

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-464-1-10>

**TEMPORARY INVESTIGATIVE COMMISSIONS  
AS A MECHANISM OF PARLIAMENTARY CONTROL OVER  
THE EXECUTIVE: CURRENT EXPERIENCE AND PROSPECTS**

**ТИМЧАСОВІ СЛІДЧІ КОМІСІЇ ЯК МЕХАНІЗМ  
ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ РОБОТИ ОРГАНІВ  
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: НАЯВНИЙ ДОСВІД ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

**Savychuk O. O.**

*Postgraduate Student at the  
Department of Public Management,  
Administration and Social Work  
of the Pharmacy and Preventive  
Medicine Faculty  
Shupyk National Healthcare  
University of Ukraine  
Kyiv, Ukraine*

**Савичук О. О.**

*аспірант кафедри публічного  
управління, адміністрування та  
соціальної роботи  
медико-профілактичного  
та фармацевтичного факультету  
Національний університет охорони  
здоров'я України імені П. Л. Шупика  
м. Київ, Україна*

Тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України (далі – ТСК) є важливим складником парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, що існує з моменту проголошення незалежності України. Однак ефективність використання цього інституту довгий час ставилася під сумнів через відсутність чіткого законодавчого регулювання щодо визначення обсягу повноважень та компетенції слідчих комісій. Зокрема, тривалий час документом, який визначав порядок діяльності ТСК, була Конституція України.

Відповідно до Основного Закону Верховна Рада для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, утворює ТСК, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу парламенту – 150 народних депутатів [1].

Таким чином, враховуючи предмет діяльності та необхідну кількість голосів для утворення ТСК, можна зробити висновок, що вони мали б слугувати інструментом парламентської опозиції для реагування на суспільний резонанс та здійснення контролю за органами виконавчої влади. Однак відсутність законодавчого впровадження конституційних норм обмежувала розвиток цього інституту та знижувала ефективність його функціонування.

Про цю проблему вказували автори законопроекту «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України». Зокрема, у пояснювальній записці вони вказували, що єдиною правовою нормою, що визначає у загальних рисах компетенцію ТСК є Конституція. Однак, межі і обсяги повноважень не визначені ні в Основному Законі, ні в Регламенті Верховної Ради [2].

У січні 2020 року, після понад п'яти років обговорень тексту проєкту, Закон України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» (далі – Закон) набув чинності. Закон визначає, що ТСК є колегіальними тимчасовими органами парламенту, які утворюються з числа народних депутатів і мають завдання здійснювати парламентський контроль шляхом проведення розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес.

Підставами для утворення ТСК можуть бути повідомлення про порушення Конституції чи законів органами влади чи підприємствами. Водночас слідчі комісії не можуть утворюватися з питань здійснення судом правосуддя, встановлення наявності чи відсутності вини у вчиненні кримінального правопорушення, або якщо питання є предметом діяльності іншої комісії.

До повноважень ТСК відповідно до Закону належать збір та обробка інформації, отримання показань та поясень, залучення фахівців та експертів.

Наслідком роботи ТСК є звіт з мотивованим висновком та пропозиціями, який більшістю голосів має затвердити Верховна Рада. За рішенням парламенту повноваження комісії можуть бути припинені без затвердження звіту або продовжені. Звіт може бути направлений до органів державної влади чи місцевого самоврядування, які зобов'язані інформувати парламент про результати розгляду висновків [3].

Чітке законодавче визначення обсягів повноважень та компетенції ТСК мало сприяти збільшенню ефективності слідчих комісій, якості парламентського контролю та створенню реальних механізмів впливу опозиції на роботу органів виконавчої влади. Але об'єктивно надати оцінку Закону можна лише дослідивши його впровадження у життя.

З моменту набуття чинності Законом парламент утворив двадцять п'ять ТСК, всі з яких стосувались фактів можливого вчинення органами влади чи юридичними особами кримінальних правопорушень. Тринадцять разів ініціаторами рішень про утворення слідчих комісій були представники коаліції, вісім разів – опозиції і ще у чотирьох випадках проєкти подавали спільно.

Лише тричі рішення про утворення слідчих комісій ухвалювалось менш ніж половиною конституційного складу Верховної Ради. Кожного разу ініціатором таких проєктів були народні депутати з коаліції. Всі інші рішення ухвалювались за рахунок голосів парламентської більшості, зокрема шість разів конституційною більшістю.

