

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ**

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО
БУДІВНИЦТВА ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Серія «Наукові доповіді»
Випуск 20*

БРУСЛИК О. Ю., МУКОМЕЛА І. В.

**КОМІТЕТИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ:
ЧАС РЕФОРМ**

**Харків
«Юрайт»
2017**

УДК 342.53(477)
ББК 67.9(4УКР)300.62
Б 89

*Серія заснована у 2012 р.
Видання рекомендовано до друку вченою радою
Науково-дослідного інституту державного будівництва
та місцевого самоврядування НАПрН України
(протокол № 10 від 16.10.2017 р.)*

Рецензенти:

Петришин О. В. – доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, Президент НАПрН України, завідувач кафедри теорії держави і права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, заслужений діяч науки і техніки України;

Савчин М. В. – доктор юридичних наук, професор, радник Голови Конституційного Суду України (2008 - 2010), директор НДІ порівняльного публічного права та міжнародного права Ужгородського національного університету;

Євсєєв О. П. – кандидат юридичних наук, доцент, науковий консультант судді Конституційного Суду України;

Соляник К. Є. – кандидат юридичних наук, доцент, декан факультету адвокатури Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Редакційна колегія:

Ю. П. Битяк, д-р. юрид. наук проф.; **І. І. Бодрова**, канд. юрид. наук., доц. (заст. голов. ред.); **П. М. Любченко**, д-р. юрид. наук проф.;

О. В. Петришин, д-р юрид. наук, проф.; **С. Г. Серьогіна**, д-р. юрид. наук, проф. (голов. ред.); **І. В. Яковюк**, д-р. юрид. наук, проф.

Бруслик О. Ю., Мукомела І. В.

Б 89 **Комітети Верховної Ради України: час реформ.** – Харків : Юрайт, 2017. – 108 с. – (Серія «Наукові доповіді»; вип. 20). ISBN 978-966–2740–93–6

У науковій доповіді розглянуто особливості сучасного стану проведення парламентської реформи в Україні. Авторами досліджено перший етап реформування вітчизняного законодавчого органу – реформування комітетської системи Верховної Ради України. На основі дослідження сучасного стану конституційно-правової регламентації діяльності комітетів українського парламенту та практики їхнього функціонування, з урахуванням зарубіжного досвіду запропоновано перспективні напрямки реформування робочих органів Верховної Ради України.

Для широкого кола читачів.

ISBN 978-966–2740–93–6

УДК 342.53(477)
ББК 67.9(4УКР)300.62

© Бруслик О. Ю., Мукомела І. В., 2017
© НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, 2017
© «Юрайт», оформлення, 2017

THE NATIONAL ACADEMY
OF LEGAL SCIENCES OF UKRAINE

SCIENTIFIC AND RESEARCH INSTITUTE
OF STATE-BUILDING AND LOCAL SELFGOVERNANCE

*Scientific reports series
Vol. 20*

O. Y. BRUSLYK, I. V. MUKOMELA

**COMMITTEES OF VERHOVNA RADA
OF UKRAINE:
REFORM TIME**

**Kharkiv
«Yurait»
2017**

Бруслик А. Ю., Мукомела И. В. Верховная Рада Украины: время реформ

В докладе исследуется нынешнее состояние парламентской реформы в Украине. Детально раскрывается первый её этап – реформирование комитетской системы Верховной Рады Украины. Анализируется конституционно-правовая регламентация статуса комитетов, а также практика их деятельности. Акцентируется внимание на проблемных аспектах деятельности рабочих органов украинского парламента. Кроме этого, на примере комитетской системы Конгресса США, как классического представителя легислатуры с «сильной» комитетской системой, демонстрируются уроки реформирования комитетов общенационального представительного органа. Также детально исследуется нынешняя практика функционирования комитетской системы Конгресса США, выделены её слабые и сильные стороны. Рассматриваются основные положения внесенного в Верховную Раду законопроекта № 6256 о реформировании комитетской системы. Выделены перспективные направления и сформулированы конкретные предложения по реформированию комитетов украинского парламента.

Bruslyk O. Y., Mukomela I. V. Committees of Verhovna Rada of Ukraine: Reform Time

The report reveals the current state of parliamentary reform in Ukraine. Reforming of the committee parliamentary system of the Verkhovna Rada of Ukraine is revealed in detail. The constitutional-legal regulation of the status of committees is analyzed, as well as the practice of their activities. Attention is focused on the problem aspects of the activities of the working bodies of the Ukrainian parliament. In addition, the example of the committee system of the US Congress, as a classical representative of the legislature with a “strong” committee system, demonstrates the lessons of reforming the committees of the nationwide representative body. Furthermore, the current practice of functioning of the committee system of the US Congress is examined in detail, its weak and strong sides. The report scrutinize the main provisions of the draft bill № 6256 on reforming the committee system of Verkhovna Rada are submitted to considered on Ukrainian parliament. Promising directions have been identified and specific proposals have been formulated for reforming the committees system of Verkhovna Rada of Ukraine.

ЗМІСТ

ВСТУП	7
РОЗДІЛ 1. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ	11
<i>Висновки до Розділу 1</i>	39
РОЗДІЛ 2. ПРАКТИКА ДІЯЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОМІТЕТІВ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ НА ПРИКЛАДІ КОМІТЕТІВ КОНГРЕСУ США	41
2.1. Доктринально-типологічні підходи до характеристики комітетської системи парламента в зарубіжних країнах.....	41
2.2. Комітети Конгресу США.....	44
<i>Висновки до Розділу 2</i>	70
РОЗДІЛ 3. РЕФОРМУВАННЯ КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ	73
3.1. Основні положення проекту Закону України «Про внесення змін до законів України «Про комітети Верховної Ради України» та «Про центральні органи виконавчої влади» щодо оптимізації роботи комітетів Верховної Ради України та співвідношення предметів	

їх відання із сферами діяльності міністерств» № 6256 від 28.03.2017 року.....	73
3.2. Перспективні напрямки реформування комітетів Верховної Ради України.....	77
Висновки до Розділу 3	94
ВИСНОВКИ	99
ДОДАТКИ	100

ВСТУП

Нинішній стан української державності можна охарактеризувати як транзитивний період інституційних перетворень. Після Революції Гідності суспільство поставило перед вітчизняним політикумом низку вимог щодо реформування державного механізму і лише деяким з них був даний старт. Мова йде про судову реформу, яка нині перебуває, як говориться, «на марші», антикорупційну, зі створенням спеціальних правоохоронних органів (НАБУ, САП), несміливі результати якої нині лише починає помічати, однак ще не відчувати, українське суспільство, а також реформа децентралізації, без конституційного оформлення якої, її успішність і незворотність будуть примарними.

Разом з тим, до пулу першочергових завдань по трансформації українського «Левіафана» чомусь не було включено реформування Верховної Ради України. На момент того, як перший постмайданний український парламент перетнув екватор своєї каденції, в суспільстві, науковому, експертному середовищі та й серед самих політичних акторів існує усталена думка, що активне реформування державності неможливе без оптимізації діяльності інституту, який покликаний здійснювати законодавче забезпечення реалізації реформаторських устремлінь.

Аналіз настроїв, які побутують в суспільстві доводить, що левову частину провини за відсутність успіхів у трансформації держави та покращенні життя, пересічні українці покладають саме на Верховну Раду України. За результатами соціологічного дослідження, яке було проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 6 по 11 жовтня 2017 року, парламент є найбільш непопулярним державним інститутом в Україні. 80,7 % наших співгромадян *не довіряють* Верховній Раді України¹.

Дані результати можна оцінювати на основі індивідуалістичного, або інституційного підходу. В першому випадку мова йде про персоніфікацію недовіри українців, тобто її аналіз через призму низки скандалів пов'язаних із депутатами, що може дати підстави дійти висновку про недовіру українців саме до нинішнього депутатського корпусу. Інституційний підхід до оцінки цього ре-

¹ Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://razumkov.org.ua/uploads/socio/Press1017.pdf>

зультату полягає в тому, що громадяни не довіряють саме державно-владному інституту – Верховній Раді України.

Безумовно, низка корупційних скандалів за участі народних обранців, які мали місце останнім часом, не могли не вплинути на рівень підтримки громадян нинішнього депутатського корпусу. Разом з тим, на низький рівень довіри до Верховної Ради України як інституту вплинули не лише виявлені правоохоронними органами факти вчинення корупційних діянь народними обранцями та розпочаті стосовно них кримінальні провадження, але й нездатність парламенту втілити в життя намічені реформи та продукувати нові шляхи розвитку та трансформації держави і суспільства. Заради справедливості слід відзначити, що рівень довіри до Верховної Ради України був достатньо низьким протягом всього періоду української незалежності. Одночасний парадокс і небезпека ситуації яка нині склалася полягає в тому, що намічена тенденційність до зниження довіри серед населення до парламенту першою постмайданною Верховною Радою не лише не подолана, а й загострена. Так, Інститутом соціології НАН України наприкінці минулого сторіччя проводилися періодичні опитування в рамках проекту «Україна на порозі XXI сторіччя», які засвідчили, що в 1995 р. – 9,5 % опитаних довіряли парламенту, 1996 р. – 8,7 % (рік прийняття Верховною Радою Конституції України), 1997 р. – 6,9 %, 1998 р. – 7,3 %¹. Згідно зі згаданим соціологічним опитуванням Центру Разумкова, чинному парламенту повністю довіряють лише 1,3 % громадян.

В цих умовах низка вітчизняних науковців, громадських організацій, експертів почали пропонувати шляхи реформування вітчизняного парламенту з метою оптимізації та підвищення продуктивності його діяльності, подолання кризових явищ у вітчизняному парламентаризмі, що в перспективі може відновити довіру населення до загальнонаціональної української легіслатури. В даному контексті особливо слід виділити Дорожню карту щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, яка підготовлена Місією Європейського Парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса².

