

ФЕДОРЕНКО В. Л.,

доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України
директор
(Науково-дослідний центр судової
експертизи з питань інтелектуальної
власності Міністерства юстиції
України)

УДК 342.536 (477)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.6.2>

КОМІТЕТИ, ТИМЧАСОВІ СПЕЦІАЛЬНІ ТА СЛІДЧІ КОМІСІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ, ФУНКЦІЇ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ, СТРУКТУРА ТА ПОРЯДОК ДІЯЛЬНОСТІ

Публікація присвячена дослідженню поняття, функцій, повноважень та структури комітетів, тимчасових спеціальних і слідчих комісій, спеціальних тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, а також порядку їх діяльності. Вказано, що для теорії, історії та практики парламентаризму питання щодо конституційно-правового статусу парламентських комітетів і комісій здебільшого залишається другорядним і асоціюється із предметом регулювання парламентських регламентів і спеціальних законів, а також із вирішенням питань політичного та політико-правового характеру. Автором проаналізовано положення Конституції та законів України, які розкривають особливості правового статусу відповідних парламентських органів (порядок формування, завдання, функції, предметна компетенція, повноваження, структура, порядок діяльності тощо), а також звернуту увагу на особливості їхнього конституційно-правового статусу.

Так, з одного боку, парламентські комітети, тимчасові спеціальні та слідчі комісії, а також тимчасова спеціальна слідча комісія, що формується в разі застосування процедури імпичменту, не наділені самостійними державно-владними повноваженнями, як органи державної влади – суб'єкти конституційного права (парламент, глава держави, уряд тощо), з іншого боку, їхній правовий статус, на відміну від тих же урядових комітетів, закріплено в Конституції України (статті 89, 92, 111 та інші), що дозволяє говорити про наявність у них конституційного статусу.

Зазначено, що Верховна Рада України може вдосконалювати систему своїх комітетів, реагуючи на нові виклики, завдання та потреби, які виникають у процесі реалізації нею своїх конституційних повноважень. Парламент повноважний утворити або ліквідувати раніше створений комітет, змінити назву чи предмет його відання.

Ключові слова: Верховна Рада України, комітет Верховної Ради України, тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України, тимчасова слідча комісія Верховної Ради України, спеціальна тимчасова слідча комісія Верховної Ради України, парламентські комітети і комісії.

Fedorenko V. L. Committees, temporary special and investigative commissions of the Verkhovna Rada of Ukraine: concepts, functions and powers, structure and procedure

The publication is devoted to the study of the concept, functions, powers and structure of committees, temporary special and investigative commissions, special



temporary investigative commissions of the Verkhovna Rada of Ukraine, as well as the procedure for their activities. It is stated that for the theory, history and practice of parliamentarism the issue of the constitutional and legal status of parliamentary committees and commissions in most cases remains secondary and is associated with the regulation of parliamentary regulations and special laws, as well as political and political issues. The author analyzes the provisions of the Constitution and laws of Ukraine, which reveal the legal status of the relevant parliamentary bodies (order of formation, tasks, functions, subject competence, powers, structure, procedure, etc.), as well as attention to the peculiarities of their constitutional and legal status.

Thus, on the one hand, parliamentary committees, temporary special and investigative commissions, as well as the temporary special commission of inquiry formed in the application of the impeachment procedure, are not endowed with independent state powers as public authorities subject to constitutional law (parliament, the head of state, government, etc.), and on the other hand, their legal status, in contrast to the same government committees, is enshrined in the Constitution of Ukraine (Articles 89, 92, 111, etc.), which suggests that they have constitutional status.

It is stated that the Verkhovna Rada of Ukraine can improve the system of its committees by responding to new challenges, tasks and needs that arise in the process of exercising its constitutional powers. Parliament is authorized to form or liquidate a previously established committee, change the name or subject of its jurisdiction.

Key words: *Verkhovna Rada of Ukraine, Committee of Verkhovna Rada of Ukraine, Temporary Special Commission of Verkhovna Rada of Ukraine, Temporary Commission of Inquiry of Verkhovna Rada of Ukraine, Special Temporary Commission of Inquiry of Verkhovna Rada of Ukraine, Parliamentary Committees and Commissions.*

Вступ. Частина перша та друга статті 89 Основного Закону встановлюють, що Верховна Рада України створює із числа народних депутатів комітети Верховної Ради України (парламентські комітети), які здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, виконують контрольні функції в порядку, визначеному Конституцією України [1].

Парламентські комітети, з різними назвами, передбачені й конституціями інших держав. В одних із них правовий статус комітетів максимально детально унормовано в самому тексті конституції. Так, Конституція Бразилії містить самостійний розділ VII «Комітети» [2, с. 458–459].

Натомість в інших зарубіжних конституціях регулювання правового статусу парламентських комітетів віднесене до парламентських регламентів та/або спеціальних законів про комітети. Так, частина третя статті 110 Конституції Польщі встановлює: «*Сейм утворює постійні комісії і може утворювати надзвичайні комісії*»; частина перша статті 111 цієї Конституції передбачає утворення сеймом слідчої комісії «*для розслідування з визначеного питання*». Порядок утворення і діяльності комісій і комітетів, згідно зі статтею 112 Конституції Польщі, регулюється регламентом сейму, а слідчої комісії, відповідно до частини другої статті 111 польської конституції, спеціальними законами [3, с. 41–42]. На іншому континенті Конституція Південно-Африканської Республіки лише згадує про комітети (спільні комітети), відносить регулювання їх формування та діяльності до предмета регламенту Національної Асамблеї (стаття 45) [2, с. 580]. Саме друга модель регулювання правового статусу парламентських комітетів і комісій втілена натеper і у статті 89 Конституції України. І перший, і другий підходи до унормування правового статусу зазначених комітетів і комісій у конституціях (безпосередній і бланкетний), як важливих робочих органів вітчизняного та зарубіжних парламентів, дозволяє зробити висновок про їхню важливість для відносин, які є предметом конституційного права.



Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми конституційних засад парламентаризму та конституційних основ організації і діяльності парламентів в Україні та за кордоном є важливим і традиційним предметом правничої науки. Про це свідчать роботи Ю. Барабаша, В. Журавського, П. Мартиненка, О. Скрипнюка, О. Совгирі, В. Шаповала й інших. Також вітчизняні та зарубіжні вчені-конституціоналісти активно досліджували проблеми теорії та практики формування парламентів (Р. Князевич, О. Марцеляк, В. Нестерович та інші), їхніх функцій і повноважень (Л. Кривенко, О. Майданник та інші), взаємодії палат у бікамеральних парламентах (Т. Француз-Яковець та інші), проходження процедури імпічменту через парламент тощо.

Водночас питання про конституційно-правовий статус парламентських комітетів, беручи до уваги наявні спеціальні наукові дослідження О. Зозулі [4], А. Медвідя [5] й інших щодо конституційно-правового статусу тимчасових спеціальних і слідчих комітетів, потребують своєї актуалізації.

Постановка завдання. Метою дослідження є формування теоретико-методологічних основ організації та діяльності комітетів, тимчасових спеціальних слідчих комісій Верховної Ради України у трансформаційний період.

Результати дослідження. Для теорії, історії та практики парламентаризму питання щодо конституційно-правового статусу парламентських комітетів і комісій здебільшого залишається другорядним і асоціюється із предметом регулювання парламентських регламентів і спеціальних законів, а також із вирішенням питань політичного та політико-правового характеру. Вітчизняні дослідники конституційно-правового статусу парламентських комітетів і комісій резонно застерігають від пошуку згадок про комітети від часів Конституції Пилипа Орлика, за їх відсутності.

Так, О. Зозуля звертає увагу на те, що парламентські комітети і комісії з'являються в реальному політико-правовому житті України лише століття тому. Зокрема, цей дослідник пише: «Значного розвитку інститут парламентських комісій набув з ухваленням 12 листопада 1920 р. Радою народних міністрів УНР Закону про Державну Народну Раду, який досить розгорнуто визначав статус і організацію діяльності даного тимчасового парламенту УНР. Серед іншого, п. 26 вказаного Закону прямо закріплює право Державної Народної Ради «для найліпшого проведення своєї роботи» утворювати «зі своїх членів різні комісії», а також «окрему комісію <...>, щоб вияснити і усталити спірні форми певної справи» [4, с. 57].

Проте і в цьому прикладі, як і в інших офіційних і неофіційних проєктах конституційних актів УНР-ЗУНР-Директорії, маємо справу переважно з визначною пам'яткою політико-правової думки доби національно-визвольних змагань 1917–1921 рр., а не з усталеним досвідом роботи парламентських комітетів і комісій. Відповідні парламентські органи не передбачались і в перших радянських конституціях України, до Конституції Української РСР 1937 р., яка передбачила утворення слідчих і ревізійних комісій.

За часів незалежності України положення про комітети і комісії Верховної Ради України, які стали важливими органами парламенту, набули унормування в Конституції та законах України. У 2019 р. ухвалений спеціальний Закон України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», який був предметом гострих дискусій законодавців, політиків і учених. Його реалізація, на наш погляд, сприятиме посиленню правових гарантій діяльності відповідних тимчасових парламентських спеціальних і слідчих комісій.

Як уже зазначалось, більшість сучасних конституцій обходять це питання увагою або ж згадують про парламентські комітети і комісії з відсилкою до спеціальних законів. Так, стаття 89 Конституції України про парламентські комітети і комісії набула нині чинної редакції після ухвалення Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. [6]. Її положення отримали свій нормативний розвиток у законах України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. [7], «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р. [8], «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» від 19 грудня 2019 р. [9], «Про статус



народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. [10], в інших законах України, постановках Верховної Ради України, зокрема і постановках, якими затверджуються положення про комітети парламенту.

Відповідно до нормативного змісту статті 1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», ці комітети є органами парламенту, відповідальними і підзвітними йому, утвореними із числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень парламенту, виконання контрольних функцій парламенту. За своїм правовим статусом комітети Верховної Ради України є органами, які мають предметно визначену компетенцію та забезпечують здійснення парламентом його повноважень [8].

Діяльність комітетів Верховної Ради України ґрунтується на цінностях і принципах верховенства права, законності, гласності, їхньої рівноправності, доцільності, функціональності, плановості, наукової обґрунтованості, колегіальності, вільного обговорення та вирішення питань тощо. Водночас завдання, функції та повноваження Верховної Ради України визначаються статтею 85 і встановлюються в частині її законодавчих повноважень статтею 92 Конституції України та, по суті, окреслюють основні напрями діяльності парламентських комітетів [1].

