și activitățile comitetelor și comisiilor temporare ale Radei Supreme a Ucrainei, sunt definite prin natura și importanța lor, precum și prioritățile fundamentate pentru dezvoltarea statutului constituțional și legal al comisiilor parlamentare și a comisiilor temporare în Ucraina. Principalele caracteristici ale regulamentului constituțional și legal al statutului lor, și anume prevalența metodei obligatorii de reglementare, natura conceptuală a principiilor constituționale, prevalența reglementării complexe juridic material și procedural cu un subiect relativ îngustă a unui sub-reglementare, lipsa de drept profil comisii temporare și reglementarea fragmentată a statutului lor, prevalența normelor suprapuse și existența unor lacune și coliziuni individuale.

Cuvinte cheie: cadru constituțional și juridic, organizarea, activități, comitete, comisii temporare, Rada Supremă a Ucrainei, Parlamentul.

Постановка проблеми. Розбудова України як сучасної демократичної правової держави потребує розвитку парламентаризму, інтенсифікації та підвищення якісного рівня парламентської діяльності, системного вдосконалення національного законодавства і, не в останню чергу, правових засад діяльності самої Верховної Ради України та її органів. Цілісне, вичерпне й узгоджене конституційно-правове регулювання є необхідною умовою раціональної організації, а також ефективної та законної діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій в інтересах україн-

ського народу з дотриманням прав і свобод людини і громадянина. Водночас із неоднозначним питанням повноти реалізації конституційно-правових засад функціонування парламентських комітетів і тимчасових комісій наразі відсутні профільні законодавчі акти, наявна деяка фрагментарність і суперечливість чинного нормативно-правового забезпечення організації та діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України.

Актуальність теми дослідження. Сьогодні в контексті вдосконалення статусу парламентських комітетів і тимча-

сових комісій актуальними є питання сучасних конституційно-правових засад їх організації та діяльності.

Стан дослідження. Зазначимо, що проблематика конституційно-правового регулювання організації та діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій вже розглядалася такими вченими, як: О.М. Анохін, В.С. Журавський, А.Б. Медвідь, В.І. Риндюк, І.Є. Словська, В.Л. Федоренко й інші. Проте їхні наукові роботи розкривають лише деякі аспекти нормативно-правового забезпечення формування та функціонування комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, всебічно не характеризують нинішній стан законодавства в даній сфері, його специфіку та напрями оновлення в умовах розвитку парламентаризму в Україні.

Метою і завданням статті є аналіз сучасних конституційно-правових засад організації та діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, визначення їхніх сутності, особливостей і значення, а також обґрунтування пріоритетних напрямів розвитку конституційно-правового статусу парламентських комітетів і тимчасових комісій в Україні.

Виклад основного матеріалу. Спершу зазначимо, що конституційно-правові засади статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України представлені Конституцією України, законодавчими і підзаконними актами, які комплексно визначають матеріальні та процесуальні основи організації та діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій.

Що стосується інших можливих джерел конституційно-правового регулювання, то варто зазначити, що питання організації та діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій наразі не є предметом регулювання правових звичаїв (насамперед з огляду на недостатню тривалість їх функціонування для формування таких звичаїв – *О. 3.*) і судових прецедентів (які не застосовуються в Україні, за винятком практики Європейського суду з прав людини – *О. 3.*).

Міжнародно-правові акти так само безпосередньо не регулюють статус комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, які є її внутрішніми робочими органами, визначення організації діяльності яких належить до виключної компетенції парламенту. У зв'язку із цим міжнародні документи щодо статусу парламентських комітетів і тимчасових комісій мають лише рекомендаційний характер (наприклад, «Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб у вересні 2015 – лютому 2016 рр. – *О. 3.*). Такі документи самі не є частиною конституційно-правового регулювання, проте можуть значно впливати на його розвиток, втілюючись у відповідних заходах з удосконалення статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. Зокрема, вищевказані Доповідь і Дорожня карта були покладені в основу затверджених постановою Верховної Ради України від 17 березня 2016 р. № 1035–VIII [1] Рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України (хоча вони мають не стільки конкретний, скільки переважно декларативний, програмний характер – *О. 3.*).