¹ Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права: монографія / Ю. Г. Барабаш. – Харків : Право, 2008. – с. 166

² Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення ін-

17 березня 2016 року Верховна Рада України прийняла Постанову «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України»¹, якою український парламент засвідчив свою прихильність ідеї внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України на основі рекомендацій Місії Європейського Парламенту.

З метою втілення цієї дорожньої карти реформування української представницької інституції, в рамках програми Євросоюзу «Діалог Жана Моне», було проведено дві зустрічі між представниками Європарламенту, з одного боку, та керівництвом Верховної Ради України і лідерами депутатських груп та фракцій – з іншого. Перша зустріч відбулася в жовтні 2016 року в історичному Будинку Жана Моне в передмісті Парижа. Другий діалог Жана Моне за мир і демократію пройшов в Ірпені під Києвом 18-19 квітня 2017 року². В підсумку цієї зустрічі представниками всіх політичних сил в парламенті та спікером було підписано документ³, яким визначено пріоритетні найближчі кроки по реформуванню Верховної Ради. Так, виокремлено три етапи оптимізації діяльності парламенту:

1) реформувати структуру та кількість парламентських комітетів, аби у наступному скликанні Верховної Ради було не більше двадцяти комітетів, і щоб їхній профіль узгоджувався з відповідними міністерствами, що діятимуть в уряді;

ституційної спроможності Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

¹ Постанова «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1035-19>

² Заява про завершення другого діалогу Жана Моне та продовження дії угоди про партнерство між Європарламентом та Верховною Радою [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/news/Top-novyna/143901.html>

³ Документ, ухвалений під час другого Діалогу Жана Моне із впровадження інституційної реформи Верховної Ради України (Україна, м. Ірпін, 19 квітня 2017 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/news/Top-novyna/143890.html>

2) впровадити методи справедливого розподілу комітетів між фракціями, який відповідатиме загальноєвропейським практикам;

3) впровадити дебати як одну з форм діяльності українського парламенту¹.

З метою реалізації задекларованих цілей, депутатами-учасниками діалогу Жана Моне за мир і демократію (Парубій А. В., Гринів І. О., Бурбак М. Ю., Ляшко О. В., Геращенко І. В., Сидорович Р. М., Соболев С. В., Герасимов А. В., Хомутиннік В. Ю., Москаленко Я. М.) до Верховної Ради було внесено проект Закону про внесення змін до законів України «Про комітети Верховної Ради України» та «Про центральні органи виконавчої влади» щодо оптимізації роботи комітетів Верховної Ради України та співвідношення предметів їх відання із сферами діяльності міністерств № 6256 від 28.03.2017². Не зважаючи на всі попередні перемовини і домовленості між лідерами політичних сил в парламенті, зазначений законопроект 8 червня 2017 року не був прийнятий навіть у першому читанні, а переданий на доопрацювання в Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України.

Як видається, до питання про реформування парламентських комітетів депутати повернуться вже під час осінньої сесії. Саме тому, запропоноване дослідження має на меті перенести дискусію з приводу даного аспекту парламентської реформи в лоно наукового та експертного дискурсу, проаналізувавши нинішній конституційно-правовий статус комітетів Верховної Ради України, зарубіжний досвід організації діяльності парламентських комітетів, а також визначивши можливі напрямки реформування діяльності комітетів української представницької легіслатури.

¹ Андрій Парубій сподівається, що Верховна Рада вже на цій сесії зможе втілювати в життя парламентські реформи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/news/Top-novyna/143895.html>

² Проект Закону про внесення змін до законів України «Про комітети Верховної Ради України» та «Про центральні органи виконавчої влади» щодо оптимізації роботи комітетів Верховної Ради України та співвідношення предметів їх відання із сферами діяльності міністерств [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=61451

РОЗДІЛ 1.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Комітети парламенту – це внутрішні робочі органи представницької легіслатури, які покликані здійснити підготовку та забезпечити професійний комплексний розгляд питань, які стоять перед інституцією, задля ефективної реалізації її функцій і компетенцій. Парламент є складним і багаточисельним представницьким органом. Питання які виносяться на розгляд ариени пленарних засідань, потребують попередньої підготовки, обговорення серед парламентарів, узгодження позицій і знаходження консенсусу. Для цього часто використовуються позапарламентські механізми проведення відповідних консультацій. Однак світова практика функціонування загальнонаціональних легіслатур виробила уніфікований механізм внутрішньопарламентської системи підготовки питань для розгляду парламентом у повному складі. Саме задля забезпечення його продуктивної діяльності і створюються такі внутрішні структури парламенту як комітети. Окрім цього, їхнє функціонування має на меті розвантажити легіслатуру від незначних другорядних питань, тим самим надаючи можливість парламенту під час пленарних засідань зосередитися на розгляді лише найважливіших, найактуальніших і найбільш підготовлених справ.

Комітети представницької легіслатури, як вдало їх визначив американський дослідник норвезького походження Кааре Стрøm, є «мікрокосмом асамблеї»¹. Вони є відзеркаленням парламенту із поєднанням правління більшості з одночасним урахуванням прав меншості.

Порядок організації та діяльності комітетів Верховної Ради України, функції та компетенція, форми і методи їхньої роботи, а також інші аспекти конституційно-правового статусу робочих органів української загальнонаціональної представницької асамблеї неодноразово ставали предметом дослідження низки ві-

¹ Strøm K. Parliamentary committees in European democracies / Kaare Strøm // The Journal of Legislative Studies – 1998. – Vol. 4. – P. 23

тчизняних науковців, серед яких особливо слід виділити роботи О. Ф. Андрійко, Ю. Г. Барабаша, А. З. Георгіци, О. М. Держалюка, О. В. Марцеляка, М. В. Онішука, В. О. Сербогіна, О. В. Скрипнюка, І. Є. Словської, В. М. Шаповала, О. Н. Ярмиша, та ін. Коли мова йде про парламентські комітети, у вітчизняній науці часто апелюють до слів професора В. Вільсона про те, що комітети – це «маленькі легіслатури»¹. Так, 28-й президент США у своїй роботі «*Congressional Government*» відзначав: «Палата (представників – авт.) засідає не для серйозних дискусій, а з метою якомога швидшого санкціонування висновків своїх комітетів. Це законодавство в комітетах не за визначенням більшості, а за резолюціями спеціально уповноважених меншин. Тому не буде далеким від істини, якщо сказати, що Конгрес під час сесії – це Конгрес, котрий на публічній виставці, тоді як Конгрес у своїх комітетах – це Конгрес на роботі»². Слід підкреслити, що в сучасній практиці діяльності законодавчих органів, практично всі рішення які розглядаються в представницьких асамблеях мають пройти стадію розгляду, обговорення і підготовки в комітетах, і лише після цього виносяться на розгляд в сесійну залу пленарних засідань. Цей факт уже навіть сам по собі засвідчує важливість комітетів у діяльності парламентів.

Світова практика правового визначення діяльності комітетів легіслатур не завжди йде по шляху конституційного закріплення їхнього створення і функціонування. В даному контексті передбачення в Конституції України положення щодо обов'язковості створення комітетів Верховної Ради надає цим органам більшої правової авторитетності підкреслюючи значення для парламенту та в загальному визначаючи їхнє функціональне наповнення. Зокрема, в ст. 89 Конституції закріплено, що: «Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради Украї-

¹ Wilson W. *Congressional Government. A Study in American Politics* / Woodrow Wilson. – Boston and New York: The Riverside Press Cambridge, 1885. – P. 103

² Wilson W. *Congressional Government. A Study in American Politics* / Woodrow Wilson. – Boston and New York: The Riverside Press Cambridge, 1885. – P. 79

ни та обирає голів, перших заступників, заступників голів та секретарів цих комітетів»¹. В цьому контексті В. М. Шаповал відзначає, що: «Така деталізація не притаманна практиці конституціоналізму, адже не відповідає призначенню конституційного регулювання»².

Вказане положення Основного Закону отримало свій розвиток у низці нормативно-правових актів, які покликані забезпечити правову регламентацію організації і порядку діяльності комітетів Верховної Ради України. Окрім Конституції, конституційно-правовий статус парламентських комітетів регулюється Законом України «Про комітети Верховної Ради України»³, Законом України «Про Регламент Верховної Ради України»⁴, Законом України «Про статус народного депутата України»⁵, Постановою Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання»⁶ та іншими нормативно-правовими актами.

Створення комітетів Верховної Ради України.

Відправною нормою у визначенні правового статусу та ролі парламентських комітетів у діяльності вітчизняного законодавчого органу є не лише вже згадувана ст. 89 Конституції України, але й п. 1 ст. 1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України». В останньому законодавчо закріплена дефініція комітетів Верховної Ради України, під якими розуміється «орган Верховної Ради України, який утворюється з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки

¹ Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/page2>

² Шаповал В. Парламент: організаційні характеристики / В. Шаповал // *Право України*. - № 4. – 2015. – С. 123.

³ Закон України Про комітети Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/116/95-вр>

⁴ Закон України Про Регламент Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>

⁵ Закон України Про статус народного депутата України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>

⁶ Постанова Верховної Ради України Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/22-19>

і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій»¹. Відразу слід підкреслити, що парламентські комітети є внутрішньо-парламентськими структурними одиницями, робочими органами Верховної Ради, а не самостійними органами державної влади. У своїй діяльності комітети підконтрольні та підзвітні Верховній Раді.