Основними функціями парламентських комітетів, відповідно до статті 11 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», є: а) законопроектна; б) організаційна; в) контрольна. Хоча науковці, зокрема й автор, виокремлюють і більше основних та ustalених напрямів діяльності парламентів, отже, і функцій, а саме: представницьку, установчу, законодавчу, програмну, безпекову й оборонну, зовнішньополітичну, бюджетно-фінансову, контрольну, арбітражну, кадрову, антикорупційну тощо [11, с. 323]. Відповідні функції реалізуються як парламентом загалом, так і його органами, у частині законодавчо визначених повноважень. Насамперед комітетами Верховної Ради України [8].

Для розкриття змісту основних функцій парламентських комітетів скористаємось аналізом і узагальненням відповідних положень законів України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. [7], «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р. [8] тощо.

Первинна і магістральна законопроектна функція парламентських комітетів полягає в розробленні проектів законів та інших актів Верховної Ради України; попередньому розгляді та підготовці висновків і пропозицій щодо законопроектів, внесених суб'єктами законодавчої ініціативи на розгляд парламенту; доопрацюванні за дорученням Верховної Ради України окремих законопроектів за наслідками розгляду їх у першому та наступних читаннях (за винятком ухвалених Верховною Радою України актів загалом); попередньому розгляді та підготовці висновків і пропозицій щодо проектів загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, а також наданні згоди на обов'язковість чи денонсацію міжнародних договорів України; узагальненні зауважень і пропозицій, що надійшли до законопроектів; вивчати громадську думку, розглядати звернення громадян, об'єднань громадян, результати всеукраїнського референдуму, будь-які пропозиції, що свідчать про потребу в ухваленні нових законодавчих актів або у внесенні змін до законодавчих актів, і, у разі необхідності, готувати відповідні проекти актів та вносити їх на розгляд Верховної Ради України; внесенні пропозицій щодо перспективного планування законопроектної роботи.

Для здійснення наведених законодавчих функцій комітети Верховної Ради України наділені правами розробляти із власної ініціативи законопроекти і проекти інших актів Верховної Ради з питань, що віднесені до предметів відання комітетів, з наступним внесенням їх на розгляд Верховної Ради України членами комітету за його рішенням; визначати завдання щодо розроблення законопроектів чи їхніх структурних частин із питань, віднесених до предмета їхнього відання; опубліковувати за своїм рішенням у ЗМІ проекти законів до внесення їх на розгляд парламенту; вносити пропозиції та поправки під час розгляду на своєму засіданні проекту закону чи іншого акта Верховної Ради України; створювати робочі



групи і призначати їхніх керівників із числа членів комітету для підготовки актів парламенту, питань, що обговорюються на засіданнях комітетів, проєктів рішень, рекомендацій, висновків комітетів; звертатися до державних органів, органів місцевого самоврядування, наукових установ і організацій, об'єднань громадян із проханням висловити пропозиції щодо проєктів законів; ініціювати укладання в межах коштів, передбачених у кошторисі видатків на здійснення повноважень Верховної Ради України, договорів із науковими установами, навчальними закладами і спеціалістами на науково-інформаційний пошук, розроблення, доопрацювання й експертизу законопроєктів тощо.

Під час виконання своєї законодавчої функції комітети парламенту зобов'язані: організувати розроблення проєктів законів та інших актів за дорученням Верховної Ради України; розглядати в порядку й у строки, установлені Регламентом Верховної Ради України, проєкти актів парламенту, подавати їх на розгляд Верховної Ради України; готувати висновки щодо проєктів актів Верховної Ради України, внесених суб'єктами права законодавчої ініціативи; доопрацьовувати проєкти актів парламенту за дорученням Верховної Ради України за результатами розгляду їх у першому та наступних читаннях тощо.

Не менш важливою для забезпечення ефективної діяльності парламенту є й організаційна функція комітетів Верховної Ради України. Її основними напрямками є: планування роботи комітетів; проведення збору й аналізу інформації з питань, що належать до повноважень комітетів, організація слухань із цих питань; попереднє обговорення відповідно до предметів відання, кандидатур посадових осіб, яких, відповідно до Конституції України, обирає, призначає, затверджує Верховна Рада України, або надає згоду на їх призначення, підготовка до розгляду парламентом відповідних висновків щодо цих кандидатур; підготовка питань на розгляд Верховної Ради України згідно із предметами їх відання; участь у формуванні порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України; ухвалення рішень, надання висновків, рекомендацій, роз'яснень; розгляд звернень, що надійшли до комітету в установленому порядку; участь відповідно до предметів відання в міжпарламентській діяльності, взаємодія з міжнародними організаціями; підготовка письмових звітів про підсумки своєї діяльності та забезпечення її висвітлення в засобах масової інформації.

Реалізуючи організаційну функцію, комітети Верховної Ради України наділені правами й обов'язками отримувати від державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, їх посадових осіб, а також вивчати та досліджувати інформацію з питань, які належать до їхньої компетенції; готувати і розглядати питання про призначення, звільнення, затвердження та надання згоди на призначення посадових осіб Верховною Радою України; готувати висновки й інші матеріали, у межах своєї компетенції, щодо призначення всеукраїнського референдуму з питання зміни території України, виборів Президента України, чергових і позачергових місцевих виборів; вносити пропозиції щодо порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України з питань, віднесених до їхньої компетенції; надання відповіді на депутатські запити, підготовка висновків і роз'яснень щодо пропозицій, поданих до комітету в установленому порядку тощо.

