

Кунець І.Ю.

Національна академія внутрішніх справ

КОМПЕТЕНЦІЯ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОМІТЕТІВ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Парламентські комітети є організаційною формою роботи сучасного парламенту. Парламентські комітети виконують покладені на них важливі завдання та наділяються, як і сам парламент, певною компетенцією. Стаття присвячена дослідженню правової природи юридичної категорії «компетенція» у контексті вивчення питання діяльності парламентських комітетів. Аналізуються сучасні підходи доктринального тлумачення змісту поняття компетенції органу державної влади чи його структурного органу та співвідношення понять «компетенція» і «повноваження», «компетенція» та «функція». Зазначається некоректність отождошення даних понять, оскільки функції визначають напрями діяльності державного органу, тоді як повноваження вказують на те, що конкретно орган повинен робити відповідно до предмета свого відання. Автор визначає компетенцію парламентських комітетів як юридично встановлені відповідно до предметів відання кожного комітету повноваження, на підставі яких здійснюється виконання покладених на них функцій та завдань із метою належного, повного та всебічного забезпечення законодавчої та іншої діяльності парламенту.

У теорії конституціоналізму розрізняють «сильні» та «слабкі» системи парламентських комітетів. Виходячи з аналізу положень чинного законодавства України та законодавчої практики Верховної Ради України, стверджується, що українському парламенту притаманна система «сильних» комітетів, яка формується за міжгалузевим і функціональним принципами. Така позиція автора зумовлюється тим фактом, що парламентські комітети виконують законопроектну і контрольну функції не лише за дорученням парламенту, а й самостійно.

Усі комітети, які діють на засадах рівності, однаково виконують усі функції, що не дозволяє визначити компетенцію кожного окремого комітету. Автор робить висновки про необхідність визначення компетенції кожного комітету в компетенційному нормативно-правовому акті – положенні про комітет.

Ключові слова: парламент, комітети парламенту, компетенція, повноваження, функції.

Постановка проблеми. Сьогодні як ніколи гостро стоїть питання суб'єктності Верховної Ради України в аспекті функціональності системи стримувань і противаг. Парламент як єдиний вищий орган законодавчої влади формує законодавчу політику держави, втілюючи її в законах, та здійснює контроль різних напрямів за діяльністю органів виконавчої влади. Успішність виконання завдань, покладених державою на парламент, зумовлюється, на нашу думку, ефективністю роботи внутрішньоструктурних органів парламенту, що, у свою чергу, визначається їхньою взаємодією та взаємним впливом один на одного в межах своєї компетенції. Однак в юридичній науці нині немає єдиного узгодженого підходу до розуміння поняття компетенції органу державної влади чи його структурного органу. Дане питання набуває сьогодні особливої актуальності в загальному контексті процесів розбудови України як правової держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику конституційно-правової компетенції комітетів Верховної Ради України в різні часи досліджували О. Анохін, Ю. Барабаш, Ю. Бисага, О. Бруслик, В. Гошовська, Ю. Древаль, В. Журавський, О. Зозуля, А. Колодій, О. Майданник, І. Мукомела, А. Нижник, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, А. Шипіка й інші. Так, О. Зозуля вважає, що основними передумовами розвитку інституту парламентських комітетів виступають насамперед розширення й ускладнення питань, які мають розглядатись і вирішуватись парламентом, а також необхідність одночасної ретельної та фахової підготовки і розгляду питань, забезпечення дієвого контролю за реалізацією ухвалених парламентом рішень [1, с. 32]. Однак дане питання ще не висвітлювалося комплексно в порівняльно-правовому аспекті.