У науці конституційного права виділяються критерії, що слугують основою для формування парламентських комітетів. До подібних важливих рекомендацій, які доцільно враховувати при створенні парламентських комітетів прийнято відносити наступні: 1) сукупна компетенція усіх комітетів має охоплювати комплекс питань, які віднесені до відання парламенту або палати; 2) компетенція палат має бути визначена так, щоб усунути дублювання і можливість претензій одразу декількох комітетів на розгляд одного і того ж питання; 3) питання, віднесені до компетенції одного комітету мають бути однорідними за змістом і стосуватися однієї сфери суспільних відносин; 4) обсяг виконуваної одним комітетом роботи має бути приблизно рівним з обсягом роботи інших комітетів; 5) оскільки на засіданнях комітетів має проводитися поглиблене фахове обговорення й вивчення питань і ці засідання не повинні перетворюватися на зменшену копію пленарних засідань парламенту, то склад комітету не може бути надто чисельним².

Разом з тим, вітчизняна парламентська практика йде шляхом створення комітетів за галузевою, міжгалузевою та функціональною ознаками. До першої групи належать комітети, напрям діяльності яких пов'язаний з відповідною сферою (наприклад, комітет з питань науки і освіти). До міжгалузевих прийнято відносити такі комітети як з питань національної безпеки і оборони, з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, тощо. Функціональними визнаються комітети, діяльність яких не можна окреслити якоюсь окремою галуззю, наприклад, комітет з питань Регламенту та організації

¹ Закон України Про комітети Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/116/95-вр>

² Парламентське право України: Навч. Посібник / кол. авт; за ред. д-ра юр. наук, проф. О. Н. Ярмиша. – Харків: Видавництво Харк. нац. ун-ту внутр. Справ, 2007. – с. 262

роботи Верховної Ради України¹. Формування комітетів на основі функціонального та галузевого принципів робить їхню діяльність більш гнучкою та мобільнішою. Спеціалізований характер роботи комітетів має наслідком і те, що члени комітетів, як підкреслює фінський державознавець П. Кастарі, вникають в ділову та технічну сторону обговорюваних питань більш глибоко, ніж на пленарних засіданнях, де все-таки більше проявляється політичний аспект².

Український парламент під час першої сесії нового скликання створює систему комітетів визначаючи предметну сферу їхнього відання, затверджує персональний склад і визначає керівництво відповідних комітетів (голів, перших заступників, заступників голів, секретарів). Принагідно слід відзначити, що обрання депутатів до складу комітетів та визначення керівного складу робочих органів парламенту знаходиться в суто політичній площині і законодавчо належним чином не регламентоване. Як в Регламенті Верховної Ради України, так і в Законі України «Про комітети Верховної Ради України» йдеться про квотний принцип формування персонального складу комітетів та заміщення в них керівних посад. Однак в законодавстві не закріплені загальні принципи і підходи до такого квотного формування. Саме через це процес визначення кількісного та керівного складу парламентських комітетів є занадто заполітизованим і часто стає предметом політичних торгів, адже парламентські фракції бажають мати контроль над провідними комітетами. Тому відсутність уніфікованого підходу до визначення квотного принципу щодо формування парламентських комітетів має значний конфліктогенний характер створюючи тим самим з перших днів роботи Верховної Ради нового скликання напруженість у відносинах між політичними силами.

Список для обрання керівного складу парламентських комітетів ставиться на голосування Верховної Ради в цілому, без попе-

¹ Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / І. І. Бодрова, С. В. Болдирев, В. О. Величко та ін.; за ред. С. Г. Сergyоїної. – 2-ге вид., переробл. та допов. – Харків : Право, 2013. – С. 116

² Цит. за: Парламентське право України: Навч. Посібник / кол. авт; за ред. д-ра юр. наук, проф. О. Н. Ярмиша. – Харків: Видавництво Харк. нац. ун-ту внутр. Справ, 2007. – с.261

реднього обговорення на пленарному засіданні, і затверджується відкритим поіменним голосуванням. Даний список схвалюється Погоджувальною радою і має включати прізвища, імена та по батькові відповідних кандидатів на посади голів комітетів, перших заступників, заступників голів та секретарів комітетів і повинен містити назви всіх комітетів, а також назви депутатських фракцій (депутатських груп), які запропонували відповідних кандидатів на посаду згідно з розрахунковою квотою. Разом з тим, законодавством передбачені певні запобіжники, які стоять на заваді концентрації контролю над діяльністю комітету в руках якоїсь окремої політичної сили. Так, голова комітету, перший заступник голови та секретар комітету не можуть бути членами однієї депутатської фракції (депутатської групи) (п. 5 ст. 82 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» та п. 5 ст. 6 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»). Слід підкреслити, що вказана заборона не розповсюджується на посаду заступника голови комітету. Також законодавством заборонено обрання до складу парламентських комітетів Голови Верховної Ради, його Першого заступника та заступника, а також зайняття керівної посади в парламентському комітеті керівникам депутатських фракцій.

Слід відзначити, що парламентська практика йде різними шляхами в питанні алгоритму створення парламентських комітетів, обрання їхнього керівництва та затвердження персонального складу. До прикладу, Верховна Рада України сьомого скликання однією постановою затвердила перелік парламентських комітетів, їхній кількісний і керівний склад, а також визначила предмети відання парламентських робочих органів¹. У свою чергу Верховна Рада України восьмого скликання пішла іншим шляхом, затвердивши окремою Постановою перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України², а іншою – визначила

¹ Постанова Верховної Ради України Про комітети Верховної Ради України сьомого скликання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/11-18>

² Постанова Верховної Ради України Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/22-19>

персональний склад та керівників парламентських комітетів¹. Цей факт опосередковано засвідчує, що донині українська парламентська практика не стала на шлях формування позитивних традицій і уніфікованих підходів до регулювання тих питань, які законодавчо не регламентовані.

Ще одним прикладом зазначеного вище спостереження є той факт, що кількісний склад комітетської системи у Верховній Раді різних скликань відрізняється (див. табл. 1). У даному контексті видається за доцільне чітко законодавчо визначити кількість робочих органів Верховної Ради, що сприятиме: структурованості представницького інституту; налагодженню стійких робочих зв'язків в середині парламенту, а також між комітетами та відповідними урядовими міністерствами і департаментами; слугуватиме підґрунтям для напрацювання позитивних парламентських практик та нових форм демократичної діяльності шляхом аналізу попереднього досвіду діяльності як конкретного робочого органу парламенту, так і всієї комітетської системи.

Нині ж Верховна Рада прийнявши постанову про створення системи парламентських комітетів може її вдосконалювати, реагуючи на нові обставини, чи завдання, які перед нею виникають в процесі реалізації своїх конституційних повноважень². Окрім способу простого внесення змін у прийняту постанову про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів за власною ініціативою, законодавством передбачено дві підстави, на основі яких Верховна Рада може ліквідувати парламентські комітети: 1) у разі, якщо кількісний склад комітету стає меншим за граничну межу, яка визначена постановою Верховної Ради (ст. 8 Закону «Про парламентські комітети»); 2) якщо три запланованих засідання комітету не відбулися (п. 4 ч. 6 ст. 43 Закону «Про парламентські комітети»).

¹ Постанова Верховної Ради України Про обрання голів, перших заступників, заступників голів, секретарів, членів комітетів Верховної Ради України восьмого скликання та обрання голови, першого заступника, заступників голови, секретаря та членів Спеціальної контрольної комісії Верховної Ради України з питань приватизації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/23-19/page>

² Федоренко В. Конституційні засади організації та діяльності комітетів, тимчасових спеціальних комісій і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України / Владислав Федоренко // Вісник прокуратури. – № 2. (116). – 2011. – с. 42

Подібні ситуативні трансформації не сприяють цілісності і структурованості комітетської системи, а зміна компетенції робочих органів парламенту вносить значний дисбаланс в організацію їхньої діяльності. Безумовно, в період функціонування парламенту можуть виникати нестандартні випадки чи обставини, які потребують особливих методів і підходів реагування. Якщо задля вирішення подібних завдань чинний парламентський інституційний інструментарій не може бути задіяний, або не буде дієвим, більш виправданим є застосування ст. 89 Конституції України, яка наділяє парламент правом створення спеціальних комісій. Наявність подібного повноваження у Верховної Ради виключає необхідність внесення змін до комітетської системи в кількісному чи компетенційному аспекті.

Склад, керівництво і структура комітетів Верховної Ради України.

Верховна Рада своєю постановою має визначити мінімально допустимий і максимальний кількісний поріг членів одного парламентського комітету (ч.2 ст. 5 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»). Парламентська практика з цього питання є неоднорідною. До прикладу, до складу кожного з комітетів Верховної Ради України сьомого скликання могло входити не менше 9 і не більше 30 народних депутатів України¹. В той час як у Верховній Раді восьмого скликання до комітетів може входити не менше 6 і не більше 35 народних депутатів України² (детальну інформацію про кількісний склад комітетів Верховної Ради восьмого скликання див. табл. 2). Персональний склад усіх комітетів визначається одночасно шляхом прийняття відповідної постанови Верховної Ради (ч. 2 ст. 84 Регламенту Верховної Ради України³).

Структурними елементами парламентських комітетів в Україні є: 1) посадові особи – голова комітету, перший заступник, заступ-

¹ Постанова Верховної Ради України Про комітети Верховної Ради України сьомого скликання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/11-18>

² Постанова Верховної Ради України Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/22-19>

³ Закон України Про Регламент Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>

ники голови комітету, секретар комітету, голови підкомітетів; 2) робочі органи комітету – підкомітети та робочі групи комітету.

