

УДК 342.536.73

**Р. І. Матейчук**  
здобувач кафедри теорії держави і права,  
конституційного права і державного управління  
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

## ПРЕДМЕТ ДІЯЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОМІТЕТІВ

Виключно важливого значення у здійсненні повноважень Парламенту держава надає комітетам законодавчої інституції. Це зумовлює посилення вимог до них, вдосконалення структури й функцій, впровадження нових методів і засобів контролю за їх діяльністю. Такі кроки потребують поліпшення правового регулювання і добору кадрів, які відповідають високому званню народного представника. Саме з огляду на цінність функціонування парламентських комітетів необхідним є дослідження їх правового статусу, кола і процедури діяльності. Метою написання цієї статті є вивчення призначення робочих органів у роботі легіслатури.

Ми виявили, що ґрунтовно підійшли до аналізу окресленої проблеми А.З. Георгіца, В.Ф. Погорілко, О.В. Скрипнюк, І.Є. Словська, О.В. Совгиря, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, В.С. Чиркін, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко та інші. Кожний підручник з конституційного права містить відповідний розділ щодо специфіки роботи парламенту, де структурі відведений окремий підрозділ.

Комітети є обов'язковими структурними підрозділами законодавчої установи. Їх комплектування здійснюється відповідно до партійного складу парламенту з урахуванням чисельності депутатських об'єднань й співвідношення між ними на основі системи пропорційного представництва [1, с. 547].

Основною функцією парламентських комітетів є підготовка матеріалів для обговорення на пленарних засіданнях чи безпосередньо в комітетах. Ці робочі органи готують доповіді, інколи їх представник чи представники беруть участь у пленарних диспутах з підготовленими матеріалами, виступаючи щодо проблем порядку денного.

Робота комітетів має важливе значення, оскільки забезпечує інформативне обговорення з використанням максимально повної інформації з підготовлених питань. Існування багатьох спеціалізованих комітетів додає особливої цінності парламентській роботі, адже вони можуть працювати спільно, водночас розглядаючи одну проблему з різних позицій. План уряду щодо розвитку інфраструктури, наприклад, може бути розглянутий з позиції державних фінансів, економічного зростання, гендерного аспекту та впливу на місцеве населення. Крім того, комітети можуть працювати як посередники між зацікавленими групами

й відповідними органами влади, а також можуть бути центром залучення громадян до роботи парламенту [2].

Відомо, що парламентські комітети відрізняються за сферами діяльності. Деякі комітети вважаються впливовішими, хоча ані публічно, ані законодавчо жодного розподілу не існує. Наприклад, загальновідомим є те, що Комітет з питань бюджету завжди є найбільшим за кількістю народних депутатів, а Комітети з питань регламенту та організації роботи Верховної Ради, а також свободи слова та інформаційної політики закріплюються за представниками опозиції.

Усі ці неписані парламентські правила гри були вщент зруйновані у Верховній Раді 8-го скликання. Оскільки бюджет країни наразі перебуває під прискіпливим наглядом міжнародних кредиторів і в режимі постійної економії, народні депутати нового скликання Парламенту вподобали інші сфери інтересів. Станом на квітень 2015 року найбільшими за кількістю народних депутатів були Комітети з питань аграрної політики та земельних відносин – 30 народних депутатів, а також з питань податкової та митної політики – 33 особи.

За міграцією народних депутатів у комітетах стає зрозумілим, які галузі суспільного і державного життя України є *привабливими* для народних представників, як змінюється центр їх уваги [3]. Станом на червень 2018 року найчисельнішими є Комітети з питань правової політики та правосуддя, з питань податкової та митної політики, що нараховували по 32 народні депутати, а також Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин – 30 народних депутатів. Значно відстають інші комітети. Зокрема, Комітет з питань запобігання і протидії корупції включає 24 члена [4].

Найбільше залучені комітети до законотворчої діяльності, оскільки є складниками структури законодавчого органу. Прикладом їх роботи можуть бути засідання Комітету з питань податкової та митної політики. Голова Комітету Н. Южаніна під час засідання 11 лютого 2016 року повідомила, що з 44 законопроектів, поданих Кабінетом Міністрів минулого року, після їх розгляду Комітетом Верховною Радою прийнято було 13, з них лише три ухвалено без змін, десять проектів практично на 50% або повністю доопрацьовувалися Комітетом у спільних робочих групах разом з Мінфіном. Голова Комітету, зокрема, навела приклад стосовно

прийнятого законопроекту щодо системи електронного декларування. Вона повідомила, що було проведено понад десять засідань робочих груп, і лише після цього було напрацьовано той законопроект, який був прийнятий.

