

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342.53

І. Ю. Кунець,  
аспірант

## КОНСТИТУЦІЙНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОМІТЕТІВ ТА/АБО КОМІСІЙ НА ПРИКЛАДІ УКРАЇНИ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

*Стаття присвячена аналізу норм конституцій, які висвітлюють питання діяльності парламентських комітетів/комісій. Досліджено різний ступінь регулювання цього питання на прикладі різних країн. Зроблено висновок щодо позитивного досвіду, який може бути запозичений при внесенні змін до національного законодавства.*

**Ключові слова:** конституція, парламент, комітет, комісія, правовий статус.

### **И. Ю. Кунець**

*Конституционное регулирование правового статуса парламентских комитетов и/или комиссий на примере Украины и зарубежных стран*

*Статья посвящена анализу норм конституций, которые освещают вопросы деятельности парламентских комитетов/комиссий. Исследовано разную степень регулирования этого вопроса на примере разных стран. Сделан вывод относительно позитивного опыта, который может быть заимствован при внесении изменений в национальное законодательство.*

**Ключевые слова:** конституция, парламент, комитет, комиссия, правовой статус.

### **I. Kunets**

*Constitutional Regulation of the Legal Status of Parliamentary Committees and/or Commissions via the Example of Ukraine and Foreign Countries*

*The article is concerned with the analysis of the constitutional provisions dealing with the issue of activities of parliamentary committees/commissions. Different extent of regulation of this issue was studied via the example of different countries. It was concluded about the positive experience that can be adopted in making changes to the national legislation.*

**Key words:** constitution, parliament, committee, commission, legal status.

### **Постановка проблеми та її актуальність.**

Окремі аспекти діяльності парламентських комітетів та/або комісій в Україні та зарубіжних країнах в різні історичні періоди неодноразово досліджувалися вченими як в нашій державі, так і за її межами. Однак при цьому не знайшло поглибленого висвітлення питання конституційного регулювання правового статусу комітетів та/або комісій, його особливостей в різних країнах. Дослідження означеного аспекту сприятиме глибшому розумінню особливостей законодавчого регулювання правового статусу

парламентських комітетів та/або комісій як структурного елемента парламенту, задля подальшого використання позитивного світового досвіду для удосконалення українського законодавства.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Дослідженням питань діяльності парламентів і, зокрема, парламентських комітетів та/або комісій як їх структурних елементів, займаються такі вчені, як: А. Абрамова, А. Автономов, О. Бандурка, Ю. Барабаш, М. Бойченко, В. Борденюк, Ч. Вайз, А. Георгіца, В. Горобець, А. Григоренко,

Т.Губасва, В.Грובה, З.Джинджолава, В.Денисов, О.Держалюк, Ю.Дрезаль, І.Доленко, В.Журавський, А.Захаров, П.Кислий, Г.Колесник, К.Колесник, А.Колодій, Б.Кретов, Л.Кривенко, В.Крижанівський, С.Лінецький, Д.Лук'янов, О.Майданник, А.Міцкевич, Х.Приходько, Р.Романов, І.Словська, М.Теплюк, Т.Убері, В.Шаповал, Ю.Шемшученко та інші. Ними досліджувалися, серед іншого, поняття і сутність парламентаризму, його еволюція, теоретичні засади правового регулювання організації і діяльності, а також функції парламентів, статус постійних комісій Верховних Рад союзних республік. Але низка питань залишається невирішеними. Зокрема, це стосується дослідження конституційного регулювання правового статусу парламентських комітетів та/або комісій в Україні та зарубіжних країнах.

**Мета статті** - проаналізувати, як нормами конституцій різних країн регулюється питання діяльності парламентських комітетів та/або комісій як структурних елементів парламентів.

**Виклад основного матеріалу.** Етимологічно поняття правового статусу (від лат. status) означає правове становище чи положення соціального суб'єкта в суспільстві та державі [1, с. 131].

Комітети і комісії є структурними елементами парламентів, органами, повноваження яких спрямовані на забезпечення виконання парламентом законодавчо визначених функцій.

Аналіз конституцій України та зарубіжних країн на предмет регулювання діяльності парламентських комітетів та/або комісій дозволяє згрупувати країни в залежності від закріплених в Основному Законі норм за певними критеріями.

*За організаційним критерієм* поділ країн можна здійснити на:

а) *країни, в парламентах яких утворюються лише комітети* (Данія, Індія, Ірландія, Ісландія, Китай, Мальта, Німеччина, Норвегія, Словаччина, США);

б) *країни, в парламентах яких утворюються комітети і комісії* (Україна, Грузія, Казахстан, Кіпр, Киргизстан, Росія, Таджикистан, Туркменістан, Узбекистан, Хорватія, Чехія);

в) *країни, в парламентах яких утворюються лише комісії* (Азербайджан, Білорусь, Греція,

Іспанія, Латвія, Ліхтенштейн, Молдова, Польща, Туреччина).