Цікавим аспектом функціонування парламентських комітетів є питання щодо їхнього керівного складу. Як уже зазначалося вище, голови комітетів, їхні перші заступники, заступники та секретарі комітетів призначаються на посади постановою Верховної Ради без обговорення на пленарному засіданні. Аналіз керівного складу комітетів Верховної Ради України восьмого скликання (див. табл. 2) дозволив виявити неодноразове порушення вимог законодавства стосовно посадових осіб робочих органів парламенту. Так, ч. 4 ст. 34 Закону «Про комітети Верховної Ради України» передбачає, що «у комітеті, який налічує у своєму складі не більше десяти осіб, обирається один заступник голови комітету, у комітеті, який налічує від одинадцяти до двадцяти осіб, – перший заступник і заступник голови комітету, а в комітеті з чисельністю від двадцяти однієї особи і більше – перший заступник і два заступники голови комітету»¹. Так, у дев'ятох комітетах існують порушення вимог вказаного законодавчого положення стосовно кількості заступників голови комітету. До прикладу, в Комітеті у справах ветеранів, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції та людей з інвалідністю, до складу якого входять лише сім депутатів, працює Голова комітету, перший заступник та три заступники голови комітету. Згідно ж із законодавством у цьому комітеті мав діяти з посадових осіб лише голова, заступник голови і секретар.

Стосовно персональної структури комітетів Верховної Ради восьмого скликання споглядається ще один цікавий парадокс. У 6-ти із 27-ми діючих в нинішньому парламенті комітетів, а також в Спеціальній контрольній комісії з питань приватизації, відсутні такі посадові особи як голови, а їхні функції виконують перші заступники або заступники. Як видається, подібна ситуація стала можливою через політичні протистояння в парламенті та неможливість узгодити позиції з приводу призначення голів комітетів, оскільки цей процес неминуче призведе до перерозподілу посад в інших комітетах. Відсутність консенсусу з даного приводу пояснюється ерозією солідарності між парламентськими політичними

¹ Закон України Про комітети Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/116/95-вр>

силами. Якщо після обрання Верховної Ради восьмого скликання була створена коаліція у складі п'ятих фракцій, то на момент перетину екватору парламентської каденції коаліція в парламенті фактично відсутня. Саме подібний «цугцванг» на парламентській шаховій дошці призводить до ситуації, яка трапилася в Комітеті з питань аграрної політики та земельних відносин, де відсутній Голова комітету та перший заступник голови комітету, натомість діють три заступники голови (див. табл. 2), що фактично залишає комітет без керівництва. Подібне нехтування положеннями законодавства при створенні робочих парламентських органів, яким, до речі, грішили й у Верховних Радах попередніх скликань, призводить до дезорганізованості, відсутності плановості, системності, професійності та ґрунтовності в роботі комітетів, а як наслідок і всього парламенту.

Посада Голови парламентського комітету є бажаною як для народних депутатів, з позицій престижу та авторитету, так і для парламентських фракцій з точки зору політичного впливу. Голова комітету, володіючи значними повноваженнями в аспекті організації роботи комітету, іманентно здійснює спрямовуючий вплив на функціонування робочого парламентського органу. Серед широких функціональних обов'язків Голови комітету, які визначені в ч. 2 ст. 34 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», особливо слід виділити: 1) вносить пропозиції на засідання комітету щодо розподілу обов'язків між першим заступником, заступником (заступниками) голови комітету; 2) дає доручення з організаційних питань першому заступнику, заступнику (заступникам) голови комітету, головам підкомітетів, секретарю комітету; 3) забезпечує складання плану роботи комітету та виконання плану-графіка робіт над законопроектами та проектами інших актів, що знаходяться на розгляді комітету; 4) головує на засіданнях комітету; 5) організовує повідомлення членів комітету про проведення засідання комітету та його порядок денний; 6) запрошує в разі необхідності фахівців для участі в роботі комітету та робочих груп; 7) підписує акти, прийняті комітетом, та протоколи засідань комітету; 8) представляє комітет у відносинах з Головою та заступниками Голови Верховної Ради України, іншими комітетами Верховної Ради України, державними органами та органами місцевого

самоврядування, об'єднаннями громадян, а також з відповідними органами парламентів іноземних держав та міжнародними організаціями; 9) організовує виконання рішень комітету та інформує членів комітету про хід їх виконання; 10) організовує підготовку звіту про роботу комітету; 11) доповідає Верховній Раді України про роботу комітету, інформує Погоджувальну раду депутатських фракцій Верховної Ради України про позицію комітету щодо питань, розглянутих на його засіданнях; 12) організовує взаємодію роботи комітету з підрозділами Апарату Верховної Ради України; 13) забезпечує загальне керівництво секретаріатом комітету.

Окрім організаційного впливу на діяльність парламентського комітету Голова володіє важливим ресурсом – здійснює керівництво секретаріатом та взаємодією з Апаратом Верховної Ради. Фактично у віданні Голови знаходиться серйозний адмінресурс із професійних кваліфікованих державних службовців – працівників секретаріату комітету, що надає йому широкі можливості в забезпеченні як діяльності очолюваного комітету, так і використання цього ресурсу у своїх інтересах.

Слід відзначити, що будь-яка посадова особа робочого органу парламенту може бути відкликана зі своєї посади за рішенням Верховної Ради. Правові підстави для цього закріплені в ч. 3 ст. 7 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» і мають невичерпний характер. У зазначеній нормі деталізовані лише дві підстави відкликання з посади Голови, першого заступника голови, заступника голови, секретаря комітету: 1) за їх власною заявою; 2) у зв'язку з їх незадовільною роботою на посаді. Важливим аспектом процедури відкликання є те, що вона має бути погодженою із фракцією, за квотою якої народний депутат був обраний на посаду.

Також прийняттям постанови Верховної Ради може бути змінено персональний склад комітету внаслідок обрання нового члена комітету, відкликання члена комітету, дострокового припинення повноважень народного депутата України, який входив до складу комітету. Регламентом Верховної Ради (ч. 3 ст. 84) передбачено, що: «Народний депутат, який виявив бажання перейти до іншого комітету, може звернутися із відповідною заявою, погодженою з головою депутатської фракції (депутатської групи), до Голови

Верховної Ради України, який направляє її для розгляду в комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту, для розгляду заяви по суті і внесення пропозиції на розгляд Верховної Ради»¹. Тим не менше, зміна персонального складу комітетів має здійснюватися із дотриманням принципу пропорційного та квотного представництва депутатських фракцій в комітетах.

Формування парламентських комітетів та його внутрішніх структур проходить в два етапи: 1) рішення, що приймаються на пленарному засіданні усім складом Верховної Ради; 2) рішення, які приймаються на засіданнях комітету. Саме на другому етапі вирішуються питання внутрішньої організації роботи парламентських комітетів і затверджуються рішеннями самих комітетів.

Окрім затвердження планового характеру роботи, комітети на своєму засіданні відкритим голосуванням більшістю голосів від затвердженого Верховною Радою України кількісного складу комітету, із депутатів свого складу, створюють систему підкомітетів та обирають їхніх голів. Це обумовлено тим, що комітети Верховної Ради України охоплюючи досить широке коло профільних питань, потребують більш детального і професійного вивчення окремих аспектів законотворчості чи здійснення контрольних повноважень. Саме для більш глибокого та ретельного вивчення деяких питань і створюються підкомітети як внутрішні робочі органи парламентських комітетів. Окрім цього, як слушно зазначає Скрипнюк О. В.: «Зазначена структуризація комітетів Верховної Ради України сприяє оптимізації їхньої діяльності та створює додаткові механізми контролю за нормопроектною діяльністю всередині самого комітету»².

Комітет у своєму рішенні про створення підкомітетів також визначає предметну сферу їхнього відання. Підкомітети створюються у складі не менш як трьох членів комітету, а депутати можуть входити до складу декількох підкомітетів. Слід відмітити,

¹ Закон України Про Регламент Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>

² Скрипнюк О. В. Питання стимулювання належного функціонування комітетів парламенту: Україна і європейська конституційна практика / О. В. Скрипнюк // Законодавчий процес і процедура в парламенті України: проблеми якості і вдосконалення в контексті європейського досвіду: Матеріали міжнародного наукового семінару (м. Київ, 22 вересня 2010 року). – Київ : Атіка, 2011. – С. 12

що напрямок діяльності підкомітетів частіше піддається зміні, ніж предмети відання комітетів. Це обумовлюється необхідністю адаптації і пристосування робочих органів парламенту до змінних життєвих умов.

Функції комітетів Верховної Ради України.

Функції парламентських комітетів значною мірою детерміновані тими функціями, які виконує Верховна Рада як інститут. У загальному функції комітетів передбачені в Розділі II Закону України «Про комітети Верховної Ради України» і до них віднесені: 1) законопроектна; 2) організаційна; 3) контрольна. Важливим є те, що реалізація цих функцій здійснюється в межах сфери відання комітету, яка визначена Верховною Радою в постанові про створення системи комітетів.

В. М. Шаповал підкреслює, що «титульною функцією парламенту, з якою він асоціюється, є законотворення»¹. Слід відзначити, що переважно саме на забезпечення реалізації цієї функції Верховної Ради і спрямоване правове регулювання діяльності парламентських комітетів.

Згідно зі ст. 12 Закону «Про комітети Верховної Ради України» законопроектна функція комітетів полягає в: 1) розробці проектів законів, інших актів Верховної Ради України; 2) попередньому розгляді та підготовці висновків і пропозицій щодо законопроектів, внесених суб'єктами законодавчої ініціативи на розгляд Верховної Ради України; 3) доопрацюванні за дорученням Верховної Ради України окремих законопроектів за наслідками розгляду їх у першому та наступних читаннях (за винятком прийнятих Верховною Радою України актів у цілому); 4) попередньому розгляді та підготовці висновків і пропозицій щодо проектів загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, а також наданні згоди на обов'язковість чи денонсацію міжнародних договорів України; 5) узагальненні зауважень і пропозицій, що надійшли до законопроектів; 6) внесенні пропозицій щодо перспективного планування законопроектної роботи.