Контрольна функція комітетів Верховної Ради України полягає в: аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб із питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготовці та поданні відповідних висновків і рекомендацій на розгляд парламенту; участі за дорученням Верховної Ради України у проведенні «Дня Уряду України»; контролі за виконанням державного бюджету України, у частині, що віднесена до предмета відання конкретного комітету, з метою забезпечення доцільності, економності й ефективності використання державних коштів; організації та підготовці за дорученням Верховної Ради України парламентських слухань, а також слухань у комітетах; підготовці та поданні на розгляд Верховної Ради України запитів до Президента України від комітету; взаємодії з Рахунковою палатою та з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини; направленні матеріалів для відповідного реагування в межах, установлених законом, органам Верховної Ради України, державним органам, їх посадовим особам тощо.



Реалізуючи контрольну функцію, парламентські комітети мають право ухвалювати висновки і рекомендації, а також право виступу представника від комітету на пленарному засіданні під час розгляду Верховною Радою України питання щодо: Програми діяльності Кабінету Міністрів України, звіту про перебіг і результати її виконання, звітів про виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; відповідальності Кабінету Міністрів України й ухвалення резолюції недовіри Кабінету Міністрів України; затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням; щорічної доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні та спеціальних доповідей Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; висловлення недовіри Генеральному прокурору, що має наслідком його відставку з посади; дострокового припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим; звітів, доповідей та інформації державних органів та посадових осіб, які у передбачених законом випадках подаються до Верховної Ради України.

Відповідні функції комітетів Верховної Ради України зумовлюють систему і назви парламентських комітетів, їхні завдання, компетенцію, повноваження і предмети відання, а також кількісний персональний склад. Ці структурно-функціональні параметри парламентських комітетів затверджуються на першій сесії Верховної Ради України нового скликання, з урахуванням державотворення та правотворення в усіх сферах суспільного та державного життя України. Зазначене зумовлює створення як галузевих (предметних), так і функціональних комітетів Верховної Ради України, які забезпечують дотримання Регламенту Верховної Ради України та правил парламентської етики.

Перші з них наділені повноваженнями щодо здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань у певних сферах формування державної політики, віднесених до повноважень Верховної Ради України, а другі – покликані забезпечити ефективну організацію й етичну діяльність Верховної Ради України, її взаємозв'язки з іншими органами державної влади й органами місцевого самоврядування.

Натепер система комітетів Верховної Ради України XI скликання визначена постановою Верховної Ради України від 29 серпня 2019 р. № 19–ІХ «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» і представлена 23 комітетами парламенту. Предмет відання кожного з наведених комітетів Верховної Ради України XI скликання дискретно визначено в Додатку до постанови Верховної Ради України від 29 серпня 2019 р. № 19–ІХ «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» [12].

Наприклад, до предмета відання Комітет з питань правової політики віднесено такі питання, як: оцінка відповідності законопроектів та проектів інших актів Верховної Ради України Конституції України; стандарти нормотворчої діяльності та планування законодавчої діяльності Верховної Ради України; конституційне законодавство; статус та організація діяльності політичних партій, громадських об'єднань; внесення змін до Конституції України; затвердження Конституції Автономної Республіки Крим та змін до Конституції Автономної Республіки Крим; організація та діяльність Конституційного Суду України; статус суддів Конституційного Суду України; конституційне провадження; цивільне законодавство; адміністративне законодавство; цивільне, господарське й адміністративне судочинство (процесуальне законодавство); судоустрій, статус суддів, статус органів суддівського врядування; забезпечення безпосередньої участі громадян у здійсненні правосуддя; кримінально-виконавче законодавство; організація і діяльність органів та установ виконання кримінальних покарань та пробації; засади організації виконання рішень Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ); виконання судових рішень, організація та діяльність органів



юстиції, виконавчої служби, судової експертизи, нотаріату; законодавство з надання правової допомоги громадянам, регулювання організації та діяльності адвокатури; організація та діяльність міжнародного комерційного арбітражу, третейських судів, медіація.

Частиною першою статті 89 Конституції України до виключних повноважень Верховної Ради України також віднесено повноваження щодо обрання голів, перших заступників, заступників голів та секретарів цих комітетів [1]. Це положення відрізняється від редакції частини першої статті 89 Конституції України, яка діяла до 2014 р. та закріплювала за Верховною Радою України повноваження затверджувати перелік парламентських комітетів і обрання лише їхніх голів.

Натепер усе керівництво комітетів Верховної Ради України, а також їхній персональний склад формуються шляхом обрання в парламенті більшістю голосів народних депутатів України від їх конституційного складу. Відповідно до частини четвертої статті 81 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», квоти розподілу посад голів комітетів, перших заступників, заступників голів, секретарів та членів комітетів визначаються пропорційно від кількісного складу депутатських фракцій (депутатських груп) до фактичної чисельності народних депутатів у порядку, встановленому Верховною Радою. Зазначений механізм дозволяє забезпечувати представництво в керівництві парламентських комітетів депутатських фракцій і груп залежно від отриманої ними на виборах кількості мандатів.

