

---

**С. В. Болдирєв**, кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри державного будівництва  
Національного університету «Юридична  
академія України імені Ярослава Мудрого»

## **Участь народних депутатів у діяльності тимчасових комісій Верховної Ради України: проблеми теорії і практики**

---

*Розглянуто актуальні питання, пов'язані з правовим регулюванням організації роботи народних депутатів у тимчасових комісіях Верховної Ради України, проаналізовано чинне законодавство, що регулює таку форму діяльності парламентарів, запропоновані шляхи вирішення деяких проблемних питань, пов'язаних з участю народних депутатів у діяльності тимчасових комісій.*

**Ключові слова:** *народні депутати, тимчасові спеціальні комісії, тимчасові слідчі комісії, парламентський контроль.*

Сьогодні ставлення до депутатського корпусу в цілому та до окремих депутатів зокрема неоднозначне не лише у пересічних громадян, а й у юристів, науковців, фахівців.

В основі здійснення повноважень народних депутатів лежить специфіка їх правового статусу та організація їх роботи, що характеризує народних обранців як особливих носіїв влади. На нинішньому етапі розвитку нашої держави необхідно проаналізувати та переглянути умови функціонування депутатського корпусу і привести їх у відповідність до сучасних вимог.

Досягнення гармонії у взаємовідносинах між громадянським суспільством та державними органами влади, побудова правової і соціальної держави обумовлюють актуальність розглядуваної в статті теми, мета якої – вивчення організації роботи народних депутатів у парламенті.

Як відомо, народні депутати України є повноважними представниками Українського народу у Верховній Раді України та відповідальні перед ним. Вони покликані виражати і захищати суспільні інтереси та інтереси своїх виборців, брати активну участь у здійсненні законодавчої та контрольної функцій парламенту [3, с. 105]. Однак аналіз великої кількості форм діяльності народного депутата дозволяє з впевненістю твердити, що однією з найскладніших та одночасно найневрегульованіших законодавством форм роботи народного депутата є саме участь народних представників у діяльності тимчасових слідчих та тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України. До того ж наукові дослідження проблеми діяльності тимчасових слідчих та тимчасових спеціальних комісій в Україні [1, с. 174; 2, с. 58] дали змогу однозначно оцінити участь народних депутатів у зазначених органах парламенту в цілому і підтвердили її неефективність. З огляду на це доцільно вивчити законодавство України, яке стосується діяльності народного депутата України в тимчасових слідчих та тимчасових спеціальних комісіях Верховної Ради України, дослідити стан проблем, пов'язаних із такою участю, та запропонувати можливі шляхи їх вирішення.

Так, відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 6 Закону України «Про статус народного депутата України» народний депутат у порядку, встановленому законом, бере участь у роботі комітетів, тимчасових спеціальних комісій, тимчасових слідчих комісій, утворених Верховною Радою України [12]. Основний Закон у частинах 3, 4 вказує, що Верховна Рада України у межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань. Парламент України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, створює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Вер-

ховної Ради України [5]. Можна в цілому погодитися з думками науковців, які зазначають, що теоретично роль зазначених парламентських органів полягає у попередньому вивченні різного роду питань, які потім мають розглядатися на сесійних (пленарних) засіданнях законодавчого органу [6, с. 171]. Причому, як зазначає Б. С. Крилов, існування комісій обґрунтовується низкою причин. По-перше, необхідністю розвантажити палати від розгляду занадто великої кількості справ і у будь-якому разі від розгляду цих справ у всіх, часто дуже дрібних деталях. По-друге, тим, що робота в комісіях дає можливість залучати до обговорення питань спеціалістів із числа депутатів та зі сторони. По-третє, застосування в комісіях спрощеної процедури дозволяє суттєво прискорити рух справ.

Не секрет, що участь народних депутатів у діяльності тимчасових слідчих та тимчасових спеціальних комісіях є одним із видів парламентського контролю. До того ж, як зауважує Ю. Д. Древаль, до переваг цього способу здійснення парламентського контролю передусім слід віднести можливість детального кваліфікованого розгляду справ (як правило, за участю представників виконавчої влади), а також забезпечення залучення депутатів до парламентського процесу та додаткову можливість реалізації їх зобов'язань перед виборцями. До найбільш суттєвих недоліків слід віднести можливість непрозорості розгляду питань і прийняття рішень (як правило, засідання парламентських комітетів комісій проходить у закритому режимі), а також цілком імовірну можливість впливу на ці структури з боку різних зацікавлених груп [4, с. 353].