Реалізація і використання на практиці деяких з елементів законопроектної функції парламентських комітетів викликає серйозні

¹ Шаповал В. М. Парламент: порядок законотворення / В. М. Шаповал // Право України. – 2015. – № 6. – С. 165

нарікання як серед наукового, так і експертного середовища. Так, розробка проектів законів як плід колективної діяльності комітетів, нині майже не використовується. Перш за все це пов'язано із занадто заполітизованою атмосферою діяльності комітетів, що виключає можливість роботи представників різних політичних сил, коаліції та опозиції, над спільним текстом законопроекту. Окрім цього, парламентські комітети перенавантажені виконанням інших повноважень в аспекті реалізації законопроектної функції. Зокрема, мова йде про попередній розгляд та підготовку висновків і пропозицій щодо законопроектів, внесених суб'єктами законодавчої ініціативи на розгляд Верховної Ради України, діяльність комітетів з доопрацювання за дорученням Верховної Ради України окремих законопроектів за наслідками розгляду їх у першому та наступних читаннях, а також узагальнення зауважень і пропозицій, що надійшли до законопроектів.

Важливим аспектом здійснення парламентськими комітетами законопроектної функції є налагодження міжінституційної комунікації. В даному контексті у вітчизняній правовій науці підкреслюється набуття значної ваги питання інституалізації найбільш дієвих форм взаємодії між Верховною Радою та Кабінетом Міністрів в межах реалізації ними своїх функцій¹. В розрізі нашого дослідження мова йде про необхідність, в процесі реалізації парламентом законодавчої функції, налагодження діалогу між парламентськими комітетами і виконавчою гілкою влади, як основного генератора законопроектів. Більше того, чинним законодавством передбачені інструменти для виконання цього завдання, які на практиці використовуються не в повній мірі. Так, важливим елементом реалізації комітетами законопроектної функції є внесення ними пропозицій щодо перспективного планування законопроектної роботи. Враховуючи те, що саме Кабінет Міністрів розробляє та забезпечує впровадження державної політики в різноманітних сферах, внесення комітетом пропозицій щодо законопроектної діяльності виконавчої влади є хорошим способом висловити інституційну позицію парламенту з приводу пріоритетних напрямків

¹ Держалюк О. М. Роль парламентських комітетів у відносинах між парламентом і урядом в Україні / О. М. Держалюк // Стратегічні пріоритети. – 2013. - № 4 (29). - С. 92

законопроектної діяльності Кабінету Міністрів. Це може сприяти проведенню діалогу між гілками влади в аспекті створення більш якісного законодавства з приводу злободенних суспільних питань.

В рамках налагодження міжінституційної комунікації парламентські комітети наділені правом, в аспекті реалізації законопроектної функції, попереднього розгляду та підготовки висновків і пропозицій щодо проектів загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, а також наданні згоди на обов'язковість чи денонсацію міжнародних договорів України. Однак слід відзначити, що в даному контексті ініціатива знаходиться на боці виконавчої влади, яка має розробити відповідні проекти загальнодержавних програм і надати можливість комітетам висловити свою позицію з даного приводу. Слід констатувати, що даний канал міжінституційного зв'язку нині також майже не використовується, що негативно відображається на якості як законодавства, так і державної політики, яка реалізується виконавчою владою.

Задля реалізації законопроектної функції комітети Верховної Ради наділені низкою компетенційних правомочностей. Їх умовно можна поділити на ті, що спрямовані власне на реалізації законопроектної функції, а також на ті, що покликані забезпечити можливість якісного здійснення вказаної функції парламентськими комітетами. До першої групи слід віднести право комітетів: 1) розробляти з власної ініціативи проекти законів та інших актів Верховної Ради України з питань, що віднесені до предметів відання комітетів, з наступним внесенням їх на розгляд Верховної Ради України членами комітету за його рішенням; 2) визначати завдання щодо розробки законопроектів чи їх структурних частин з питань, віднесених до предмета їх відання; 3) опублікувати за своїм рішенням у засобах масової інформації проекти законів, розроблені відповідно комітетом, до внесення їх на розгляд Верховної Ради; 4) вносити пропозиції і поправки під час розгляду на своєму засіданні проекту закону чи іншого акта Верховної Ради України.

До комітетських правомочностей, які спрямовані на забезпечення реалізації законопроектної функції належать: 1) створювати робочі групи і призначати їх керівників із числа членів комітету для підготовки проектів актів Верховної Ради України, питань, що

обговорюються на засіданнях комітетів, проектів рішень, рекомендацій, висновків комітетів; 2) включати до складу робочої групи членів комітету, інших народних депутатів України, співробітників науково-дослідних інститутів і навчальних закладів, авторів проектів законодавчих актів та інших фахівців за їх згодою; 3) залучати до роботи в робочих групах фахівців на контрактній основі з оплатою за рахунок коштів, передбачених у кошторисі видатків на здійснення повноважень Верховної Ради України; 4) залучати до роботи в робочих групах посадових та службових осіб державних органів та органів місцевого самоврядування за згодою керівника відповідного органу; 5) звертатися до державних органів, органів місцевого самоврядування, наукових установ і організацій, об'єднань громадян з проханням висловити пропозиції щодо проектів законів; 6) ініціювати укладання в межах коштів, передбачених у кошторисі видатків на здійснення повноважень Верховної Ради України, договорів з науковими установами, навчальними закладами та спеціалістами на науково-інформаційний пошук, розробку, доопрацювання та експертизу проектів законів; 7) створювати підкомітети із числа депутатів комітету.

Комітет має слугувати майданчиком для професійного предметного аналізу законопроектів, які внесені на розгляд Верховної Ради. Саме для виконання цього завдання законодавчо передбачені вказані вище комітетські правомочності, які слугують інструментом організаційного забезпечення реалізації законопроектної функції робочих органів парламенту. Безумовно, для підготовки до розгляду законопроектів на засіданнях комітетів найбільш широко використовується такий інструмент як створення підкомітетів. Не дивлячись на те, що в кожному комітеті діють підкомітети, однак практика розгляду на засіданнях комітетів питань порядку денного є неоднорідною. Мовиться про використання інституту доповідача під час розгляду проектів законів чи інших актів Верховної Ради, які знаходяться на розгляді в комітеті. Коли питання яке розглядається на засіданні комітету попередньо готувалося підкомітетом, то стандартно доповідає голова підкомітету, або спеціально визначений депутат член підкомітету. Однак частою є практика, коли доповідач по тому чи іншому питанню взагалі відсутній. У подібних випадках Голова комітету виконуючи роль доповідача, оскільки це

не схоже на повноцінну доповідь по суті розглядуваного законопроекту чи іншого акту Верховної Ради, радше, образно кажучи, здійснює диригування комітетським оркестром. Головуючий у вступному слові озвучує свою позицію з приводу розглядуваного питання, тим самим акцентуючи увагу на тих моментах, які вважає пріоритетними, визначаючи таким чином напрямки подальшої дискусії. Для того щоб на засіданні комітету штучно не створювати паралельну конкуруючу кваліфіковану позицію по розглядуваній справі, Голови на практиці часто відмовляються від використання інституту доповідача, забезпечуючи собі визначальний вплив на діяльність парламентських комітетів.

При розгляді проекту закону чи іншого акту Верховної Ради в комітеті значно рідше, ніж підготовка питань в підкомітеті, використовується інструмент створення робочих груп із числа членів комітету із залученням співробітників науково-дослідних інститутів та навчальних закладів, авторів проектів законодавчих актів та інших фахівців за їх згодою. Варто відзначити, коли мова йде про представників академічної спільноти, то дуже часто законодавча формула «за їх згодою» насправді має добровільно-примусовий характер. Тобто пропозиція щодо участі в робочій групі при парламентському комітеті це одна із тих, від яких не можна відмовитися. Разом з тим, науковці в переважній більшості випадків подібну можливість сприймають за честь і радо беруть участь у спільній роботі з депутатами в робочих групах парламентських комітетів.

Разом з тим слід відзначити, що попри спорадичний характер використання парламентськими комітетами інструменту створення робочих груп щодо обговорення змісту законопроектів, все ж наукова компонента в їхньому аналізі змісту проектів законів завжди присутня. Так, ст. 103 Регламенту Верховної Ради України визначає умови проведення експертизи законопроектів. Зареєстрований та включений до порядку денного сесії законопроект при підготовці до першого читання в обов'язковому порядку направляється для проведення наукової експертизи, яку здійснює Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України. При підготовці до всіх наступних читань законопроект в обов'язковому порядку направляється до Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради для проведення юридичної експер-

тизи. Остаточна юридична експертиза і редакційне опрацювання здійснюються після прийняття акту Верховної Ради в цілому.

До моменту проведення першого читання щодо законопроекту, профільний комітет на власний розсуд приймає рішення про доцільність направлення проекту до Національної академії наук України для одержання експертних висновків. Окремі законопроекти можуть бути направлені на експертну оцінку до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій або окремих фахівців. Вказані установи мають подати експертні висновки до Верховної Ради не пізніше 14 днів з дня надходження звернення від посадових осіб та органів Верховної Ради. Якщо в установлені строки висновки не одержано, вважається, що зауваження відсутні.

Висновки зазначених вище наукових, експертних установ, державних органів, органів місцевого самоврядування мають рекомендаційний характер і беруться до відома головним комітетом під час обговорення законопроекту на своїх засіданнях і підготовки власного висновку щодо нього. Прикметно, що висновки науково-експертних установ не публікуються, тому до відома широкого загалу не доводяться.

Слід відзначити, що згідно зі ст. 93 Регламенту Верховної Ради кожен законопроект, проект іншого акту у п'ятиденний строк після реєстрації направляється не лише в головний комітет для розгляду і його підготовки до першого читання на пленарному засіданні Верховної Ради, а в обов'язковому порядку в наступні комітети: 1) у комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, для проведення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини; 2) комітет, до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією, для підготовки експертного висновку щодо його відповідності вимогам антикорупційного законодавства; 3) в комітет, до предмета відання якого належить оцінка відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції для підготовки експертного висновку. Також за дорученням Верховної Ради, Голови Верховної Ради України, за зверненням головного комітету (голови або його першого заступника), чи з власної ініціативи комітет, до предмета відання якого

належать питання регламенту, розглядає законопроект, проект іншого акту та готує експертний висновок на відповідність його оформлення та реєстрації законодавчим вимогам.