Парламентські комітети і тимчасові комісії у своїй законотворчій, контрольній, організаційній та іншій діяльності повинні дотримуватися та сприяти реалізації низки міжнародно-правових актів, наприклад, Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 р., Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. тощо. Такі міжнародні документи стосуються комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України не як парламентських робочих органів, а як і будь-яких інших державних інституцій. Комітети і тимчасові комісії

Верховної Ради України також дотримуються відповідних міжнародних актів і в межах їхньої участі в міжпарламентському співробітництві та роботі міжнародних парламентських організацій (парламентських асамблей Організації з безпеки і співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ), НАТО, ГУАМ тощо), що водночас прямо не впливає на їхні конституційно-правовий статус і організацію діяльності.

Підґрунтя конституційно-правового регулювання статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України становить Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [2]. Прямо закріплюючи лише загальні засади інституту парламентських комітетів і тимчасових комісій, більш розгорнуто Конституція України визначає статус (повноваження, порядок роботи) самої Верховної Ради України, від якого вже похідний статус її комітетів і тимчасових комісій. Передусім, на них, як і на весь державний апарат, поширюється дія загальних положень Конституції України від 28 червня 1996 р. [2], наприклад, принципів законності, верховенства права та дотримання прав громадян, компетенції Верховної Ради України, статусу народних депутатів України. Окрім того, варто зазначити як позитив уточнення Законом України від 21 лютого 2014 р. № 742–VII [3] конституційного регулювання статусу комітетів Верховної Ради України, зокрема конституційне закріплення виконання ними контрольних функцій. Зазначене не тільки підвищило відповідальність контрольної діяльності парламентських комітетів, але й усунуло невідповідність між Конституцією України [2] та профільним Законом України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [4], ще перша редакція якого передбачала (формально до цього неконституційні) повноваження комітетів Верховної Ради України із здійснення парламентського контролю.

Конституційне закріплення основ статусу парламентських комітетів і тимчасових комісій забезпечує найвище юридичне визнання та гарантування даного інституту, а також стабільність, виваженість і узгодженість його статусу як результат складної, консенсусної процедури ухвалення Конституції України та внесення до неї змін. Так, наразі на конституційному рівні визначаються насамперед види парламентських робочих органів, функції комітетів і тимчасових комісій, склад комітетів і спеціальної тимчасової слідчої комісії, принцип невирішальності для суду висновків і пропозицій тимчасових слідчих комісій. Загальний характер конституційного регулювання передусім пояснюється неможливістю всеосяжного охоплення ним усіх ключових елементів статусу, порядку формування та функціонування парламентських комітетів і тимчасових комісій, а також необхідністю забезпечення постійного оновлення й вдосконалення організації їхньої діяльності відповідно до поточних реалій і задач. На нашу думку, можливим і доцільним було би додаткове конституційне закріплення питань підпорядкованості комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, принципів їх формування та діяльності, переліку основних комітетів і предметів їхнього відання, складу тимчасових спеціальних комісій і тимчасових слідчих комісій, вимог до спеціального прокурора та спеціальних слідчих тощо.

Велике значення для конституційно-правового регулювання статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України має ч. 5 ст. 89 Конституції України [2], що передбачає законодавче закріплення організації та порядку діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій. Беручи до уваги загальні положення ч. 2 ст. 6 і ч. 2 ст. 19 Конституції України, на законодавчому рівні мають встановлюватися й їхні повноваження. Це, а також переваги законодавчого регулювання над підзаконним (більша юридична сила, вивіреність тощо) актуалізують розгорнуте закріплення статусу парламентських комітетів і тимча-

сових комісії саме на законодавчому рівні. Тут не можна не погодитися з думкою М.В. Развадовської [5, с. 109], що успішна робота парламентських комітетів (як і тимчасових комісій – *О. 3.*) істотно залежить від зміцнення правового регулювання їхньої діяльності.