Підхід до конституційного регулювання питання діяльності парламентських комітетів та/або комісій в Україні та зарубіжних країнах досить різниться.

*За урегульованістю на конституційному рівні* питань діяльності парламентських комітетів та/або комісій слід виділити країни, в яких:

1) *на конституційному рівні відсутнє регулювання питання діяльності парламентських комітетів та/або комісій.*

Країнами, в яких в Основному Законі держави відсутні норми щодо діяльності таких парламентських органів, як комітети та комісії, є Литва, США, Японія. Так, в Японії обидві палати парламенту (Палата Представників та Палата Радників) мають постійні та особливі комітети. Однак в Конституції Японії [2], яка вперше опублікована 3 листопада 1946 року, а набула чинності 3 травня 1947 року і відтоді жодного разу не змінювалася, відсутні норми, які б містили згадку про вказані парламентські органи. Відсутні вони і в Конституції Литовської Республіки від 25 жовтня 1992 року [3]. В той час, як Парламент Литви (Сейм) формує зі свого складу від 7 до 17 комітетів [4], а також низку комісій, серед яких Комісія з парламентського контролю, Комісія з петицій тощо. Ще однією країною, Основний Закон якої не містить норм, які б регулювали діяльність таких структурних елементів парламенту, як комітети та комісії, є США [5]. В той час, як комітети та комісії відіграють важливу роль в роботі парламенту цієї держави (Конгресу). Їх діяльність регулюється нормами регламентів обох палат (Палати представників та Сенату). Зокрема, визначена можливість утворення в Конгресі постійних та спеціальних комітетів, а також комісій та підкомісій.

2) *в Основному Законі держави закріплені норми щодо комітетів та/або комісій.* Таких країн більшість. Для прикладу можна назвати Азербайджан, Вірменію, Грецію, Грузію, Німеччину, Україну, Фінляндію та інші.

*За повнотою регулювання питань діяльності парламентських комітетів та/або комісій можна виділити країни, в яких:*

*1) в конституціях відсутнє детальне регулювання питань діяльності таких структурних елементів, як парламентські комітети та/або парламентські комісії.*

Прикладом таких країн є Ісландія та Нідерланди. В статті 39 Основного Закону Ісландії зазначено, що Альтинг може призначати комітети зі своїх членів для розгляду важливих питань державного значення [6]. Крім того, Альтинг наділений повноваженням надавати комітетам право вимоги усних або письмових пояснень від посадових та приватних осіб. Таким чином, в конституції названої держави законодавець обмежується зазначенням про існування таких структурних елементів парламенту, як комітети, які формуються з його членів, та вказівкою на одне з прав, наданих комітетам для виконання своїх повноважень.

Стаття 71 Конституції Нідерландів (Королівства Нідерландів) [7] закріплює, норму, яка унеможливує переслідування депутатів Генеральних штатів, міністрів, генеральних секретарів та інших осіб, які приймають участь у роботі парламенту, за думку, висловлену на засіданні Генеральних штатів, їх комітетів, а також за надану в письмовому вигляді інформацію. Тобто згадка про комітети парламенту здійснена в контексті гарантій цих органів.

*2) в конституції детально врегульоване питання діяльності таких структурних елементів, як парламентські комітети та/або парламентські комісії.* В якості прикладу можна назвати Конституцію Фінляндії від 11 червня 1999 року [8]. Регулюванню питань діяльності парламентських комісій в Основному Законі цієї держави присвячені норми більше ніж 20 параграфів. Зокрема, закріплено назви частини постійних комісій, які обов'язково обираються парламентом (Едускунтою) на увесь термін його повноважень. Такими є Велика комісія, Конституційна комісія, Комісія закордонних справ та Фінансова комісія. Визначено кількісний склад названих комісій, детально регламентовані їх повноваження.

Детальна регламентація питань діяльності парламентських комітетів також має місце в Основному законі Федеративної Республіки Німеччини від 23 травня 1949 року [9]. Регулюванню окремих аспектів присвячені норми більше 10 статей. Зокрема, визначені назви низки комітетів, які створює Бундестаг (слідчий комітет, комітет у справах Європейського союзу, комітет закордонних справ, комітет з оборони, комітет по петиціям, Спільний комітет), їх повноваження.

Варто відзначити, що конституції різних країн мають свої *особливості регулювання* означеного питання.

Так, в деяких державах на законодавчому рівні *визначається кількісний склад парламентських комітетів та/або комісій*. Зокрема, параграф 35 Конституції Фінляндії від 11 червня 1999 року визначає, що Велика комісія Едускунти складається з 25 членів, Конституційна комісія, Комісія закордонних справ та Фінансова комісія – не менше ніж з 17, склад інших постійних комісій не може бути меншим від 11. Стаття 106 Конституції Республіки Вірменія зі змінами від 6 грудня 2015 року закріплює, що в Національних Зборах може бути створено не більше ніж 12 постійних комісій [10].