На відміну від висновків науково-експертних установ, державних органів і експертів, висновки вказаних вище комітетів офіційно публікуються. В даному контексті лише слід відзначити, що наявність зобов'язання у комітету з питань бюджету, з питань запобігання і протидії корупції та з питань європейської інтеграції, а також ситуативно в комітету з питань регламенту, розглядати всі подані до Верховної Ради проекти законів та інших актів вносить значний дисбаланс у діяльність парламентських комітетів. По-перше, закріплення в законодавстві подібних повноважень у вказаних комітетах, у порівнянні з іншими парламентськими комітетами, опосередковано створює певне комітетське ранжирування, ставлячи перелічені комітети на щабель вище в порівнянні з іншими парламентськими робочими органами. Це значною мірою не відповідає загальноприйнятим доктринальним рекомендаціям щодо створення системи парламентських комітетів з приблизно рівним обсягом роботи і навантаження у всіх комітетах, а також щодо відсутності компетенційного конфлікту між внутрішньопарламентськими органами.

По-друге, серед вказаних чотирьох комітетів є також суттєва відмінність у можливостях виконання завдання щодо аналізу всіх актів, які розглядаються парламентом. Мовиться про різницю в людських ресурсах. Якщо комітет з питань бюджету складається з 29 членів, комітет з питань запобігання і протидії корупції – 24, то Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України має в своєму складі 11 депутатів, а Комітет з питань європейської інтеграції взагалі – 9. Навряд чи при такому чисельному складі можна вчасно, фахово і всебічно здійснити аналіз всіх актів які розглядаються парламентом, через призму комітетської сфери відання.

Проведений Лабораторією законодавчих ініціатив моніторинг карток ухвалених в цілому законів свідчить, що наявними є майже виключно висновки антикорупційного комітету для 52% ухвалених законів протягом роботи 4-ї і 5-ї сесії Верховної Ради восьмого скликання. Висновки євроінтеграційного комітету має лише 3

з 187 законів, а висновки бюджетного комітету взагалі відсутні. При чому за результатами моніторингу сайтів комітетів Верховної Ради бюджетний комітет протягом цих сесій був найбільш завантажений: 487 законопроектів, щодо яких комітет не є головним протягом 4-ї сесії, і 336, відповідно, протягом 5-ї¹.

Визначаючи вплив комітетів на долю законопроектів слід відзначити, що завданням головного комітету є узагальнення висновків по законопроекті антикорупційного, євроінтеграційного та бюджетного комітетів. Якщо у висновках вказаних комітетів є розбіжності, головний комітет має вжити заходів щодо їх врегулювання, а питання, стосовно яких комітетами не вдалося досягнути згоди, вносяться на розгляд Верховної Ради (ст. 111 Регламенту Верховної Ради). Разом з тим, визначальну роль має висновок саме головного комітету, в якому він має висловити свою позицію і запропонувати Верховній Раді прийняти стосовно законопроекту одне з рішень, які визначені ст. 114 Регламенту.

Чудово характеризує роль парламентських комітетів в законодавчому процесі той факт, що за період роботи 4-ї та 5-ї сесії Верховної Ради восьмого скликання із 187 прийнятих парламентом законів лише 3 законопроекти отримали схвалення всупереч висновкам профільних комітетів². Якби там не було, однак вказані статистичні дані демонструють, що висновки профільних комітетів мають важливий, хоча і не вирішальний, вплив на долю законопроектної діяльності. Тобто парламент, приймаючи до уваги позицію свого робочого органу, може все ж прийняти, у виключних випадках, інше рішення по законопроекті.

Наступною законодавчо визначеною функцією парламентських комітетів є організаційна функція (ст. 12 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»). Її реалізація має три виміри: власне комітетський, парламентський та установчий. Перший вимір організаційної функції робочих органів парламенту полягає

¹ Заславський О. Проект Концепції законодавчого процесу «від початку до кінця», с. 12 - 13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/05/End-to-end_1_52_edit.pdf

² Детально див.: Заславський О. Проект Концепції законодавчого процесу «від початку до кінця», с. 40 - 51 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/05/End-to-end_1_52_edit.pdf

в тому, що вони здійснюють: 1) планування своєї роботи; 2) проводять збір та аналіз інформації з питань, що належать до повноважень комітетів, організації слухань із цих питань, у тому числі на засіданнях Верховної Ради України; 3) прийняття рішень, надання висновків, рекомендацій, роз'яснень; 4) розгляд звернень, що надійшли до комітету в установленому порядку; 5) підготовку письмових звітів про підсумки своєї діяльності; 6) забезпечення висвітлення своєї діяльності в засобах масової інформації.

Парламентський вимір організаційної функції комітетів Верховної Ради проявляється в тому, що вони: 1) здійснюють підготовку питань на розгляд Верховної Ради України відповідно до предметів їх відання; 2) беруть участь у формуванні порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України; 3) приймають участь відповідно до предметів їх відання в міжпарламентській діяльності, взаємодії з міжнародними організаціями.

В свою чергу установчий вимір організаційної функції парламентських комітетів проявляється в попередньому обговоренні, відповідно до предметів їх відання, кандидатур посадових осіб, яких згідно з Конституцією України обирає, призначає, затверджує Верховна Рада України або надає згоду на їхнє призначення, підготовці до розгляду Верховною Радою України відповідних висновків щодо цих кандидатур.

Кожен із означених вимірів організаційної функції комітетів має певні аспекти, які викликають нарікання як серед самих депутатів, так і серед науково-експертного середовища. Якщо, до прикладу, правова рамка власне комітетського виміру організаційної функції не викликає суттєвих зауважень, то реалізація зазначених вище правомочностей, все ж залишає бажати кращого. Окремо слід відзначити системний і важливий вплив, який здійснюють комітети на формування порядку денного пленарних засідань Верховної Ради. Саме від стану розгляду комітетом того чи іншого законопроекту або рішення залежить формування плану роботи всього парламенту.

Часто робочі органи Верховної Ради нехтують своїми установчими повноваженнями за що справедливо піддаються критиці. Слухання у комітетах стосовно кандидатур на державні посади практично не відбуваються, хоча відсутність ефективної кадрової

політики завжди була однією з проблемних сфер організації державної влади в Україні¹. Нехтування депутатами під час роботи в комітетах установчим виміром організаційної функції має декілька негативних наслідків. По-перше, добровільна відмова від використання зазначених повноважень позбавляє можливості парламентські комітети, парламент і всю громадськість, з'ясувати чи здатна та чи інша особа виконувати повноваження, які їй будуть делеговані. Окрім цього, під час комітетських слухань може бути здійснена перевірка кандидатів на пост судді Верховного Суду створююався спеціальний орган, то комітети Верховної Ради самі можуть виконувати ці функції при розгляді кандидатур, які затверджуються на посади парламентом. По-друге, не використання на практиці цієї законодавчо передбаченої можливості, підриває авторитет як самих парламентських комітетів, так і всього парламенту.

Ще однією законодавчо визначеною функцією парламентських комітетів є контрольна. Дані повноваження робочих органів черпають свою правову легітимність із п. 33 ст. 85 Конституції України в якому зазначається, що до повноважень Верховної Ради належить здійснення парламентського контролю у межах визначених Конституцією та законами.

У вітчизняній науці конституційного права підкреслюється як особливість парламентського контролю те, що він здійснюється як безпосередньо парламентом, так і його органами, посадовими особами, народними депутатами та спеціалізованими допоміжними інституціями – Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та Рахунковою палатою². Ю. Г. Барабаш сформулював концепцію дволанкової системи механізму парламентського контролю. На першому місці, у вищій ланці, вчений виділяє парламент як загальнонаціональний представницький колегіальний орган, яко-

¹ Погорелова А. І. Слухання у комітетах Верховної Ради України в контексті культури парламентаризму / А. І. Погорелова // Матеріали семінару завідувачів секретаріатів комітетів Верховної Ради України «Шляхи забезпечення відкритості роботи Верховної Ради України: досвід, проблеми, перспективи». – Київ : Парламентське вид-во, 2009. – С. 79

² Конституційне право України: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. – Харків : Право, 2008. – С. 263

му належить право застосовувати найбільш радикальні заходи в результаті проведення контрольних дій, у тому числі й притягувати до конституційно-правової відповідальності. Друга ланка об'єднує дві групи суб'єктів: 1) робочі органи парламенту (комітети та тимчасові слідчі та спеціальні комісії, Погоджувальна рада депутатських фракцій (груп)), посадові особи (Голова Верховної Ради, його заступники, керівництво комітетів та комісій), депутатські групи та фракції, окремі парламентарі; 2) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Рахункова палата. Діяльність парламентських комітетів, як і всіх суб'єктів першої групи другої ланки парламентського контролю, спрямована, в першу чергу, на підготовку рішень, у тому числі й в аспекті реалізації контрольної функції, що виносяться на розгляд парламенту¹.

Фактично контрольні повноваження комітетів мають обслуговуючий характер по відношенню до діяльності Верховної Ради і є продовженням інституційних парламентських компетенцій. Серед науковців немає єдності у питанні визначення пріоритетних напрямків парламентського контролю. Так, І. Є. Словська як основні виділяє контроль за функціонуванням виконавчої влади, діяльністю посадових осіб, у тому числі вищих посадових осіб держави (Президента і Генерального прокурора України), додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, станом фінансово-економічної системи².