Члени Комітету також говорили про перспективи продовження податкової реформи, можливості напрацювання Податкового кодексу в новій редакції вже 2016 року з урахуванням реформування системи охорони здоров'я, освіти, пенсійної системи [5].

Прикладом реалізації контрольних повноважень є заслуховування Комітетом з питань економічної політики звіту про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України у 2015 році (11 лютого 2016 року). Члени Комітету зазначили, що Урядом подано своєчасно повний та змістовний звіт за рік відповідно до ст. 228 Регламенту Верховної Ради України. Звіт відповідає Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, схваленій Верховною Радою України 11 грудня 2014 року.

Наголошувалося, зокрема, на такому:

– Урядом започатковано проведення нових реформ в усіх сферах, а саме у сфері національної безпеки і обороноздатності України, у правоохоронній, енергетичній, економічній, соціальній, продовольчій, антикорупційній, державного управління, міжнародної допомоги, культурній та молодіжній сферах;

– одним із найважливіших здобутків Уряду є уникнення дефолту України, своєчасна виплата пенсій і заробітних плат в умовах постійного відволікання ресурсів на оборону країни, проведення реструктуризації боргових зобов'язань держави перед зовнішніми кредиторами, забезпечення деяких реформ у податковій сфері.

Народні депутати України та міністри підкреслили, що необхідно якнайшвидше прийняти проекти законів, поданих до Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України, що спрямовані на проведення реформ, пов'язаних з децентралізацією, розвитком інфраструктури, ефективним управлінням стосовно державної власності та приватизації тощо.

Крім того, було наголошено, що задля досягнення успішних результатів, що стали би відчутними для громадян України, необхідно вжити таких заходів:

– продовжити політику заохочення інновацій в енергетичній сфері шляхом прискорення впровадження енергоефективних та енергоощадливих інноваційних технологій, а також провести роз'яснювальну роботу серед населення щодо ощадливого використання природного газу;

– прискорити реформування правоохоронних та податкових органів для усунення дублювання функцій щодо виявлення економічних злочинів, а

також спрямувати зусилля на пошук інвестиційного клімату.

З огляду на заслухані звіти членів Кабінету Міністрів України, обговорення звіту, вимоги ст. 228 Регламенту Верховної Ради України Комітет пропонує Верховній Раді України взяти до відома звіт Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України у 2015 році [6].

Подібний звіт Уряду заслуховував Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення в частині своїх повноважень 15 лютого 2016 року. Голова Комітету Л. Денісова звернула увагу на те, що деякі напрями не виконанні Урядом, органами виконавчої влади. Вона зауважила: «Є проблеми зі скасованими спецпенсіями. Проте досі продовжує існувати законодавча прогалина щодо порядку призначення пенсій особам, які перебували на спеціальних посадах. Необхідно внести зміни до кожного зі спеціальних законів, якими визначено умови пенсійного забезпечення таких працівників».

Окремих питань є доопрацювання урядового законопроекту, розробленого Мінсоцполітики, щодо запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування на підставі врахування застережень з боку Світового банку та Міжнародного валютного фонду. Ці застереження стосувалися необхідності вирішення питання стосовно солідарної системи.

Члени Комітету порушили питання щодо ситуації у сфері зайнятості та необхідності розроблення комплексного плану подолання безробіття. Було зазначено таке: «Сьогодні у Державній службі зайнятості існує лише 31 100 вакансій. І тому Уряду, Міністерству соціальної політики необхідно приділити цьому питанню надзвичайну увагу».

Народні депутати зауважили, що залишилося невиконаним у 2015 році завдання щодо об'єднання фондів державного соціального страхування. Так, незважаючи на прийняття законодавчих норм щодо утворення з 1 січня 2015 року Фонду соціального страхування України, реорганізувавши шляхом злиття Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань та Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, протягом відведених шести місяців належні заходи не були здійснені. Народні депутати звернули увагу, що внаслідок цього на початку 2016 року в Україні замість одного фонду соціального страхування фактично існувало три фонди, а передбачене скорочення видатків на адміністрування фондів на 600 млн грн не відбулося.