Водночас у статті 6 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» містяться і раціональні, на наш погляд, правові запобіжники, щодо зосередження керівництва всіх комітетів в однієї депутатської фракції та групи. Так, голови, перші заступники, заступники та секретарі парламентських комітетів не можуть бути: а) водночас керівниками депутатських фракцій; б) членами однієї фракції. До того ж до складу комітетів не можуть бути обрані Голова Верховної Ради України, Перший заступник та Заступник Голови Верховної Ради України [8]. Водночас цей правовий механізм унеможливує зосередження в одного народного депутата України керівних повноважень у різних органах Верховної Ради України, що може загалом негативно позначитись на ефективності реалізації таких повноважень.

Щодо чисельності членів парламентських комітетів, то мінімальна та максимальна кількість осіб, які можуть входити до складу одного комітету, визначається постановою Верховної Ради України. Новелою 2020 р. в Законі України «Про комітети Верховної Ради України» стала частина друга статті 5 стосовно того, що до складу комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого віднесено питання забезпечення контрольних функцій Верховної Ради України за діяльністю органів спеціального призначення із правоохоронними функціями, правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів, входить непарна кількість осіб [8]. Очевидно, що це положення має на меті унеможливити ситуацію, коли під час голосування важливих питань, які потребують оперативного вирішення, голоси членів комітету розділяються порівну і рішення не ухвалюється.

Верховна Рада України може вдосконалювати систему своїх комітетів, реагуючи на нові виклики, завдання та потреби, які виникають у процесі реалізації нею своїх конституційних повноважень. Парламент повноважний утворити або ліквідувати раніше створений комітет, змінити назву чи предмет його відання. Відповідно до частини четвертої статті 5 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» під час утворення нового парламентського комітету водночас ухвалюється рішення про його предмет відання та персональний склад з одночасним внесенням змін до рішення Верховної Ради України про кількісний склад комітетів.

Персональний склад комітетів Верховної Ради України може бути змінений унаслідок: 1) обрання нового члена комітету; 2) відкликання члену комітету; 3) обрання чи відкликання голови комітету, першого заступника, заступника голови, секретаря комітету; 4) дострокового припинення повноважень народного депутата України, який входив до складу комітету. Процедурно, згідно з частиною четвертою статті 84 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», під час вирішення питань про зміну персонального складу комітетів



ухвалюється постанова про внесення змін до постанови Верховної Ради про обрання членів комітетів [7].

Важливим елементом конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України є їхня внутрішня побудова (структура). Основними структурними елементами комітетів парламенту є такі посадові особи й органи комітетів: голова комітету, перший заступник і заступники комітету, секретар комітету, голови підкомітетів, члени комітету, підкомітети і робочі групи комітету. Їхні повноваження визначені в розділі IV Закону України «Про комітети Верховної Ради України» [8]. Так, голова комітету уповноважений вносити пропозиції на засідання комітету щодо розподілу обов'язків між першим заступником, заступником (заступниками) голови комітету; забезпечувати складання плану роботи комітету та виконання плану-графіка робіт над законопроектами і проектами інших актів Верховної Ради України, щодо яких комітет визначений головним; головує на засіданнях комітету тощо.

Комітети Верховної Ради України реалізують свої функції та повноваження в законодавчо встановлених організаційно-правових формах. Відповідно до нормативного змісту статті 42 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», основними формами роботи парламентських комітетів є: відкриті або закриті засідання та слухання в комітетах. Окрім того, комітети можуть організовувати круглі столи, конференції й інші комунікативно-правові заходи [8].

Основною організаційною формою роботи комітетів парламенту є засідання, які є повноважними, коли на них присутні більше половини членів комітету. Засідання парламентського комітету скликає його голова на підставі затвердженого комітетом плану роботи, доручення Верховної Ради України, її Голови, або ж за власною ініціативою. Засідання комітетів проводяться відкрито і гласно, окрім випадків, коли за рішенням комітету проводиться закрите засідання, присутні на якому попереджаються про нерозповсюдження інформації з обмеженим доступом і про відповідальність згідно із законом. Голосування на засіданні комітету здійснюється членами комітету особисто і відкрито, окрім таємного голосування шляхом подачі бюлетенів в установлених законом випадках.

Законодавством також передбачена така форма роботи комітетів Верховної Ради України, як їх спільні засідання, які скликаються з ініціативи відповідних комітетів або за дорученням парламенту. Головує на спільному засіданні комітетів один із голів цих комітетів або, за дорученням парламенту чи голови парламенту, Голова Верховної Ради України або його заступники. Голосування з обговорюваних на спільному засіданні комітетів питань проводяться окремо кожним комітетом.

За результатами розгляду питань на засіданнях комітетів більшістю голосів присутніх ухвалюються такі види актів, визначені у статті 49 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»: 1) *рішення* – з організаційних питань; 2) *висновки*, у випадках, передбачених законом чи Регламентом Верховної Ради України; 3) *рекомендації* – щодо контрольної діяльності комітетів та стосовно осіб, які пропонуються для обрання, призначення, надання згоди на призначення чи звільнення Верховною Радою України, а також щодо результатів слухань у комітетах.

Вищезазвані акти комітетів Верховної Ради України, згідно з вимогами статті 50 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», складаються з мотивувальної та регулятивної частин. Порядок оформлення актів комітетів парламенту та протоколів засідань комітетів детально унормований у вже неодноразового згадуваних у цій статті законах України «Про комітети Верховної Ради України» і «Про Регламент Верховної Ради України».