С. В. Лінецький доречно підкреслює ту обставину, що нині акценти у здійсненні парламентського контролю як належного виключно (або переважно) парламентській опозиції (меншості) дедалі більше зміщуються в бік «розпорошення» контрольних повноважень парламенту між представниками як парламентської більшості, так і опозиції³. Однак таке «розпорошення» на практиці насправді призводить до «вихолощення» парламентських контрольної функції. Це обумов-

¹ Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект). Монографія. – Харків : 2004. – С. 29-30

² Словська І. Є. Конституційно-правовий статус парламенту – Верховної Ради України : монографія / І. Є. Словська. – Київ: Юрінком Інтер, 2013. – С. 196

³ Лінецький С. Контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України: правове регулювання та проблеми реалізації / С. Лінецький // Часопис Парламент. - 2015. - № 1. – С. 9

люється тією обставиною, що парламентська більшість, будучи опорою уряду і всієї влади, не має на меті здійснювати постійний моніторинг діяльності виконавчої влади і не зацікавлена в детальному і поглибленому аналізі діяльності владних органів. Тому повноцінна реалізація контрольної функції парламенту можлива лише за умови продуктивної діяльності опозиції, яка має ефективно використовувати законодавчо передбачені важелі парламентського контролю за діяльністю адміністрації. Саме комітети Верховної Ради можуть стати тим майданчиком в парламенті, через який будуть реалізуватися в повній мірі контрольні повноваження представницької легіслатури, особливо якщо враховувати, що для цього є законодавчо визначені передумови.

Характеризуючи контрольну функцію комітетів Верховної Ради слід відзначити, що робочі органи парламенту реалізують її через низку форм, які законодавчо регламентовані. Так, ст. 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» визначає, що контрольна функція комітетів полягає в: 1) аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготовці та поданні відповідних висновків та рекомендацій на розгляд Верховної Ради України; 2) участі за дорученням Верховної Ради України у проведенні «Дня Уряду України»; 3) контролі за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому законом; 4) організації та підготовці за дорученням Верховної Ради України парламентських слухань; 5) організації та підготовці слухань у комітетах; 6) підготовці та поданні на розгляд Верховної Ради України запитів до Президента України від комітету відповідно до положень пункту 34 частини першої статті 85 Конституції України; 7) взаємодії з Рахунковою палатою; 8) взаємодії з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини; 9) направленні матеріалів для відповідного реагування в межах, установлених законом, органам Верховної Ради України, державним органам, їх посадовим особам; 10) погодженні питань, проведенні консультацій щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних державних органів, створенні і ліквідації спеціальних державних органів, що віднесені

до предметів відання комітетів, та здійсненні інших погоджень і консультацій у випадках, передбачених законом.

Визначаючи стан реалізації вказаних комітетських правомочностей на практиці слід погодитися із позицією С. В. Лінецького з приводу того, що за сучасних умов дії принципу пропорційного представництва всіх фракцій парламенту у складі його комітетів відбувається своєрідна «дифузія» контрольної влади всередині кожного комітету та й парламенту в цілому. Такій дифузії об'єктивно сприяють також неоднорідність більшості та опозиції (наявність всередині них внутрішніх суперечностей, внутрішньо-фракційних розмежувань тощо), мінливість їх ролей від одного скликання парламенту до іншого (часто більшість та опозиція міняються місцями в парламенті, інколи це трапляється навіть упродовж однієї каденції парламенту). Відповідно, і цілі парламентського контролю часто диктуються не так завданнями поліпшення державного управління, а швидше політичною боротьбою між більшістю та опозицією всередині парламенту, протиборством партій та фракцій¹. Не зважаючи на те, що при реалізації контрольних повноважень комітету політична складова превалює, все ж слід підкреслити, що широкий інструментарій, який надає комітетам законодавство нині на практиці використовується не в повній мірі. У свою чергу це призводить до того, що контрольна функція всього парламенту виявляється недієвою і перетворюється скоріше на правову фікцію, а ніж на ефективний механізм парламентської практики. Контрольна функція це той м'яз на тілі українського парламенту, який має постійно знаходитися в тонусі і його застосування повинно бути перманентним. М'язи ж які не використовуються з часом атрофуються і відмирають. Як видається, збереження нинішньої динаміки реалізації контрольної функції як на парламентському, так і на комітетському рівнях може призвести саме до такого результату.

Форми роботи та види актів парламентських комітетів.

Робота комітетів Верховної Ради організовується в декількох формах: засіданнях та слуханнях. Засідання комітету є повноважним при наявності кворуму – присутності більше половини від затвердженого

¹ Лінецький С. Контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України: правове регулювання та проблеми реалізації / С. Лінецький // Часопис Парламент. - 2015. - № 1. - С. 9

Верховною Радою України складу його членів. Засідання комітетів можуть бути відкритими і закритими, залежно від рішення самого комітету. В тих випадках коли засідання є відкритим забезпечується гласність, а присутні на засіданнях особи мають право здійснювати звукозапис, кіно-, фото- і відеозйомку, трансляцію засідань по радіо і телебаченню, онлайн трансляцію в мережі Інтернет та/або інших мережах передачі даних, якщо це не заважає проведенню засідань комітетів.

Голосування на засіданнях відбувається депутатами, членами комітету, особисто і відкрито. Кожен депутат має три варіанти для голосування: «за», «проти», «утримався». Рішення затверджуються більшістю голосів присутніх на засіданні комітету. Разом з тим, законодавчо передбачена можливість перегляду прийнятого комітетом акту, якщо за це проголосує більшість від затвердженого Верховною Радою України складу членів комітету. Затверджений комітетом акт неможливо переглянути лише в тому випадку, якщо Верховна Рада на своєму засіданні уже прийняла рішення з відповідного питання. У визначених законом випадках на засіданні комітету може проводитися таємне голосування шляхом подачі бюлетенів.

Також Законом України «Про комітети Верховної Ради України» передбачена можливість проведення виїзних засідань комітетів, або спільних з іншими комітетами. Спільні засідання комітетів можуть скликатися за ініціативою самих комітетів, або за дорученням Верховної Ради.

Комітети мають право запрошувати на свої засідання авторів та ініціаторів внесених законопроектів, науковців, консультантів і експертів, фахівців-практиків та інших осіб. Для отримання роз'яснень з питань порядку денного у комітетів існує законодавчо закріплене право запрошувати на свої засідання Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, міністрів, керівників інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, а також їх посадових і службових осіб.

Ч. 1 ст. 57 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» передбачає, що посадові особи державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та об'єднань громадян за нез'явлення на засідання комітету без поважних причин, на-

дання недостовірної, неповної інформації, відмову надати інформацію або за навмисне її приховування, створення штучних перешкод у роботі комітетів несуть відповідальність у встановленому законом порядку, крім випадків, передбачених законом. Разом з тим, реальні санкції і практика притягнення до відповідальності за перелічені вище діяння відсутні, що перетворює вказану норму скоріше на декларативну.

У свою чергу члени комітету зобов'язані особисто брати участь у засіданні комітету, що передбачено п. 1 та п. 2 ч. 3 ст. 39 та ч. 1. ст. 47 Закону України «Про комітети Верховної Ради України». Тим не менше, робота депутатів в комітетах є одним із найбільш проблемних питань в організації діяльності українського парламенту. Санкції щодо депутатів за відсутність на засіданнях комітетів законодавчо не встановлені. П. 16 ч. 2 ст. 34 та ч. 3 ст. 47 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» встановлює фракційну відповідальність депутатів, оскільки передбачає, що голова комітету щомісячно подається інформація відповідним фракціям у Верховній Раді України про відсутність їх членів на засіданнях комітетів без поважних причин. Однак дане інформування є недостатньо дієвим механізмом забезпечення роботи народних депутатів в комітетах. У парламентській практиці явище саботування депутатами засідань комітетів є доволі розповсюдженим і загальновідомим. Часто це призводить до того, що другий тиждень кожного календарного місяця впродовж сесії, який відведений для роботи депутатів у комітетах, перетворюється для народних обранців на вихідний. Лівова ж частина роботи в комітетах проводиться саме під час проведення тижня пленарних засідань. Діючого законодавчо визначеного інструментарію для виправлення цієї ситуації видається недостатньо.

Також однією із форм роботи комітетів є слухання в комітетах. Окрім цього, комітети можуть організувати «круглі столи», конференції та інші заходи з приводу тематики, яка відповідає сфері їхнього відання. Хоча такий метод і використовується в парламентській і комітетській діяльності, однак все ж слід відзначити, що він не набув широкого практичного застосування.

Ст. 49 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» визначено види актів, які можуть прийматися комітетами за результатами своєї роботи. Зокрема, серед таких актів виокремлено: 1) рішен-

ня – з організаційних питань; 2) висновки – у випадках, передбачених законом чи Регламентом Верховної Ради України; 3) рекомендації – щодо контрольної діяльності комітетів; щодо осіб, які пропонуються для обрання, призначення, надання згоди на призначення чи звільнення Верховною Радою України; щодо результатів слухань у комітетах. В даному контексті слід підкреслити, що у вітчизняній науці вже давно точаться дискусії з приводу юридичної сили актів, які приймаються комітетами. Існують прихильники як надання обов'язкового характеру актам комітетів, так і навпаки – закріплення за ними рекомендаційної природи. Беручи до уваги ту обставину, що комітет не повинен підміняти своєю діяльністю і нормотворчістю всієї легіслатури, все ж у виключних випадках, з метою забезпечення більш ефективної діяльності робочих органів парламенту, слід за певними комітетськими актами визначити обов'язкову силу. Співзвучну з вказаною думкою позицію відстоює Ю. Г. Барабаш, який слушно підкреслює, що для цього також необхідно забезпечити відповідну класифікацію актів комітетів¹. Саме законодавче визначення за окремими видами актів обов'язкового характеру може забезпечити збільшення продуктивності та авторитетності функціонування парламентських комітетів, а як наслідок, і всієї Верховної Ради.