До профільних законодавчих актів, які детально визначають організацію, повноваження та предмет діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій, сьогодні можна віднести Закон України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [4], що стосується парламентських комітетів, і Регламент Верховної Ради України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI [6]. Відсутність після визнання неконституційності Закону України від 15 січня 2009 р. № 890-VI [7] профільного законодавчого акта про тимчасові комісії Верховної Ради України не лише не відповідає вимогам Конституції України, але й зумовлює фрагментарність регулювання їхнього статусу, що значно ускладнює й обмежує діяльність парламентських тимчасових комісій.

Зазначимо, що, на відміну від тимчасових комісій Верховної Ради України, законодавче регулювання статусу парламентських комітетів є досить стабільним й повним. Зокрема, базовий Закон України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [4] (із внесеними до нього змінами) послідовно закріплює завдання, принципи, функції, повноваження, форми роботи, акти, засади забезпечення роботи парламентських комітетів, а також статус їхніх голів, секретарів і членів. Перелічені елементи правового статусу комітетів Верховної Ради України загалом узгоджуються й відповідають один одному. Закріплення на рівні із правами парламентських комітетів та їхніх обов'язків сприяє цілеспрямованості та відповідальності їхньої діяльності, хоча водночас такі обов'язки не позбавлені деякої неконкретності та декларативності.

Зауважимо, що, оскільки даний Закон України здебільшого має матеріально-правовий характер і доповнюється процесуальними нормами Регламенту Верховної Ради України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI [6], наявне дублювання деяких їхніх норм (насамперед щодо особливостей створення комітетів – *О. 3.*). Також Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [4] властива несвоєчасність внесення до нього змін, що може призводити до ускладнення правореалізації, виникнення правових колізій, деякої застарілості регулювання, зниження рівня його відповідності поточним задачам функціонування інституту парламентських комітетів. Окрім того, до недоліків Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [4] можна віднести недостатню урегульованість окремих елементів статусу комітетів Верховної Ради України, а саме засад і форм їхньої взаємодії, порядку реалізації окремих повноважень (прав), змісту принципів і гарантій діяльності.

У даному контексті О.В. Марцеляком [8, с. 10] також пропонується закріплення «на рівні відповідного закону та Регламенту Верховної Ради» переліку парламентських комітетів, їхньої функціональної та спеціальної галузевої спрямованості, мінімальної та максимальної кількості членів (що наразі визначається постановою Верховної Ради України – *О. 3.*). До речі, доцільність саме законодавчого визначення переліку та предметів видання комітетів Верховної Ради України визнавалася ще в постанові Верховної Ради України від 5 травня 1997 р. № 241/97-ВР. Загалом погоджуючися із зазначеним, для уникнення дублювань правових норм, враховуючи матеріальний характер означених питань, вважаємо достатнім їх врегулювання лише профільним законом України. Такий підхід також сприятиме стабільності й наступності в організації та діяльності комітетів парламенту різних скликань, збереженню їхньої інституційної пам'яті, більш ґрунтовному й уважному розгляду комітетами законопроектів попереднього скликання,

прив'язці переліку комітетів насамперед до системи міністерств, доповнюваній можливістю оперативного утворення з інших питань тимчасових спеціальних комісій.

Схожу думку висловлює З.О. Погорелова [9, с. 57], а саме, щодо необхідності законодавчого визначення кількості та переліку основних комітетів, але з можливістю створення «у виняткових випадках» інших комітетів. Як на нас, означена можливість створення додаткових комітетів загалом нівелює значення законодавчого закріплення їхнього переліку. Адже утворення нових комітетів чи їх ліквідація не є настільки частим і невідкладним питанням, яке не могло би вирішуватися шляхом внесення змін до закону, водночас істотно не впливаючи на стабільність законодавства. Тому маємо не погодитися із пропозицією З.О. Погорелової [9, с. 57] щодо точного і детального законодавчого визначення сфери повноважень парламентських комітетів, якщо водночас залишатиметься можливість розширення їхньої компетенції.