Окрім того, юридичний аналіз положень Конституції України, Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [11], Закону України «Про статус народного депутата України» [12] дозволяє констатувати наявність інших суттєвих недоліків, пов'язаних з діяльністю тимчасових спеціальних комісій та тимчасових слідчих комісій у цілому та участі в них народних депутатів зокрема. Так, порівняння ч. 6 ст. 89 Конституції України [5] та ч. 4 ст. 14 Закону України «Про статус народного депутата України» [12] нашо́вхує на думку, що останній нормативно-

правовий акт не повною мірою закріплює всю сукупність права та обов'язків членів відповідних комісій. Адже, виходячи із логіки законодавця, всі інші права та обов'язки народного депутата як члена відповідної комісії повинні визначатися саме спеціальним законом. Зокрема, Закон України «Про статус народного депутата України» фіксує положення про те, що народний депутат, який є членом комітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України, має право: 1) вносити пропозиції про розгляд на засіданнях відповідного комітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії будь-якого питання, що належить до їх компетенції, а також брати участь в обговоренні питань, що вносяться на розгляд комітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії. Кожна внесена народним депутатом пропозиція на його вимогу має бути проголосована на засіданні відповідного комітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України; 2) отримувати від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ та організацій допомогу, необхідну для роботи у складі тимчасових спеціальних чи тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України; 3) викласти свою окрему думку як додаток до рішення комітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України

Однак такий перелік прав члена тимчасової чи спеціальної комісії Верховної Ради України не зможе забезпечувати повноцінну роботу зазначених органів. Як аргумент можна навести ст. 17 визнаного неконституційним Законом України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» від 15.01.2009 № 890-VI, за яким передбачалося надання значно більш широких повноважень кожному члену комісії. Зокрема, відповідно до Закону член комісії: 1) бере участь у засіданнях слідчої комісії; 2) безперешкодно при пред'явленні посвідчення народного депутата України і доручення слідчої комісії відвідує для з'ясування питань, пов'язаних із розслідуванням, підприємства, установи, організації, розташовані на

території України, незалежно від їх підпорядкування, форм власності, режиму секретності; 3) отримує за дорученням слідчої комісії письмові або усні пояснення від посадових, службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, керівників (або посадових осіб, що виконують їх обов'язки) підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян та окремих громадян; 4) одержує за дорученням слідчої комісії від зазначених у пункті 3 цієї частини осіб оригінали або належним чином посвідчені копії документів, у тому числі тих, які містять відомості, що становлять державну або іншу охоронювану законом таємницю, проводить вилучення таких документів за дорученням слідчої комісії у порядку, встановленому законом; 5) вносить пропозиції щодо залучення до участі в роботі слідчої комісії фахівців, їх кількісного та персонального складу, організації роботи слідчої комісії, опрацювання матеріалів розслідування та висновків і пропозицій, а також пропозиції про запрошення відповідних осіб для отримання показань чи пояснень; 6) вносить пропозиції до плану роботи слідчої комісії щодо організації виконання покладених на слідчу комісію завдань, до проектів звіту, висновків і пропозицій слідчої комісії; 7) має право, у разі незгоди з висновками і пропозиціями, які ухвалюються слідчою комісією, викладати у письмовій формі свою окрему думку, що додається до протоколу засідання слідчої комісії.

Аналіз перелічених пунктів дозволяє говорити про наявність як мінімум декількох прогресивних положень цього неконституційного закону, існування яких у чинному законодавстві значно підвищувало б ефективність зазначених органів. Зокрема, можливість за дорученням слідчої комісії отримувати письмові або усні пояснення від посадових, службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, керівників (або посадових осіб, що виконують їх обов'язки) підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян та окремих громадян. Дійсно, в українській науковій літературі уже висловлювалась думка про доцільність надання тимчасовим слідчим комісіям у цілому та їх членам зокрема