Голова Комітету також порушила питання щодо проведення верифікації всіх соціальних виплат, яка необхідна для перевірки правильності їх надання.

Народні депутати також обговорили питання соціального забезпечення військовослужбовців та інших учасників антитерористичної операції. На їхню думку, центральним органам виконавчої влади потрібно зосередити увагу на цьому. Позитивним визнали прийняття протягом 2015 року низки законодавчих актів, які надали гарантії волонтерам, добровольцям, членам сімей загиблих отримати належний статус учасника бойових дій, інваліда війни, учасника війни та члена сім'ї загиблих учасників АТО, а також визначили відповідний обсяг фінансування програм соціального захисту цієї категорії громадян. Однак внаслідок несвоєчасності затвердження органами виконавчої влади проектів нормативно-правових актів реалізація гарантій затрималася на декілька місяців, чого не слід допускати у майбутньому. Також вони звернули особливу увагу на необхідність створення автоматичної системи надання пільг учасникам АТО і членам їхніх сімей.

Комітет згідно з результатами розгляду звіту Уряду в частині соціального забезпечення громадян узяв його до відома та надав низку рекомендацій органам виконавчої влади [7].

Прикладом проведення виїзних засідань комітетів є проведена у м. Чернівці нарада щодо поводження з побутовими відходами Комітетом з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи (11 лютого 2016 року). У нараді взяли участь голова Комітету М. Томенко, голова Підкомітету з питань державного моніторингу навколишнього природного середовища І. Рибак, народні депутати – автори тематичних законодавчих ініціатив, а також очільники міста Чернівці, представники органів місцевого самоврядування західного регіону, численні громадські експерти, науковці та практики.

Учасники зауважили, що в Україні налічується приблизно 33 тисячі несанкціонованих сміттєзвалищ, площа яких дорівнює площі Чернівецької області, тому лише екологічний податок проблему зі сміттям в цілому не вирішить. Потрібна безперервна робота усієї системи поводження з побутовими відходами (від моменту викидання сміття в бак до моменту переробки чи утилізації шляхом законодавчої та громадської ініціативи). Було ініційовано низку законопроектів, які направлені на покращення екологічної ситуації та здоров'я громадян у прийнятний та безпечний спосіб.

Під час обговорення учасники наголошували, що ініціативу та провідну роль у впровадженні новацій у галузі мають відіграти органи місцевого самоврядування, для яких законодавчо гарантовані необхідні ресурси [8].

Парламентські комітети можуть проводити особисті прийоми громадян. Так, 11 лютого 2016 року у Комітеті з питань правової політики та правосуддя проведено такий захід відповідно до

графіку особистого прийому громадян. Було прийнято 21 заявника. Більшість звернень стосувалося питання забезпечення дотримання законності та охорони правопорядку, реалізації прав і свобод громадян – 72,7%, аграрної політики і земельних відносин, соціального захисту – 9,1%, житлової політики, діяльності Верховної Ради України, Президента України, Уряду – 4,6% [9].

Парламентські комітети проводять конференції з питань своєї діяльності. Так, метою конференції, яка відбулася 15 лютого 2016 року, було вивчення світового досвіду з дотримання парламентської етики. В обговоренні проблеми взяли участь міжнародні експерти, народні депутати України, представники громадських та міжнародних організацій, помічники народних депутатів, працівники Апарату Верховної Ради України, Інституту законодавства Верховної Ради, Генеральної прокуратури, Національного антикорупційного бюро.

Учасники наголошували на необхідності зміцнення довіри до Парламенту через втілення етичних принципів у партійній політиці, до законодавчого врегулювання політичної корупції і лобістської діяльності, розробки Кодексу етики. За результатами роботи конференції було ухвалено таке рішення: «Створити робочу групу для вироблення чіткого плану дій задля поліпшення діяльності парламентаріїв» [10].

Очевидною з огляду на наведені матеріали є активна діяльність комітетів у реалізації всіх функцій легіслатури. Фактично вони – найважливіша складова частина її структури. Незважаючи на різні форми роботи (засідання, конференції, прийом громадян тощо), вони формують внутрішню і зовнішню політику держави.