Лише двічі народні депутати з коаліції не займали посади голови чи заступника голови ТСК. Загалом такі парламентарі чотирнадцять разів були головами слідчих комісій, і ще дев'ять – заступниками голови.

Варто також звернути увагу й на представницький склад утворених ТСК. Лише двічі представники коаліції становили менше половини складу слідчої комісії. Двадцять один раз народні депутати з парламентської більшості становили більшість у складі ТСК і ще двічі – половину. Системним явищем є відмова від участі у роботі слідчих комісій з боку фракцій з опозиції.

За винятком восьми ТСК, які ще досі здійснюють розслідування, вісім разів голова Верховної Ради оголошував про припинення повноважень слідчих комісій без обговорення проміжних чи підсумкових звітів. Шість разів парламент затверджував підсумковий звіт і ще тричі не набирав необхідної кількості голосів для ухвалення рішення [4, 5, 6].

Зазначені статистичні дані свідчать про суттєві вади, які фактично унеможливають застосування слідчих комісій як інструменту якісного та ефективного парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади.

По-перше, постійне залучення представників коаліції на керівні посади в слідчих комісіях свідчить про їхній подальших суттєвий вплив на організацію роботи. Вони мають вплив на складання плану роботи, залучення фахівців, запрошення посадових осіб, представлення слідчої комісії у відносинах з іншими органами, підписання рішень, висновків та пропозицій, а також представлення результатів роботи на засіданнях Верховної Ради. Це створює умови для однобокого підходу до розслідувань та знижує об'єктивність роботи.

По-друге, значне представництво парламентарів від коаліції має визначальний вплив на роботу ТСК та її кінцевий результат, зокрема на зміст звіту, встановлення чи спростування відомостей чи обставин, підготовлені рекомендації та пропозиції. Це ж впливає й на саму можливість затвердження звіту. Звіт з критикою роботи органів влади чи негативним висвітленням роботи уряду може не знайти підтримки під час кінцевого обговорення, що ставить під сумнів саму мету проведення такого розслідування. Подібний підхід блокує можливість

виявлення, оприлюднення та виправлення системних недоліків у роботі органів влади.

Опосередковано підтверджує цю проблему низьке представництво опозиційних фракцій у складі більшості ТСК. Це може свідчити як про недостатню активність таких політичних сил, так і про недоліки у регулюванні інституту слідчих комісій, що не забезпечує збалансованого підходу до формування їх складу.

По-третє, наявними є проблеми з наслідками роботи ТСК. З одного боку, негативним свідченням є відсутність результатів роботи багатьох ТСК, що супроводжується подальшим оголошенням про припинення їхньої діяльності через ненадання звіту. З іншого ж, навіть у разі підготовки звіту його має затвердити парламент більшістю від конституційного складу.

Проведений аналіз свідчить, що станом наразі ТСК не є ефективним інструментом для опозиції, оскільки не дозволяє належним чином реагувати на суспільний резонанс і здійснювати контроль за діяльністю органів виконавчої влади. Зазначені факти свідчать про суттєву залежність діяльності ТСК від волі коаліції на кожному з етапів, що може призводити не лише до зниження ефективності їхньої роботи, але й до ризиків упередженості та викривлених результатів, а отже й до втрати сенсу в такому інструменті парламентського контролю.

Без суттєвого перегляду положень Закону робота і вплив ТСК не будуть ефективним. Опозиція, а разом і з нею сам парламент, може втратити важливий елемент парламентського контролю та механізм швидкої реакції на суспільний резонанс.

### **Література:**

1. Конституція України: від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text> (дата звернення: 25.06.2024);
2. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» / Верховна Рада України. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66929](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66929) (дата звернення: 28.06.2024);
3. Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України: Закон України від 19 грудня 2019 р. № 400-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-20#Text> (дата звернення: 28.06.2024);

4. Тимчасові та Лічильна комісії Верховної Ради України. Офіційний портал Верховної Ради України. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p\\_temp\\_komitis](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_temp_komitis) (дата звернення: 28.06.2024);

5. Тимчасові комісії Верховної Ради України, що припинили свою діяльність. Офіційний портал Верховної Ради України. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p\\_temp\\_komitis\\_closed](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_temp_komitis_closed) (дата звернення: 28.06.2024);

6. Зібрані та оброблені статистичні дані по ТСК. URL: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1-24pMYAfnKKJrenl0Fnr1w9dC84DLJl3/edit?usp=sharing&ouid=103345362257700655119&rtprof=true&sd=true> (дата звернення: 28.06.2024).