прав, рівних судовим, у здійсненні процесуальних дій. Наприклад, О. Майданник вважає, що визначення у Законі України «Про тимчасові слідчі та спеціальні комісії» такого правового статусу цих органів, членам яких забезпечувалося б право збирати докази у порядку, встановленому чинним кримінальним процесуальним і адміністративно-процесуальним законодавством, та обов'язкове врахування результатів їх діяльності органами слідства та суду є одним із засобів підвищення результативності роботи слідчих комісій [8, с. 130; 9, с. 188]. Однак, намагаючись бути науково послідовними, вважаємо, що надання народному депутату, який є членом відповідних комісій, аналогічних прав, закріплених Кримінальним процесуальним кодексом України, суперечитиме самій концепції розуміння сутності існування таких комісій. Поряд із цим, як справедливо зазначає А. Б. Медвідь, неможливо забезпечити ефективну діяльність тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України без надання їм тих чи інших прав, що певним чином будуть узгоджуватися з повноваженнями, закріпленими в Кримінальному процесуальному кодексі України [10, с. 118]. Це підтверджується й тим, що обсяг прав зазначених слідчих комісій не може бути вужчим переліку повноважень, наданих народним депутатам України відповідно до Закону України «Про статус народного депутата України» [12], які є членами вказаних комісій. А згідно з положеннями названого акта народним депутатам гарантовано широке коло прав, які у свою чергу так чи інакше співвідносяться з приписами з КПК України.

У цілому подолання цієї проблеми можливе двома шляхами: 1) або шляхом закріплення права отримувати пояснення членам слідчої комісії від відповідних осіб у спеціальному законі; 2) або ж шляхом реалізації народним депутатом права на депутатський запит (звернення). Причому щодо останнього А. Б. Медвідь висловлюється однозначно. На його думку, назване право народних депутатів України (відповідно і членів слідчих комісій) на депутатське звернення не може розглядатись як таке, що здатне забезпечити слідчі комісії достатнім обсягом інформації, потрібної в їх діяльності [10, с. 118]. Отже, можна вважати обґрунтованою по-

зицію тих вчених, котрі вважають необхідним надання членам слідчої комісії права відібрання пояснень від необхідних осіб, однак у той же час не закріплюючи кримінально-процесуальну процедуру попередження таких осіб про кримінальну відповідальність за відмову від дачі показань або за дачу завідомо неправдивих показань. На наше переконання, така концепція повністю, з одного боку, узгоджуватиметься з положенням ч. 5 ст. 89 Основного Закону нашої держави, за яким висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду, а з другого — дадуть змогу ефективніше здійснювати розслідування такими комісіями справ, які мають значний суспільний інтерес. Окрім того, як спосіб забезпечення надання таких пояснень, на наш погляд, є норма ч. 2 ст. 351 Кримінального кодексу України, яка встановлює кримінальну відповідальність за невиконання службовою особою законних вимог тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, створення штучних перешкод у їх роботі, надання недостовірної інформації [7, с. 150].

Підбиваючи підсумки, можна зазначити, що, по-перше, діяльність народного депутата у складі тимчасових слідчих та тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України є однією з найскладніших та водночас найневрегульованіших законодавством. По-друге, закріплення повноважень народного депутата як члена відповідних органів у Законі України «Про статус народного депутата України» не дозволяє в повному обсязі забезпечувати ефективність діяльності таких комісій. По-третє, надання за спеціальним законом повноважень члену тимчасових комісій по відібранню пояснень від посадових, службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ, організацій дасть змогу значно підвищити якість роботи як самого депутата, так і тимчасових комісій загалом.

#### Список використаних джерел

1. Болдирев, С. В. Проблеми вдосконалення діяльності тимчасових слідчих комісій в Україні [Текст] / С. В. Болдирев, Б. Ю. Ребриш // Правн. часоп. Донец. ун-ту. — 2001. — № 2 (26). — С. 172–181.