Комітети Верховної Ради України інформують громадськість про свою діяльність через офіційний вебсайт Верховної Ради України у глобальній інформаційній мережі Інтернет, у газеті «Голос України» й інших ЗМІ. Загалом, друковані парламентські видання відіграють важливу роль у забезпеченні діалогової комунікації між парламентами та громадськістю [13]. Натепер практично всі парламентські комітети, завдяки роботі Апарату Верховної Ради України і міжнародній технічній допомозі, мають власні офіційні вебсайти,



на яких розміщується актуальна інформація щодо їхньої законопроектної, організаційної та контрольної, а також розміщуються відео- й аудіозаписи засідань парламентських комітетів у режимі реального часу. Організаційне, правове, наукове, інформаційне, документальне та матеріально-технічне забезпечення діяльності комітетів здійснюється Апаратом Верховної Ради України.

Слушною є пропозиція українського вченого В. Нестеровича, який на основі вивчення позитивного досвіду діяльності парламентських комітетів із петицій при бундестазі Федеративної Республіки Німеччина та Європейському парламенті, а також вбачаючи необхідність інституційного посилення ролі колективних звернень громадян під час ухвалення законів та сприяння значно більшому залученню громадськості до законотворчого процесу, запропонував створити Комітет Верховної Ради України з петицій [14, с. 406].

Частина друга статті 89 Конституції України відносить до повноважень Верховної Ради України створення тимчасових спеціальних комісій для підготовки і попереднього розгляду питань [1]. Нині правовий статус таких комісій унормовує спеціальний Закон України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» від 19 грудня 2019 р., а порядок їх утворення – глава 17 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [9].

Згідно з частиною другою статті 1 Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України (далі – спеціальна комісія) є колегіальним тимчасовим органом Верховної Ради України, що створюється із числа народних депутатів України для підготовки і попереднього розгляду питань, а також для підготовки і доопрацювання проєктів законів та інших актів Верховної Ради України на правах головного комітету, якщо предмет правового регулювання таких проєктів не належить до предметів відання комітетів, утворених Верховною Радою України, окрім випадку ухвалення парламентом рішення про створення спеціальної комісії із правами головного комітету для продовження роботи над законопроектом про внесення змін до Основного закону [9].

Спеціальна комісія створюється парламентом із числа народних депутатів України, які дали на це згоду, з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій (депутатських груп). Відповідно до статті 23 Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» [9] і статті 85 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [7], не може бути обраний до складу спеціальної комісії народний депутат України, у якого в разі обрання виникне реальний чи потенційний конфлікт інтересів із питань, для підготовки і попереднього розгляду яких утворюється відповідна спеціальна комісія.

Водночас народний депутат України, за погодженням з відповідною депутатською фракцією (депутатською групою), може бути одночасно членом одного комітету і спеціальної комісії. У постанові про утворення спеціальної комісії Верховна Рада України визначає: 1) назву спеціальної комісії; 2) мету, завдання і коло питань, для підготовки і попереднього розгляду яких утворюється спеціальна комісія; 3) кількісний і персональний склад спеціальної комісії, голову спеціальної комісії та заступника голови; 4) термін діяльності спеціальної комісії (на задалегідь визначений час або на час виконання відповідної роботи); 5) термін звіту спеціальної комісії про виконану роботу, який не перевищує шести місяців із дня її утворення; 6) заходи щодо кадрового, матеріально-технічного, інформаційного, організаційного забезпечення роботи спеціальної комісії.

Згідно зі статтею 86 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», спеціальна комісія утворюється на визначений парламентом термін. Не пізніше як через шість місяців із дня її утворення спеціальна комісія подає до Верховної Ради України звіт про виконану роботу, а також підготовлені народними депутатами – членами цієї комісії відповідні проєкти актів Верховної Ради й інші матеріали, які надаються народним депутатам. Після обговорення результатів роботи тимчасової спеціальної комісії у відповідних комітетах та на пленарному засіданні Верховна Рада ухвалює рішення щодо



завершення роботи такої комісії або доручає їй продовжити роботу і визначає для цього термін її діяльності [7].

Станом на листопад 2021 р. у Верховній Раді України IX скликання діють три спеціальні комісії: а) Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з питань правового статусу ветеранів війни; б) Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з питань формування і реалізації державної політики щодо відновлення територіальної цілісності та забезпечення суверенітету України; в) Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з питань захисту прав інвесторів. Як переконує предметна компетенція цих спеціальних комісій, питання, що опрацьовуються в них, є надзвичайно важливими для суспільства та держави і потребують комплексних і системних рішень через напрацювання відповідних законопроектів.

Частина третя коментованої статті 89 Конституції України установлює, що парламент, для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, має право утворювати тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України [1]. Згідно з частиною першою статті 1 Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», тимчасова слідча комісія Верховної Ради України (далі – слідча комісія) є колегіальним тимчасовим органом Верховної Ради України, що утворюється із числа народних депутатів України, завданням якого є здійснення парламентського контролю шляхом проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес [9].