Вважаємо контрпродуктивною ініціативу М.В. Развадовської [5, с. 110] щодо перетворення закону про комітети на внутрішній акт парламенту з розширенням конституційних засад діяльності комітетів. Адже вказане може призвести до фактичного зниження рівня юридичної гарантованості інституту парламентських комітетів, ігнорування органами публічної влади й організаціями рішень і звернень комітетів, нестабільності й неузгодженості їхнього статусу внаслідок простішого порядку внесення змін до постанов Верховної Ради України, тоді як Конституція України змістовно не зможе охопити всі ключові аспекти організації та діяльності парламентських комітетів.

У межах характеристики профільного законодавства про комітети і тимчасові комісії Верховної Ради України варто вказати на вже не чинний Закон України від 15 січня 2009 р. № 890-VI [7] як приклад комплексного регулювання статусу, організації та порядку діяльності тимчасових комісій Верховної Ради України. Сьогодні йдеться не стільки про змістовний бік даного Закону України (вже застарілого і не позбавленого недоліків – *О. 3.*), скільки про подібний підхід до конституційно-правового регулювання статусу парламентських тимчасових комісій. Як на нас, ухвалення аналогічного законодавчого акта становить одне з нагальних завдань розбудови означеного парламентського інституту, що дозволить усунути безсистемність і прогалини регулювання статусу тимчасових комісій, підвищити їхню роль й активізувати роботу. Адже, як зазначає А.Б. Медвідь [10], відсутність закону про тимчасові комісії Верховної Ради України призводить до формального ставлення чи взагалі відсутності реагування органів публічної влади й організацій на відповідні звернення парламентських тимчасових комісій.

Впроваджений наразі підхід до врегулювання організації діяльності тимчасових комісій у Регламенті Верховної Ради України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI [6] насамперед зосереджується на закріпленні процедурних аспектів їх утворення і функціонування, розгорнуто не визначаючи принципи й гарантії діяльності, повноваження таких тимчасових комісій, статус їх керівництва, членів і секретарів тощо. Проте змістовно вказані питання вже виходять за межі предмета регулювання Регламенту Верховної Ради України, тому він не може повною мірою замінити профільний закон про тимчасові комісії. Не погоджуємося із М.В. Развадовською, що діяльність тимчасових спеціальних комісій, на відміну від комітетів, має регулюватися не окремим законом, а Регламентом Верховної Ради України [5, с. 110]. Більш прийнятним буде застосування однакового підходу до законодавчого регулювання їхнього статусу, враховуючи функціональну близькість комітетів і тимчасових спеціальних комісій, які й діють на правах головного комітету.

Так чи інакше Регламент Верховної Ради України від 10 лютого 2010 р. № 1861–VI [6], послідовно врегульовуючи порядок утворення парламентських комітетів і тимчасових комісій і виконання ними своїх основних функцій, є важливою й невід’ємною складовою частиною законодавчого регулювання їхнього статусу. Водночас можна виокремити деякі недоліки Регламенту Верховної Ради України, а саме: дублювання певних матеріальних норм Конституції України та Закону України від 4 квітня 1995 р. [4] (на що також вказує М.В. Развадовська [5, с. 109] – *О. 3.*), недостатню конкретність і однозначність регулювання окремих процедур, невизначеність порядку реалізації неосновних і допоміжних повноважень парламентських комітетів і тимчасових комісій.

Затвердження Регламенту Верховної Ради України від 10 лютого 2010 р. № 1861–VI [6] саме у формі законодавчого акта (на відміну від попередніх регламентів) не тільки відповідає вимогам ч. 5 ст. 83, п. 21 ч. 1 ст. 92 Конституції України [2], але й забезпечує високий рівень юридичної гарантованості, стабільності та вивіреності положень Регламенту Верховної Ради України як цілісного акта процесуального характеру, що комплексно визначає порядок роботи парламенту та його робочих органів. Хоча, на думку В.С. Журавського [11] і М.В. Развадовської [5, с. 110], Регламент як внутрішній документ Верховної Ради України повинен визначатися нею самостійно, що неможливо в разі його затвердження законом, який потребує підписання главою держави. На нашу ж думку, визначені Регламентом Верховної Ради України питання законодавчого процесу, діяльності тимчасових слідчих комісій і спеціальної тимчасової слідчої комісії за своїм значенням і суб’єктивним складом мають не суто внутрішньо парламентське, а загальнодержавне значення, що й зумовлює саме законодавчий спосіб їх врегулювання.