2. Болдирев, С. В. Проблеми правового регулювання парламентського розслідування в процесі застосування процедури імпічменту Президента України [Текст] / С. В. Болдирев, Б. Ю. Ребриш // Пробл. законності. – Х. : Нац. ун-т «ЮАУ імені Ярослава Мудрого», 2012. – Вип. 118. – С. 56–66.
3. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні [Текст] : підручник / І. І. Бодрова, С. В. Болдирев, О. В. Величко та ін. ; за ред. С. Г. Серьогіної. – 2-ге вид., переробл. та допов. – Х. : Право, 2011. – 360 с.
4. Древаль, Ю. Д. Участь комітетів (комісій) у забезпеченні механізму парламентського контролю [Текст] / Ю. Д. Древаль // Теорія та практика державного управління. – 2009. – № 3 (26). – С. 352–359.
5. Конституція України [Текст] : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Крылов, Б. С. Парламент буржуазного государства. Политическая сущность и формы парламента и парламентаризма на современном этапе [Текст] / Б. С. Крылов. – М. : Изд. Ин-та междунар. отношений, 1963. – С. 355.
7. Кримінальний кодекс України: Науково-практичний коментар [Текст] / Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, С. Б. Гавриш та ін. ; за заг. ред. В. В. Сташиса, В. Я. Тація. – К. : Ін Юре, 2003. – 1196 с.
8. Майданник, О. О. Деякі проблеми законодавчого забезпечення контрольної функції парламенту [Текст] / О. О. Майданник // Право України. – 2001. – № 12. – С. 128–130.
9. Майданник, О. О. Парламентський контроль в Україні [Текст] / О. О. Майданник. – К. : Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова, 2004. – 260 с.
10. Медвідь, А. Б. Конституційно-правовий статус тимчасових комісій Верховної Ради України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Андрій Богданович Медвідь. – К., 2009.
11. Про Регламент Верховної Ради України [Текст] : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 14 / № 14–15, № 16–17/. – Ст. 133.
12. Про статус народного депутата України [Текст] : Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
13. Юридична енциклопедія [Текст] : в 6 т. / [ред. кол.: Ю. С. Шемшученко, М. П. Зяблюк, В. П. Горбатенко та ін.]. Т 3. – К-М. – К. : Укр. енцикл., 2001. – 791 с.

*Стаття надійшла 20 лютого 2013 р.*



**С. В. Болдырев**

**УЧАСТИЕ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ВРЕМЕННЫХ КОМИССИЙ ВЕРХОВНОЙ РАДЫ УКРАИНЫ:  
ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

*Рассмотрены актуальные вопросы, связанные с правовым регулированием организации работы народных депутатов во временных комиссиях Верховной Рады Украины, проанализировано действующее законодательство, регулирующее такую форму деятельности парламентариев, предложены пути решения ряда проблемных вопросов, связанных с участием народных депутатов в деятельности временных комиссий.*

**Ключевые слова:** народные депутаты, временные специальные комиссии, временные следственные комиссии, парламентский контроль.

**S. V. Boldirev**

**PARTICIPATION OF PEOPLE'S DEPUTIES IN ACTIVITY  
OF TEMPORARY COMMISSIONS OF THE VERKHOVNA RADA  
OF UKRAINE: ISSUES OF THEORY AND PRACTICE**

*The purpose of the article is to research into organization of people's deputies' work in the parliament.*

*A detailed analysis of numerous forms of a people's deputy's activity carried out by the author enables assertion to be made that one of the difficult and legislatively unregulated form of a people's deputy's work is participation of people's representatives in activity of interim investigating commissions and interim special commissions of the Verkhovna Rada of Ukraine. Systematic researches into the problem of activity of interim investigating commissions and interim special commissions in Ukraine provided unambiguous evaluation and confirmed the ineffectiveness of people's deputies' participation in the bodies of the parliament in question on the whole. In this connection in the article the legislation of Ukraine dealing with activity of a people's deputy of Ukraine in interim investigating commissions and interim special commissions of the Verkhovna Rada of Ukraine was analyzed, the state of the problems related to such participation was investigated, and possible ways of dealing with them were proposed.*

*It is stated in the article that the participation of people's deputies in activity of interim investigating commissions and interim special commissions is one of the forms of parliamentary control. The possibility of a detailed qualified investigation of cases, as well as ensuring of deputies' involvement in parliamentary*

*process and supplementary opportunity to fulfill their obligations to constituency are among the advantages of this mean of control.*

*In the paper the comparative analysis of the provisions of the Constitution of Ukraine and the sections of the «Law of Ukraine on the Status of a People's Deputy of Ukraine», which regulate activity of people's deputies in the parliament namely in the work of interim investigating and special commissions, was done. The analysis suggests that the list of rights of a member of interim investigating or special commission of the Verkhovna Rada of Ukraine will be incapable of ensuring effective work of the bodies in question.*

*The results of this work are the following: firstly, activity of a people's deputy in interim investigating and special commissions of the Verkhovna Rada of Ukraine remains unregulated by the legislation in force. Secondly, providing for the powers of a people's deputy as a member of the respective bodies in the «Law of Ukraine on the Status of a People's Deputy of Ukraine» precludes ensuring of full effectiveness of existence of such commissions. Thirdly, authorization, under a special law, of a member of interim commissions to take explanations from officials and employees of public and local government authorities, managers of enterprises, establishments, and organizations will enable to improve greatly the quality of work both of a deputy himself and of interim commissions in general.*

**Keywords:** *people's deputies, interim special commissions, interim investigative commissions, parliamentary control.*