Підставами для утворення слідчої комісії, згідно з частиною другою статті 6 Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», можуть бути повідомлення про порушення Конституції та законів України органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими, службовими особами, керівниками (або посадовими особами, які виконують їх обов'язки) підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, громадських об'єднань, що становлять суспільний інтерес, зокрема: 1) повідомлення про обставини, які загрожують суверенітету, територіальній цілісності України або її економічним, науково-технічним, національно-культурним, соціальним інтересам, охороні довкілля; 2) повідомлення про масове порушення прав, свобод і законних інтересів громадян, їх об'єднань або зловживання владою посадовими, службовими особами, що завдало істотної шкоди суспільним інтересам [9].

Водночас частина четверта статті 6 вищезгаданого спеціального Закону забороняє утворення слідчої комісії з питань: 1) здійснення правосуддя судом; 2) встановлення наявності чи відсутності вини особи в учиненні кримінального правопорушення; 3) які є предметом діяльності утвореної Верховною Радою України іншої слідчої комісії. Очевидним є прагнення законодавця забезпечити невтручання парламенту в компетенцію судів загальної юрисдикції та запобігти конфлікту компетенцій слідчих комісій.

Порядок утворення тимчасових слідчих комісій загалом є аналогічним до порядку створення тимчасових спеціальних комісій і визначається частинами другою – п'ятою, сьомою та восьмою статті 85 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», за винятком деяких особливостей. Так, згідно з частиною третьою статті 87 «Про Регламент Верховної Ради України» та статтею 4 Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», до складу слідчої комісії не може входити народний депутат України, який: а) є родичем або своєю посадовою, службовою особи, яка працює в державному органі, органі місцевого самоврядування, на підприємстві, в установі, організації, чи особи, яка входить до керівного органу об'єднання громадян, щодо яких згідно із завданням повинно проводитися розслідування тимчасовою слідчою комісією, або посадовою, службовою особи, щодо якої повинно проводитися зазначене розслідування; б) має самостійні або через членів сім'ї майнові цивільно-правові інтереси в державному органі, органі місцевого самоврядування, на підприємстві, в установі, організації, об'єднанні громадян, щодо яких згідно із завданням повинно проводитися розслідування



тимчасовою слідчою комісією; в) був або є учасником судового процесу, у якому учасником були або є державний орган, орган місцевого самоврядування, підприємство, установа, організація, їх посадові, службові особи, а також об'єднання громадян, окремі громадяни, щодо яких згідно із завданням повинно проводитися розслідування тимчасовою слідчою комісією; г) до набуття повноважень народного депутата брав участь у ревізії, аудиторській чи іншій перевірці, результати якої стали підставою для створення тимчасової слідчої комісії; ґ) матиме в разі обрання інший реальний чи потенційний конфлікт інтересів із питань, для розслідування яких створюється відповідна комісія; д) був учасником подій, щодо яких згідно із завданням має проводитися розслідування слідчою комісією [7; 9]. Народний депутат України може бути обраний членом лише однієї слідчої комісії.

Після закінчення розслідування і складення звіту з мотивованим висновком і пропозиціями слідча комісія подає їх Верховній Раді України, а голова слідчої комісії або інший визначений слідчою комісією член комісії доповідає про них на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Формою роботи слідчої комісії є засідання, які проводяться не менш як двічі на місяць з урахуванням календарного плану роботи Верховної Ради України. Її засідання скликаються головою слідчої комісії, а в разі його відсутності – заступником голови слідчої комісії або на вимогу не менш як однієї четвертої від її складу, затвердженого Верховною Радою України. Слідчі комісії інформують про свою діяльність шляхом оприлюднення на офіційному вебсайті Верховної Ради України протоколів, стенограм, аудіо- та відеозаписів відкритих засідань слідчої комісії, а також повідомлень про дату, час та місце проведення відкритих засідань.

Результати розслідування тимчасова слідча комісія викладає в письмовому звіті, який повинен містити висновки і пропозиції про: 1) факти й обставини, які стали підставами для проведення розслідування; 2) відомості чи обставини, установлені тимчасовою слідчою комісією, і доказами, якими це підтверджується; 3) відомості й обставини, що не підтвердились; 4) факти й обставини, які не були перевірені, та причини цього. У пропозиціях тимчасової слідчої комісії, викладених у проекті постанови чи іншого акта парламенту, зазначається, яким чином мають бути використані її висновки в разі ухвалення Верховною Радою України рішення щодо них.

Повноваження слідчої комісії, відповідно до нормативного змісту статей 3 і 9 Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», припиняються: водночас з ухваленням Верховною Радою України остаточного рішення щодо результатів її роботи; 2) у разі ненадання слідчою комісією звіту Верховній Раді України у визначений Верховною Радою України термін повноваження такої комісії вважаються припиненими з наступного дня після дня закінчення терміну подання слідчою комісією звіту, про що оголошується Головою Верховної Ради України на пленарному засіданні Верховної Ради України; 3) у разі припинення повноважень Верховної Ради, якою утворено зазначену слідчу комісію [9].

Станом на листопад 2021 р. у Верховній Раді України IX скликання діють одинадцять тимчасових слідчих комісій: Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування пожежі (вибухів) на складах боєприпасів у період із 2014 по 2018 рр. в місті Ічні (Чернігівська обл.), місті Калинівці (Вінницька обл.), місті Балаклії (Харківська обл.), місті Сватовому (Луганська обл.), місті Кривому Розі (Дніпропетровська обл.); Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України для здійснення парламентського контролю за розслідуванням нападів на Катерину Гандзюк та інших громадських активістів протягом 2017–2018 рр.; Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування фактів корупції в органах державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду; Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування можливих протиправних дій представників органів державної влади та інших осіб, що могли сприяти порушенню державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності України і становити загрозу національній безпеці України тощо [15].