Постановка завдання. Автор ставить за мету визначити зміст поняття «компетенція», виходячи

з якого має бути визначено на доктринальному рівні компетенцію парламентських комітетів із метою встановлення місця комітету в системі органів парламенту та ролі комітетів у здійсненні парламентом своєї компетенції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Світова практика парламентаризму поступово виробила уніфікований механізм внутрішньої роботи парламенту, який передбачає створення його робочих органів для кваліфікованої підготовки робочих питань парламенту, які потім загалом будуть розглядатися та вирішуватися парламентом у повному складі. Одним із таких органів парламенту є комітет як елемент його внутрішньої структури, який був досить влучно схарактеризований відомим американським політиком Вудро Вільсоном: «Конгрес на сесії – це Конгрес на публічній виставці, тоді як Конгрес у своїх комітетських залах – це Конгрес на роботі» [2, с. 398].

Сьогодні парламентські комітети як організаційна форма роботи парламенту наявні майже в усіх парламентах світу – і однопалатних, і двопалатних. Уважається, що система комітетів «сприяє кращому обговоренню, співпраці і дебатам, оскільки полегшує збір інформації і застосування індивідуальних знань парламентарів» [3, с. 331]. Комітети закордонних парламентів тематично спеціалізуються, на них покладено важливі завдання, зокрема розроблення державної політики, обговорення питань і нагляд. Тобто парламентські комітети, як і сам парламент, наділені певною компетенцією.

В юридичній літературі іноді ототожнюють поняття «компетенція» і «повноваження» або протиставляють поняття «компетенція» та «функція». Як слушно зауважує В. Гошовська, функції визначають напрями діяльності державного органу, тоді як повноваження вказують на те, що конкретно орган повинен робити відповідно до предмета відання [4, с. 10].

Однак О. Бруслик та І. Мукомела визначають комітети парламенту як «внутрішні робочі органи представницької легіслатури, які покликані здійснити підготовку та забезпечити професійний комплексний розгляд питань, які стоять перед інституцією, для ефективної реалізації її функцій і компетенції» [5, с. 11]. На нашу думку, некоректно протиставляти функції і компетенцію, оскільки в поняття компетенції входить і юридичне закріплення цілей, завдань і функцій [6, с. 33–34]. Так само некоректно ототожнювати компетенцію та повноваження, оскільки ці дві категорії співвідносяться як ціле і частина.

За визначенням В. Нерсесянца, «компетенція державного органу означає встановленні правом повноваження (правомочності) у певній сфері державної діяльності, з певних предметів відання» [7, с. 567]. Так, справді, у спеціалізованих словниках термін «компетенція» (лат. *kompetenti*, від *compete* – «взаємно прагну», «відповідаю», «підходжу») визначається як сукупність предметів відання, завдань, повноважень (прав і обов'язків) державного органу або посадової особи, що визначаються законодавством [8, с. 102].

Найбільш ґрунтовно і влучно, на нашу думку, поняття категорії «компетенція» визначив В. Авер'янов: «Компетенція органів виконавчої влади – це юридичне відображення (опосередкування) покладених на них функцій у спеціальних (так званих компетенційних, або статутних) нормативно-правових актах шляхом закріплення цілей, завдань і необхідного для їх реалізації комплексу прав і обов'язків, тобто державно-владних повноважень» [9, с. 265].

У своєму дисертаційному дослідженні О. Анохін слушно зауважив, що компетенція постійних комісій є похідною від компетенції Верховної Ради України і спрямована на її деталізацію стосовно сфери діяльності комісій. Проблема розподілу змісту компетенції парламенту та його органів вирішується шляхом нормативного виділення і закріплення виняткових повноважень органу законодавчої влади, що усуває можливість його підміни з боку допоміжних структур [10, с. 15–16].

Парламентські комітети, безсумнівно, визнаються одними з найбільш важливих елементів організації законодавчої процедури в сучасних демократіях, водночас в одних країнах їхня роль у законодавчому процесі більш помітна, а в інших – номінальна [11, с. 21–22]. Тому в теорії конституціоналізму розрізняють «сильні» та «слабкі» комітети» [12, с. 177–181].