Що стосується конституційно-правового регулювання статусу парламентських комітетів і тимчасових комісій, то можна екстраполувати загальний висновок Ю.М. Тодики і В.С. Журавського щодо необхідності підвищення якості конституційно-правового регулювання й забезпечення відповідності правових актів реальним політико-правовим процесам в Україні [12]. У межах подальшого розширення та консолідації профільного законодавства в даній сфері ефективним може бути ухвалення єдиного цілісного й узгодженого законодавчого акта про комітети і тимчасові комісії Верховної Ради України (доцільність чого, наприклад, визнавалася ще більш ніж двадцять років тому постановою Верховної Ради України від 5 травня 1997 р. № 241/97-ВР – *О. 3.*). Ухвалення даного закону дозволить підвищити упорядкованість їхнього статусу, усунути нормативні прогалини, протиріччя і дублювання, а також уточнити розподіл компетенцій і посилити взаємодію парламентських робочих органів.

Поруч із профільними законодавчими актами варто вказати й деякі інші закони, окремі норми яких прямо чи побічно стосуються організації та діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. Передусім йдеться про Закон України від 17 листопада 1992 р. № 2790–XII [13], який розгорнуто регламентує статус народного депутата України. Зокрема, даним Законом України закріплюється роль комітетів у механізмі дострокового припинення повноважень народного депутата України, можливість ініціювання комітетом депутатського запиту, а також права й обов’язки народних депутатів України як членів комітетів і тимчасових комісій (але залишаючи поза увагою їхнє членство в спеціальній тимчасовій слідчій комісії – *О. 3.*). Водночас у частині прав і обов’язків народних депутатів України як членів парламентських комітетів Закон України від 17 листопада 1992 р. № 2790–XII [13] майже цілком

дублює відповідні положення профільного Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [4]. Наявні й деякі колізії між цими законодавчими актами, наприклад, згідно із Законом України від 17 листопада 1992 р., народні депутати України зобов’язані виконувати доручення не тільки комітету (як за Законом України від 4 квітня 1995 р. – *О. 3.*), але і його підкомітетів.

Інший Закон України від 19 червня 2003 р. № 975–IV [14], що встановлює засади демократичного цивільного контролю над Военною організацією і правоохоронними органами держави, закріплює аналітичні, інформаційні та підготовчо-дорадчі повноваження парламентських комітетів і спеціальних комісій у здійсненні такого контролю. На нашу думку, немає практичної потреби в законодавчому визначенні означених повноважень з огляду на їх охоплення змістом загальних повноважень комітетів Верховної Ради України, передбачених Законом України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [4]. Так само, наприклад, й Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700–VII [15] містить норми про здійснення антикорупційної експертизи відповідним парламентським комітетом, чим по суті дублюються подібні положення Регламенту Верховної Ради України від 10 лютого 2010 р. № 1861–VI [6]. Усе зазначене актуалізує подальше впорядкування законодавства в даній сфері, забезпечення його узгодження й усунення наявних дублювань і протиріч.

Окрім того, певною мірою діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій може стосуватися низка законодавчих актів загального характеру, зокрема Закони України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР, «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939–VI, «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII та ін. Особливістю застосування вказаних законів є те, що комітети і тимчасові комісії (чи їх секретаріати – *О. 3.*) у відповідних правовідносинах розглядаються не як парламентські робочі органи, а просто як державні інституції.