Окрім того, згідно із частинами третьою та четвертою статті 111 Конституції України, для проведення розслідування в порядку порушення Верховною Радою України процедури імпічменту Президентів України утворюють спеціальну тимчасову слідчу комісію. Як бачимо, категорія «спеціальна тимчасова слідча комісія» поєднує в собі статуси і спеціальної комісії, і слідчої комісії. Це передбачає її особливий статус, який утілюється в її завданнях, функціях, порядку формування, повноваженнях і процедурах цієї комісії. Натепер конституційно-правовий статус спеціальної тимчасової слідчої комісії з імпічменту глави держави визначається не лише ст. 111 Конституції України, а і спеціальним Законом України «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)» від 10 вересня 2019 р. [16].

Зокрема, така спеціальна тимчасова слідча комісія, відповідно до частини другої статті 5 Закону про імпічмент, проводить розслідування наявності факту й обставин вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину; перевіряє наявність, повноту й обґрунтованість доказів учинення Президентом України державної зради або іншого злочину; готує пропозиції щодо проєкту постанови Верховної Ради України про звинувачення Президента України. Тобто вона поєднує у своїй діяльності функції та повноваження як спеціальної, так і слідчої комісії.

У частині п'ятій статті 89 Конституції України міститься застереження про те, що висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду. Це положення узгоджується зі змістом частин першої та третьої статті 124 Конституції України про те, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами, і делегування цих функцій або ж їх привласнення іншими органами чи посадовими особами не допускаються [1].

Частина п'ята статті 89 Основного закону встановлює, що організація і порядок діяльності тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій мають бути врегульовані законом, що корелюється і з пунктом 21 частини першої статті 92 Конституції України [1]. Натепер наведене положення Конституції України реалізоване в законах України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р., «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» від 19 грудня 2019 р., інших законах України, які визначають правовий статус парламентських комітетів та спеціальних і слідчих комісій.

Висновки. Будучи важливими органами Верховної Ради України, парламентські комітети, а також тимчасові спеціальні та слідчі комісії не утворюють самостійної системи органів державної влади. Вони не є самостійним суб'єктами державно-владних повноважень. Зокрема, парламентські комітети, а також тимчасові спеціальні та слідчі комісії не наділені Конституцією України правом видавати загальнообов'язкові нормативно-правові акти і вимагати їх дотримання. Отже, маємо парадоксальну ситуацію в конституційній теорії та практиці, пов'язану з визначенням конституційно-правового статусу досліджуваних суб'єктів: з *одного боку*, парламентські комітети, а також тимчасові спеціальні та слідчі комісії, як і тимчасова спеціальна слідча комісія, що формується в разі застосування процедури імпічменту, не наділені самостійними державно-владними повноваженнями, як органи державної влади – суб'єкти конституційного права (парламент, глава держави, уряд тощо.), з *іншого* – їхній правовий статус, на відміну від, наприклад, Офісу Президента України чи урядових комітетів, закріплено в Конституції України (статті 89, 92, 111 та інші), що, за визначенням дозволяє говорити про наявність у них конституційного («такого, що визначений безпосередньо в конституції») статусу. Ця теоретико-методологічна парадигма, пов'язана з формальним і фактичним статусом окремих державно-владних інституцій, потребує свого подальшого наукового дослідження та розв'язання.

Список використаних джерел:

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Конституції зарубіжних країн : навчальний посібник / авт.-упоряд. : В. Серьогін та ін. ; за заг. ред. В. Серьогіна. Харків : ФІНН, 2009. 664 с.



3. Конституція Польської Республіки (з передм. В. Шаповала). Київ : Москаленко О.М., 2018. 84 с.
4. Зозуля О. Конституційно-правовий статус комітетів Верховної Ради України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2019. 508 с.
5. Медвідь А. Конституційно-правовий статус тимчасових комісій Верховної Ради України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2008. 252 с.
6. Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України від 21 лютого 2014 р. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 11. Ст. 143.
7. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. *Відомості Верховної Ради*. 2010. № № 14–17. Ст. 133.
8. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квітня 1995 р. *Відомості Верховної Ради*. 1995. № 19. Ст. 134.
9. Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України : Закон України від 19 грудня 2019 р. *Відомості Верховної Ради*. 2020. № 27. Ст. 174.
10. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 р. *Відомості Верховної Ради*. 1993. № 3. Ст. 17.
11. Федоренко В. Конституційне право України. Підручник. До 20-ої річниці Конституції України та 25-ої річниці незалежності України. Київ : Ліра, 2016. 616 с.
12. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання : постанова Верховної Ради України від 29 серпня 2019 р. № 19–ІХ. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 35. Ст. 147.
13. Нестерович В. Роль друкованих парламентських видань у забезпеченні діалогової комунікації між парламентами та громадськістю. *Віче*. 2015. № 13. С. 34–38.
14. Нестерович В. Конституційно-правові засади впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів: зарубіжний та український досвід : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. Суми, 2015. 456 с.
15. *Верховна Рада України* : офіційний вебпортал. URL: <https://www.rada.gov.ua>.
16. Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпичмент) : Закон України від 10 вересня 2019 р. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 40. Ст. 212.