Комітети, що працюють на постійній основі та мають широкі повноваження в законодавчому процесі, називають «сильними» комітетами. Такі комітети зазвичай мають функціональну спрямованість, належне фінансове та матеріально-технічне забезпечення своєї діяльності, а їхній склад та повноваження незмінні упродовж всього терміну повноважень парламенту. На думку ж О. Зозулі, для характеристики системи парламентських комітетів як «сильної» або «слабої» варто керуватись комплексним багатоаспектним критерієм їхньої реальної ролі в реалізації завдань і функцій парламенту, що залежить не тільки від конституційно-правового статусу та кількості

комітетів, але й від звичаїв і практики їх практичного функціонування [1, с. 51–52].

Система «сильних» комітетів має місце, наприклад, у парламентах Сполучених Штатів Америки, Федеративної Республіки Німеччина, Італії, Іспанії, Російської Федерації й інших держав. Ті ж комітети, що створюються для розгляду окремих питань, називаються «слабкими» комітетами. Зокрема, як «слабкі» можна визначити комітети парламенту Великобританії та Франції, оскільки провідну роль у сфері законотворчості відіграють уряди цих держав, а не комітети парламенту [13, с. 169–170]. У Франції у складі обох палат утворюються постійні *відомчі* комітети. Однак щодо законодавчої діяльності у Великобританії варто зауважити, що після реформ Райта 2010 р. повноваження окремих комітетів парламенту значно зросли [3, с. 336].

Необхідно відзначити також наявність систем, які не можна віднести до жодної із зазначених вище, це так звані проміжні системи парламентських комітетів, що властиві для країн Латинської Америки [14, с. 98–99].

Побудова системи комітетів парламенту (постійних комісій) здійснюється за такими принципами, як галузевий, функціональний, міжгалузевий.

У результаті проведеного аналізу чинного законодавства України, законодавчої практики й іншої діяльності Верховної Ради України можна стверджувати, що українському парламенту притаманна система «сильних» комітетів. У цьому контексті ми хочемо висловити свою солідарність із позицією З. Погорелової, яка визначає як критерій оцінки сильної позиції комітетів Верховної Ради України наявність права в комітетів переробляти зміст законопроекту по суті та те, чи мають комітети право робити це до початку пленарного засідання [15, с. 58].

Система парламентських комітетів в Україні формується сьогодні за міжгалузевим і функціональним принципами. На думку О. Анохіна, такий комбінований підхід є доцільним, оскільки дозволяє зробити систему комітетів Верховної Ради України більш мобільною і гнучкою у процесі роботи, бо кожен комітет буде мати у своєму складі спеціалізовані та конкретно орієнтовані підкомітети і робочі групи з вузьких сфер і галузей [10, с. 13–14].

За визначенням О. Зозулі, комітети Верховної Ради України – це її колегіальні, виборні робочі (допоміжні) органи, що постійно діють, відповідно до чинного законодавства утворюються парламентом із числа народних депутатів України та забезпечують реалізацію завдань і функцій

Верховної Ради України шляхом здійснення законопроектної роботи, а також підготовки, попереднього розгляду і контролю питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України [1, с. 52].

Водночас О. Зозуля зауважує, що попередня підготовча діяльність комітетів Верховної Ради України, з одного боку, забезпечує більш компетентну, фахову підготовку та поглиблений розгляд відповідних питань парламентом та загалом його безперервне функціонування, але, з іншого боку, активне функціонування комітетів може призводити, на думку дослідника, до зниження реальної ролі та надмірної формалізації діяльності парламенту, зрештою, до його фактичної підміни відповідними робочими органами [1, с. 47]. Однак, оскільки Верховна Рада України є парламентом на кшталт перетворюючого законодавчого органу, а аргументи [4, с. 10], тобто саме парламент, визначаючи основні напрями зовнішньої та внутрішньої політики, ухвалює закони, то такі застереження є, на нашу думку, необґрунтованими.