Внаслідок переважання доволі змістовного законодавчого регулювання підзаконні правові акти мають відносно невелику питому вагу в регулюванні статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. В основному підзаконне регулювання має більш ситуативний і поточний характер, здійснюючися спрощеним порядком щодо організаційних та інших питань практичної діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій. Таке регулювання залежно від його суб’єкта переважно є внутрішньопарламентським (здійснюється Верховною Радою України, її Головою, самими комітетами і тимчасовими комісіями – *О. 3.*), хоча може бути й міжвідомчим (наприклад, визначення спільним рішенням комітету і відповідного державного органу процедури погодження і консультацій щодо призначення та звільнення керівників останнього – *О. 3.*). Загалом у підзаконних нормативно-правових актах, що стосуються комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, насамперед у зв’язку з порівняно вузьким предметом їх регулювання не виявляється істотних і явних невідповідностей актам вищої юридичної сили.

Підзаконне регулювання представлено не тільки нормативними, але й правозастосовними індивідуально-правовими актами, що ухвалюються для вирішення конкретних одиничних питань функціонування парламентських комітетів і тимчасових комісій. Наочним прикладом індивідуально-правових актів є постанови про утворення тимчасових слідчих комісій (постанови Верховної Ради України від 16 січня 2014 р. № 730–VII, від 4 вересня 2014 р. № 1676–VII та ін.), а також постанови Верховної Ради України від 4 грудня 2014 р. № 23–VIII про обрання керівництва і членів комітетів Верховної Ради України восьмого скликання.

Одним з основних підзаконних актів щодо парламентських комітетів сьогодні є постанова Верховної Ради України від 4 грудня 2014 р. № 22–VIII [16], що визначає їх перелік (27 комітетів), кількісний склад (від 6 до 35 народних депутатів України) і предмети відання в парламенті восьмого скликання. Як вище нами вже зазначалося, з огляду на важливість даних складників статусу комітетів Верховної Ради України, постає питання відповідності змісту регулювання вказаного акта його підзаконній формі. Тому з метою забезпечення стабільності й послідовності в організації комітетів парламенту різних скликань більш оптимальним вбачається не підзаконне, а законодавче врегулювання означених питань.

Крім того, постановою Верховної Ради України від 4 грудня 2014 р. № 22–VIII [16] передбачено створення Спеціальної комісії з питань демократичного цивільного контролю над Военною організацією держави (після внесення змін до Закону України від 19 червня 2003 р. № 975–IV [14]). На нашу думку, утворення такого парламентського органу не узгоджується зі ст. 89 Конституції України [2], за якою можливе формування комітетів і тимчасових комісій, але не «спеціальних комісій» Верховної Ради України контрольного характеру.

Неоднозначним є й утворення за постановою Верховної Ради України від 4 грудня 2014 р. [16] Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації, що діє на підставі ст. 10 Закону України від 4 березня 1992 р. № 2163–XII та її Положення, затвердженого постановою Верховної Ради України від 24 червня 1993 р. № 3317–XII [17]. За своїм статусом дана Спеціальна контрольна комісія не є комітетом чи тимчасовою комісією Верховної Ради України, що також ставить під сумнів конституційність її функціонування із часу ухвалення Конституції України від 28 червня 1996 р. [2]. До речі, Положення про Спеціальну контрольну комісію з питань приватизації, що затверджуються підзаконним внутрішньопарламентським актом, не може розглядатися як обов'язкове для державних органів приватизації. У зв'язку з усім зазначеним, а також враховуючи застарілість вищезгаданого Положення від 24 червня 1993 р. і організаційно-функціональну близькість до комітетів Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації, з метою усунення прогалин і протиріч у регулюванні оптимальним вбачається її перетворення на повноцінний комітет Верховної Ради України із внесенням відповідних змін до Закону України від 4 березня 1992 р. № 2163–XII та скасуванням Положення від 24 червня 1993 р. [17].