В Конституції Турецької Республіки від 7 листопада 1982 року [11] визначається лише кількісний склад комісії (15 членів), яка створюється для проведення парламентського розслідування щодо прем'єр-міністра чи інших міністрів (див. статтю 100 Конституції Турецької Республіки).

Низка країн на конституційному рівні *закріплює за комітетами/комісіями парламенту право законодавчої ініціативи*. Для прикладу, відповідні норми містить стаття 67 Конституції Грузії від 24 серпня 1995 року [12], стаття 6 Основного Закону Угорщини від 25 квітня 2011 року [13].

Різною мірою врегульовуються нормами конституцій *завдання парламентських комітетів та/або комісій*.

Ряд країн, серед яких Азербайджан, Албанія, Естонія, Ісландія, Японія, не регулюють ці питання на конституційному рівні.

В конституціях Білорусії, Грузії, Вірменії, Кіпру, України окреслюється коло основних питань, розв'язати які покликані створені в парламенті комітети/комісії. Так, в Україні комітети Верховної Ради України створюються парламентом для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, а також виконання контрольних функцій. В той час як завданням тимчасових спеціальних комісій є підготовка та попередній розгляд окремих питань, а тимчасових слідчих комісій – проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес (див. статтю 89 Конституції України) [14]. В статті 73 Конституції Республіки Кіпр від 16 серпня 1960 року [15] закріплюється, що Комісія по відбору, члени якої обираються Палатою представників, формує постійні парламентські комісії, а також надзвичайні комісії для виконання окремих завдань та особливих місій. Всі законопроекти та пропозиції законів, які вносяться в Палату представників, попередньо передаються на розгляд компетентної комісії Палати. Жоден законопроект чи пропозиція закону, за винятком тих, які визнаються терміновими, не підлягають обговоренню комісії до закінчення двох діб з моменту роздачі відповідних текстів депутатам, які беруть участь у роботі відповідної комісії. За винятком термінових, жоден інший законопроект чи пропозиція закону, які пройшли стадію обговорення в комісії Палати, не підлягають обговоренню Палатою представників до закінчення двох діб з моменту роздачі депутатам тексту законопроекту чи пропозиції разом з доповіддю відповідної комісії.

**Висновки.** Аналіз конституцій 39 країн світу дозволяє зробити висновок, що підхід до врегулювання питання діяльності парламентських комітетів та/або комісій значною мірою різниться. В одних країнах законодавець не регулює це питання на рівні Основного Закону держави, в іншому обсяг регулювання є настільки значним, що охоплює усі сфери діяльності комітетів та/або комісій як структурних еле-

ментів. На наш погляд, діяльності парламентських комітетів та/або комісій повинна бути врегульована в конституції держави, однак надмірна деталізація обтяжує текст документу, робить його складним для сприйняття. Позитивним є досвід врегулювання кількості та кількісного складу парламентських комітетів та/або комісій, що додає чіткості цій структурі парламенту, ускладнює можливість створення вказаних органів з врахуванням кількості бажаючих їх очолити.

Поглибленню вивчення означеного питання та підвищенню об'єктивності висновків сприятиме подальше дослідження регламентів парламентів та спеціальних законів, які регулюють питання діяльності парламентських комітетів та/або комісій в Україні та зарубіжних країнах.

### *Література*

1. Колодій А. М. Права людини і громадянина в Україні: [навч. посіб.] / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 336 с.
2. Конституція Японії от 7 октября 1946 г. // Конституции зарубежных государств: учеб. пос. / сост. проф. В. В. Маклаков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2003 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: docs.gsu.by
3. *The Constitution of the Republic of Lithuania Adopted by the citizens of the Republic of Lithuania in the Referendum of 25 October 1992* [Electronic Resource]. – Mode of access: <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm>
4. Офіційний сайт Сейму Литовської Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www3.lrs.lt/ru/Seimo\\_komitetai\\_ru.htm](http://www3.lrs.lt/ru/Seimo_komitetai_ru.htm)
5. Конституція Сполучених Штатів Америки від 17 вересня 1787 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/usa\\_const.htm](http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/usa_const.htm)
6. Конституція Исландии (Республики Исландии) от 17 июня 1944 г. // Конституции государств Европы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://legalportal.am/download/constitutions/102\\_ru.pdf](http://legalportal.am/download/constitutions/102_ru.pdf)
7. Конституція Нидерландов (Королевства Нидерландов) от 17 февраля 1983 г. [Электрон-