Компетенція комітетів парламенту, визначена в ч. 1 ст. 89 Конституції України від 28 червня 1996 р. [16], розкривається через їхні завдання і функції, встановлені ст. 11 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [17] та Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861–VI [18].

Основними функціями комітетів Верховної Ради України є законопроектна, організаційна, контрольна, хоча в попередній редакції Закону України «Про комітети Верховної Ради України» ст. 5 визначала такі функції комітетів: законопроектну, контрольну, номінаційну, експертно-аналітичну [14, с. 102]. Саме ці функції відображають політичну роль та місце комітетів у системі органів парламенту.

Реалізація функцій парламентських комітетів має здійснюватися в межах компетенції кожного комітету, яка визначається Верховною Радою України в постанові про створення системи комітетів. Процедура реалізації кожної функції комітетів має свій порядок здійснення.

Однак, оскільки завдання та функції однакові в чинному законодавстві для всіх комітетів Верховної Ради України, то має бути спеціальний, так званий *компетенційний* нормативно-правовий акт, у якому будуть закріплені цілі, завдання і необхідний для їх реалізації комплекс прав і обов'язків [9, с. 265]. Виходячи з аналізу наукових праць українських правознавців, можна стверджувати, що власне компетенція комітетів визначалася раніше

в *положеннях про комітети*, які затверджувалися постановами парламенту [19, с. 39; 20, с. 380–381], що було передбачено безпосередньо Законом у попередній редакції. Однак із 2014 р. практика роботи комітетів Верховної Ради України VIII та IX скликань пішла іншим шляхом, комітети припинили розробляти свої положення. Така практика є, на нашу думку, необґрунтованою та не виправданою, оскільки саме *положення про комітет* є тим компетенційним підзаконним нормативно-правовим актом, у якому визначається обсяг участі кожного органу в загальному поділі праці та зміст діяльності кожного комітету, що дозволяло, по-перше, розмежовувати його функції з функціями інших комітетів, по-друге, визначити місце комітету як органу парламенту в загальній структурі системи організації діяльності законодавчої влади.

Висновки. Отже, узагальнюючи все вищевикладене, можна зазначити, що комітети Верховної Ради України є поліфункціональним органом

парламенту, що посідає провідне місце в системі організаційної структури органу законодавчої влади внаслідок своєї специфічної компетенції. *Компетенція парламентських комітетів* – це юридично встановлені відповідно до предметів відання кожного комітету повноваження, на підставі яких здійснюється виконання покладених на них функцій і завдань, з метою належного, повного та всебічного забезпечення законодавчої та іншої діяльності парламенту.

Компетенція кожного комітету має бути визначена в положенні про відповідний комітет, яке є необхідним нормативним документом, що встановлює специфічні завдання для кожного окремого комітету відповідно до його галузевого і функціонального напрямів діяльності. Тому вважаємо небезпідставними висловлені в юридичній літературі думки про доцільність будувати систему комітетів відповідно із чітким розмежуванням між ними сфер діяльності.

Список літератури:

1. Зозуля О. Конституційно-правовий статус комітетів Верховної Ради України : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2019. 509 с.
2. Lawrence Evans C. Congressional Committees. The Oxford Handbook of the American Congress / Edited by George C. Edwards III, Frances E. Lee, and Eric Schickler. URL: https://calgara.github.io/Pol1_Fall2017/Evans_committees_2011.pdf (дата звернення: 11. 01.2020).
3. Committees in Comparative Perspective / J. Brian et al. *Gaines The Journal of Legislative Studies*. 2019. Vol. 25. Iss. 3. P. 245–257. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13572334.2019.1662614> (дата звернення: 24. 01.2020).
4. Гошовська В., Пашко Л., Задоя К. Парламентаризм в Україні. Державно-управлінські механізми реалізації функцій законодавчої влади : навчально-методичні матеріали. Київ : НАДУ, 2013. 48 с.
5. Бруслик О., Мукомела І. Комітети Верховної Ради України: час реформ. Харків : Юрайт, 2017. 108 с.
6. Голосніченко Д. Теорія повноважень: вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування : монографія. Київ, 2009. 356 с.
7. Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. В. Нерсесянца. Москва : Норма, 2006. 832 с.
8. Парламентаризм та парламентська діяльність : словник-довідник / уклад. : В. Гошовська та ін. ; за заг. ред. В. Гошовської. Київ : НАДУ, 2010. 228 с.
9. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2-х т. / ред колегія : В. Авер'янов (голова) та ін. Т. 1 : Загальна частина. Київ : Юридична думка, 2004. 584 с.
10. Анохін О. Постійні комісії (комітети) *Верховна Рада України*: правові питання організації та діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 1997. 24 с.
11. Strom K. Parliamentary committees in European democracies. *The Journal of Legislative Studies*. 1998. Vol. 4. Issue 1. P. 21–59. URL: <https://politicacomparata.files.wordpress.com/2011/03/strom-1998-parliamentary-committees-in-european-democracies.pdf> (дата звернення: 10.12.2019).
12. Кислий П., Вайз Ч. Становлення парламентаризму в Україні. Київ : Парламентське вид-во, 2000. 415 с.
13. Шаповал В. Конституційне право зарубіжних країн : підручник. 5-е стереот. вид. Київ : АртЕк, 2002. 264 с.
14. Развадовська М. Внутрішньоуправлінська діяльність Верховної Ради України (організаційно-правові засади) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2005. 217 с.
15. Погорелова З. Щодо організації і порядку діяльності комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського університету*. 2014. Спецвипуск. С. 55–59.
16. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

17. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст. 134.
18. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № № 14-17. Ст. 133.
19. Колодій А., Олійник А. Державне будівництво і місцеве самоврядування : навчальний посібник. Київ : Юрінком-Інтер, 2000. 304 с.
20. Актуальні проблеми конституційного права України : підручник / за заг. ред. А. Олійника. Київ : Видавничий дім «Скіф», 2012. 552 с.

**Kunets I.Yu. COMPETENCE OF PARLIAMENTARY COMMITTEES:
THEORETICAL AND LEGAL ANALYSIS**

Parliamentary committees are an organizational form of modern parliament's activity. Parliamentary committees are provided with a certain competence as well as parliament for carrying out the certain important tasks laid on them. The article is devoted to the study of legal nature of juridical category "competence" in the context of the study of parliamentary committees. This issue acquires the special actuality today in the general context of process' reconstruction of Ukraine as the legal state.

The author aims to define the content of the concept "competence", on the basis of which the competence of parliamentary committees should be ascertained at the doctrinal level for determining the place of the committee in the system of bodies of parliament and the role of committees in realization by parliament of the competence.

The modern approaches to the doctrinal interpretation of the content of concept of competence of the state authority or its structural body and the correlation of the concepts "competence" and "plenary powers", "competence" and "function" are analyzed. It is noted that the identification of these concepts is incorrect, since the functions determine the directions of activity of the state body, while the plenary powers indicate what the body must do in accordance with its subject authority. The author defines the competence of parliamentary committees as the legally set plenary powers in accordance with the subject authority of each committee, on the basis of which the functions and tasks assigned on them are executed, with the purpose of proper, complete and all-round providing the legislative and other activity of parliament.

It is stated on the basis of analyzing the provisions of the Ukrainian current legislation and the legislative practice of the Verkhovna Rada of Ukraine that the Ukrainian Parliament has a system of "strong" committees, which is formed on the basis of cross-sectoral and functional principles. All committees, acting on the principle of equality, execute all functions identically, that does not allow to determine the competence of each separate committee. Accordingly, the author concludes that it is necessary to determine the competence of each committee in a competent regulatory act - a regulation on the committee.

Key words: parliament, parliamentary committees, competence, plenary powers, functions.