### Література

1. Сравнительное конституционное право / отв. ред. В.Е. Чиркин. Москва: Манускрипт, 1996. 580 с.
2. Заславський О., Соколова М., Жерибор О. Функції, склад і види парламентських комітетів та їх роль у співпраці з урядом: світові практики. Часопис «Парламент». 2017. № 3. URL: <http://radaprogram.org/sites/default/files/partnersfiles/chasopis3.pdf> (дата звернення: 12.06.2018).
3. Радчук О. Парламентські комітети: в полоні політичних квот. Слово і діло. Аналітичний портал. 16 квітня 2015 року. URL: <https://www.slovoidilo.ua/articles/8872/2015-04-16/parlamentskie-komitety-v-plenu-politicheskikh-kvot.html> (дата звернення: 12.06.2018).
4. Комітети Верховної Ради України VIII скликання / Верховна Рада України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p\\_komitis](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_komitis).
5. У Комітеті з питань податкової та митної політики проаналізовано законодавчу роботу по удосконаленню податкової та митної політики у 2015 році. Новини від 11 лютого 2016 року / Верховна Рада України. URL: <http://rada.gov.ua/news/Novyny/125083.html> (дата звернення: 10.09.2017).

6. Комітет з питань економічної політики заслухав звіт про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України у 2015 році. Новини від 11 лютого 2016 року / Верховна Рада України. URL: <http://rada.gov.ua/news/Novyny/125082.html> (дата звернення: 10.09.2017).

7. Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення розглянув звіт про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України у 2015 році у сфері соціальної політики. Новини від 16 лютого 2016 року / Верховна Рада України. URL: <http://rada.gov.ua/news/povyny/125069.html> (дата звернення: 10.09.2017).

8. Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи провів у м. Чернівці нараду щодо поводження з побутовими відходами. Новини від 11 лютого 2016 року / Верховна Рада України. URL: <http://rada.gov.ua/news/povyny/125069.html> (дата звернення: 10.09.2017).

9. У Комітеті з питань правової політики та правосуддя проведено особистий прийом громадян. Новини від 12 лютого 2016 року / Верховна Рада України. URL: <http://rada.gov.ua/news/povyny/125144.html> (дата звернення: 10.09.2017).

10. У Верховній Раді України відбулася Міжнародна конференція з питань парламентської етики. Новини від 16 лютого 2016 року / Верховна Рада України. URL: <http://rada.gov.ua/news/povyny/125144.html> (дата звернення: 10.09.2017).

#### Анотація

**Матейчук Р. І. Предмет діяльності парламентських комітетів.** – Стаття.

Автор досліджує предмет діяльності парламентських комітетів. Стаття акцентує увагу на можливості

проведення засідань у приміщеннях Апарату Парламенту та виїзних засідань. Автор підсумовує, що комітети Парламенту є одними з основних органів Парламенту, тобто робочими. Вони здійснюють підготовчу роботу з практично усіх питань відання легіслатури.

*Ключові слова:* Парламент, народний депутат, комітет, робочий орган, завдання, засідання, підготовча робота, функції.

#### Аннотация

**Матейчук Р. И. Предмет деятельности парламентских комитетов.** – Статья.

Автор исследует предмет деятельности парламентских комитетов. Статья акцентирует внимание на возможности проведения заседаний в помещениях Апарата Парламента и выездных заседаний. Подведены итоги, что комитеты Парламента являются одними из основных органов парламента, то есть рабочими. Они осуществляют подготовительную работу по практическим всем вопросам ведения легислатуры.

*Ключевые слова:* Парламент, народный депутат, комитет, рабочий орган, задачи, заседание, подготовительная работа, функции.

#### Summary

**Mateychuk R. I. The subject of parliamentary committees' activities.** – Article.

The author examines the subject of parliamentary committees' activities. The article focuses on the possibility of holding meetings in the House of the Parliamentary Assembly and on-site meetings. Summing up, parliamentary committees are one of the main bodies of the parliament – working. They carry out preparatory work on virtually all issues of legislative authority.

*Key words:* Parliament, people's deputy, committee, working body, tasks, meetings, preparatory work, functions.