ний ресурс]. – Режим доступа: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/nethrlnD/holand-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/nethrlnD/holand-r.htm)

8. Конституція Финляндии от 11 июня 1999 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/ru19990731.pdf>

9. Основной закон Федеративной Республики Германии // Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты. Пер. с нем. / под ред. Ю. П. Урьяса. – М.: Прогресс, 1991. – Приводится по: Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: Издательская группа ИНФРА-М-НОРМА, 1997. – С. 181-234 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lawers-ssu.narod.ru/subjects/constzs/germany.htm>

10. Конституция Республики Армения с изменениями от 6 декабря 2015 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.parliament.am/law\\_docs5/06122015.pdf](http://www.parliament.am/law_docs5/06122015.pdf)

11. Конституция Турецкой Республики от 7 ноября 1982 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://legalportal.am/download/constitutions/227\\_ru.pdf](http://legalportal.am/download/constitutions/227_ru.pdf)

12. Constitution of Georgia August 1995 No 786-ES [Electronic Resource]. – Mode of access: <http://www.parliament.ge/uploads/other/28/28803.pdf>

13. The Fundamental Law of Hungary (25 April 2011) [Electronic Resource]. – Mode of access: <http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>

14. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

15. Конституция Республики Кипр от 16 августа 1960 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/cypros/cyprus-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/cypros/cyprus-r.htm)

### References

1. Kolodij A. M. Prava ljudyny i gromadjanyna v Ukraini: [navch. posib.] / A. M. Kolodij, A. Ju. Olijnyk. – К.: Jurinkom Inter, 2003. – 336 s.

2. *Konstitucija* Japonii ot 7 oktjabrja 1946 g. // *Konstitucii zarubezhnyh gosudarstv: uceb. pos. / sost. prof. V. V. Maklakov. – 4-e izd., pererab. i dop. – М.: Volters Kluver, 2003 [Jelektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: docs.gsu.by*

3. *The Constitution of the Republic of Lithuania Adopted by the citizens of the Republic of Lithuania in the Referendum of 25 October 1992 [Electronic Resource]. – Mode of access: http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm*

4. *Oficijnyj sajt Sejmu Lytovs'koi' Respubliky [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: http://www3.lrs.lt/ru/Seimo\_komitetai\_ru.htm*

5. *Konstytucija Spoluchenyh Shtativ Ameryky vid 17 veresnja 1787 r. [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/usa\_const.htm*

6. *Konstitucija Islandii (Respubliki Islandii) ot 17 ijunja 1944 g. // Konstitucii gosudarstv Evropy [Jelektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: http://legalportal.am/download/constitutions/102\_ru.pdf*

7. *Konstitucija Niderlandov (Korolevstva Niderlandov) ot 17 fevralja 1983 g. [Jelektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: http://www.concourt.am/armenian/legal\_resources/world\_constitutions/constit/nethrlnD/holand-r.htm*

8. *Konstitucija* Finljandii ot 11 ijunja 1999 g. [Jelektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/ru19990731.pdf>

9. *Osnovnoj zakon Federativnoj Respubliki Germanii // Federativnaja Respublika Germanija. Konstitucija i zakonodatel'nye akty. Per. s nem. / pod red. Ju. P. Ur'jasa. – М.: Progress, 1991. – Privoditsja po: Konstitucii gosudarstv Evropejskogo Sojuza / pod obshh. red. L. A. Okun'kova. – М.: Izdatel'skaja gruppa INFRA-M-NORMA, 1997. – S. 181-234 [Jelektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: http://lawers-ssu.narod.ru/subjects/constzs/germany.htm*

10. *Konstitucija* Respubliki Armenija s izmenenijami ot 6 dekabrja 2015 g. [Jelektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: [http://www.parliament.am/law\\_docs5/06122015.pdf](http://www.parliament.am/law_docs5/06122015.pdf)

11. *Konstitucija* Tureckoj Respubliki ot 7 nojabrja 1982 g. [Jelektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: [http://legalportal.am/download/constitutions/227\\_ru.pdf](http://legalportal.am/download/constitutions/227_ru.pdf)

12. *Constitution* of Georgia August 1995 No 786-ES [Electronic Resource]. – Mode of access: <http://www.parliament.ge/uploads/other/28/28803.pdf>

13. *The Fundamental Law* of Hungary (25 April 2011) [Electronic Resource]. – Mode of access:

[http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The % 20New%20 Fundamental % 20 Law % 20 of % 20Hungary.pdf](http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf)

14. *Konstytucija* Ukrai'ny vid 28 chervnja 1996 r. № 254k/96-VR // Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrai'ny. – 1996. – № 30.– St. 141.

15. *Konstitucija* Respubliki Kipr ot 16 avgusta 1960 g. [Jelektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/cypros/cyprus-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/cypros/cyprus-r.htm)