Серед підзаконних актів, що стосуються комітетів Верховної Ради України, також варто виділити затверджене Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 22 лютого 2008 р. № 305/08-рг [18] Положення про секретаріат парламентського комітету. Дане Положення закріплює його підпорядкованість, завдання та повноваження, а також статус керівництва секретаріату комітету, хоча в частині статусу та завдань секретаріатів комітетів дещо дублює норми профільного Закону України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [4]. Помітне місце вказаного Положення в регулюванні статусу парламентських комітетів зумовлюється провідною роллю їхніх секретаріатів в організаційному, інформаційному, правовому й іншому забезпеченні роботи комітетів Верховної Ради України, їх підкомітетів і окремих членів. Тому вважаємо, що, з огляду на велике загальнопарламентське значення, Положення про секретаріат парламентського комітету (як і Положення про Апарат Верховної Ради України, затверджене Розпорядженням її Голови від 25 серпня 2011 р. № 769/11-рг – О. 3.) має затверджуватися колегіально постановою Верховної Ради України, а не одноосібно розпорядженням її Голови. Такий підхід сприятиме підвищенню рівня правового регу-

лювання статусу секретаріатів парламентських комітетів, що є логічним продовженням п. 35 ч. 1 ст. 85 Конституції України [2], за якою лише Верховна Рада України загалом повноважна визначати структуру її апарату.

Висновки. Конституційно-правове забезпечення діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України характеризується, насамперед, превалюванням імперативного методу регулювання, концептуальним характером конституційних засад, переважанням комплексного законодавчого матеріально-правового та процесуального регулювання з порівняно вузьким предметом підзаконного регулювання, відсутністю профільного закону про тимчасові комісії та фрагментарністю регулювання їхнього статусу, а також поширеністю дублюючих норм й наявністю окремих прогалин і колізій. Крім усунення вищезгаданих недоліків конституційно-правового регулювання в межах підвищення його ефективності, також актуалізується забезпечення відповідності правових засад поточним задачам парламентських комітетів і тимчасових комісій, подальший розвиток процесуального законодавства, встановлення конкретної відповідальності за порушення правових норм, підвищення правосвідомості та професійності депутатського корпусу.

Список використаної літератури:

1. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: постанова Верховної Ради України від 17 березня 2016 р. № 1035–VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 14. Ст. 149.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21 лютого 2014 р. № 742–VII. Офіційний вісник України. 2014. № 19. Ст. 583.
4. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 19. Ст. 134.
5. 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.
6. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861–VI. Офіційний вісник України. 2010. № 12. Ст. 565.
7. Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України: Закон України від 15 січня 2009 р. № 890–VI. Офіційний вісник України. 2009. № 22. Ст. 694.
8. Марцеляк О.В. Комітети Верховної Ради України: система, структура та роль у здійсненні основних функцій парламенту. Право і безпека. 2005. Т 4. № 4. С. 7–10.
9. Погорелова З.О. Щодо організації і порядку діяльності комітетів Верховної Ради України. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2014. Спецвипуск. С. 55–59.
10. Медвідь А.Б. Конституційно-правовий статус тимчасових комісій Верховної Ради України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право»; Київський національний ун-т внутрішніх справ. К., 2008. 16 с.
11. 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. 248 с.
12. Конституційне право України: підручник / за ред. Ю.М. Тодики, В.С. Журавського. К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. 544 с.
13. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листопада 1992 р. № 2790–XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 3. Ст. 17.

14. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 р. № 975–IV. Офіційний вісник України. 2003. № 29. Ст. 1440.

15. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700–VII. Офіційний вісник України. 2014. № 87. Ст. 2474.

16. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання: постанова Верховної Ради України від 4 грудня 2014 р. № 22–VIII. Офіційний вісник України. 2014. № 99. Ст. 2866.

17. Про Контрольну комісію Верховної Ради України з питань приватизації: постанова Верховної Ради України від 24 червня 1993 р. № 3317–XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 30. Ст. 333.

18. Про затвердження Положення про секретаріат комітету Верховної Ради України: розпорядження Голови Верховної Ради України від 22 лютого 2008 р. № 305/08-пр / Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/305/08-pr>.

ДОВІДКА ПРО АВТОРА

Зозуля Олександр Ігорович – кандидат юридичних наук, докторант Ужгородського національного університету

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Zozulia Oleksandr Ihorovich – Candidate of Law Sciences, Doctoral Candidate of Uzhhorod National University

oizozulia@gmail.com