¹ Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект). Монографія. – Харків : 2004. – С. 90

Висновки до Розділу 1.

Проведене дослідження дозволило виявити низку проблемних аспектів у законодавчому забезпеченні та практичній діяльності комітетів Верховної Ради України, серед яких доцільно виділити наступні.

У вітчизняному законодавстві передбачений квотний принцип формування персонального складу та заміщення керівних посад в парламентських комітетах, при цьому не деталізовані принципи і підходи до такого квотного формування. В даному контексті відсутність уніфікованого підходу щодо формування парламентських комітетів перетворює цей процес в заполітизований та такий, що має значний конфліктогенний характер, а це в перспективі негативно відображається на взаємостосунках як в середині коаліції, так і між коаліцією та опозицією.

Залишаються невирішеними на законодавчому рівні питань щодо: а) кількості парламентських комітетів, які мають діяти в парламенті; б) граничної кількості підкомітетів, які можуть діяти в комітеті; в) мінімально допустимого та максимального кількісного порогу членів одного парламентського комітету.

Систематичне порушення Регламенту Верховною Радою України при формуванні керівного складу парламентських комітетів.

Відкликання посадових осіб парламентських комітетів має бути погодженою із фракцією, за квотою якої народний депутат був обраний на посаду. Це передбачає відповідальність депутата не перед інституцією, а перед політичною силою, що перетворює відповідальність на безвідповідальність.

Відсутність конкретних санкцій стосовно депутатів, які пропускають засідання комітетів без поважних причин. В даному аспекті інформування про відповідні факти політичні фракції створює передумови для політичної, а не юридичної відповідальності нардепів, що є неідеальним.

Викликає зауваження стан реалізації та взагалі доцільність повноваження комітетів щодо розробки проектів законів як плоду колективної діяльності представників різних політичних сил, що є членами відповідного робочого органу парламенту.

Відсутність дієвих практик та налагоджених каналів міжінституційної комунікації між, з одного боку, комітетами Верховної Ради, а з

іншого – міністерствами, департаментами уряду, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями та іншими стейкхолдерами.

Непрозорість процесу обговорення змісту законопроектів, що проявляється в: а) закритості засідань парламентських комітетів для широкого загалу; б) висновки щодо законопроекту, які були отримані від наукових, експертних установ, державних органів, органів місцевого самоврядування, тощо досі мають закритий характер через відсутність практики їхнього оприлюднення; в) несформована стійка практики заслуховування на засіданнях комітету широкого кола стейкхолдерів при розгляді законопроектів, тощо.

Відсутність законодавчого закріплення інституту доповідача щодо розглядуваних питань на засіданнях парламентських комітетів.

Нехтування установчими повноваження комітетів шляхом непровадження публічних слухань у комітетах стосовно кандидатур посадових осіб, яких згідно з Конституцією України обирає, призначає, затверджує Верховна Рада України або надає згоду на їхнє призначення.

Неналежний стан реалізації комітетами своїх контрольних повноважень, головним чином через ігнорування наданого законодавством широкого інструментарію для реалізації цієї функції.

Відсутність законодавчого закріплення реальних санкцій, які можуть бути застосовані до посадових осіб державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та об'єднань громадян за нез'явлення на засідання комітету без поважних причин, надання недостовірної, неповної інформації, відмову надати інформацію або за навмисне її приховування, створення штучних перешкод у роботі комітетів.

Необхідність чіткого законодавчого визначення за окремими видами актів парламентських комітетів рекомендаційного характеру, а за деякими – обов'язкового, що може забезпечити більшу продуктивність та авторитетність комітетів.

РОЗДІЛ 2.

ПРАКТИКА ДІЯЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОМІТЕТІВ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ НА ПРИКЛАДІ КОМІТЕТІВ КОНГРЕСУ США.

2.1. Доктринально-типологічні підходи до характеристики комітетської системи парламенту в зарубіжних країнах.

Комітети як робочі органи загальнонаціональних легіслатур є обов'язковим атрибутом інституційного дизайну зарубіжних парламентів. Система парламентських комітетів, способи їх формування, склад і структура, функції і компетенції, їхня роль при здійсненні парламентом законодавчих і контрольних повноважень залежить від багатьох факторів. Перш за все комітети, будучи структурними підрозділами парламенту, залежать від повноважень самої легіслатури, її місця в системі органів державної влади.

Важливим є визначення понятійно-категоріального апарату, який використовується у контексті робочих органів парламентів зарубіжних країн. Для країн, які зазнали значного впливу Вестмінстерської моделі державно-владного управління, притаманним є використання терміну «комітети» для позначення робочих органів легіслатури. В країнах континентальної правової системи в даному контексті здебільшого використовується поняття «комісії». Разом з тим, в деяких країнах використовується обидва зазначені терміни. Особливо це притаманно для країн пострадянського простору, які використовують поняття «комітет» для позначення постійного органу парламенту або однієї з палат, а «комісія» – для допоміжного органу, утворюваного за необхідності виконання окремих завдань, ведення чи підготовки справ, що належать до компетенції легіслатури (палати)¹.

¹ Словська І. Є. Конституційно-правовий статус парламенту – Верховної Ради України : монографія / І. Є. Словська. – Київ: Юрінком Інтер, 2013. – С.53 - 54

Особливості правового регулювання та парламентська практика в різних країнах по-різному визначають внутрішню структуруваність комітетської системи загальнонаціональних представницьких легіслатур. Часто виділяють постійні, тимчасові, спеціальні, слідчі комітети. Також вони можуть поділятися за функціональною чи тематичною спрямованістю.

Якщо спробувати класифікувати зарубіжні парламенти з точки зору місця і ролі в їхній діяльності комітетів, то в правовій науці прийнято виділяти країни, де значення комітетів традиційно велике і де вони не відіграють такої важливої ролі. До першої групи відносять країни, де комітети можуть проводити слухання, засідання й здійснювати свої функції не тільки під час сесії, але й між ними, проводити розслідування з будь-яких питань їхньої юрисдикції, викликати свідків, вимагати необхідні документи, тощо. До таких країн відносять США, Бразилію, Італію, Іспанію та ін. Симптоматично, що до категорії парламентів із сильною комітетською системою можуть належати як країни з президентською, так і з парламентською формою правління.

В якості прикладу парламентів, в яких роль комітетів не настільки значна, вітчизняні науковці виділяють країни, що розвиваються, де законодавчі органи часто відіграють роль консультативного органу, лише формально затверджуючи урядові законопроекти. Парламентські комітети в таких країнах нечасто використовують законодавчо надані їм права, пов'язані з викликом посадових осіб і свідків, вимаганням документів, тощо. В країнах з авторитарними режимами такі повноваження за комітетами закріплені лише формально¹. Виходячи із означеного підходу до характеристики комітетської системи зарубіжних парламентів можна визнати, що наявність «сильної» чи «слабкої» моделі структурних підрозділів представницької легіслатури, характеризує стан розвитку парламентаризму в тій чи іншій країні.

Також у правовій науці інколи використовується дещо інший підхід до вказаної проблематики. Так, деякі науковці як легіслатури із «сильною» комітетською системою характеризують парламенти, в яких комітети працюють на постійній основі, зберіга-

¹ Парламентське право України: Навч. посібник / кол. авт; за ред. д-ра юр. наук, проф. О. Н. Ярмиша. – Харків: Видавництво Харк. нац. ун-ту внутр. Справ, 2007. – С.268-269

ють свої повноваження протягом декількох сесій і мають галузеву спрямованість у відповідності із структурою органів в уряді. Найбільш же слабкими є системи тимчасових комітетів, які створюються із спеціальною ціллю. Виходячи з даного, темпорально-відомчого підходу, вітчизняні дослідники як приклад легіслатури із «сильною» комітетською системою наводять Конгрес США, а зі «слабкою» – Парламент Великої Британії¹.

Серед зарубіжних науковців, які досліджували проблематику функціонування парламентських комітетів особливе місце займає Девід Олсон (США), який поряд з Філіпом Нортонем (Велика Британія), вважається одним із найавторитетніших у світі дослідників легіслатур. Так, у своїй роботі «Демократичні законодавчі інститути» Д. Олсон запропонував методологічну основу дослідження і класифікації парламентських комітетів, яку нині вже можна вважати класичною. Зокрема автор зазначає, що найбільш активна та ефективна система комітетів у світових демократичних законодавчих органах, як правило, має декілька характеристик. По-перше, їхня юрисдикція визначається конкретним предметом, і це, в свою чергу, має тенденцію до створення паралельної комітетської системи по відношенню до урядових органів (міністерств). По-друге, членство в комітетах, як правило, є постійним протягом усього періоду діяльності легіслатури між парламентськими виборами, а також після виборів, якщо членів комітету переобрано. По-третє, на посади голів комітетів призначаються депутати, які мають багаторічний досвід роботи в конкретному комітеті².

Окрім цього, Д. Олсон запропонував декілька критеріїв, які можуть бути покладені для водорозділу між двома типами легіслатур – з «сильними» та «слабкими» комітетськими системами.

Юрисдикція комітету. Розповсюджується на конкретний предмет, чи на не пов'язані між собою сфери, що впливає на спеціалізацію робочого органу парламенту. Важливим також є постійний чи змінюваний характер юрисдикції комітету (між сесіями або між скликаннями легіслатури).

¹ Конституционное право зарубежных стран : учебник / Н. В. Мишина, А. Р. Крусян, Д. Я. Гараджаев и др. – Харьков : Право, 2015. – С.303

² Olson D. Democratic Legislative Institutions: A Comparative View / David M. Olson. – New York: Routledge, 1994. – P. 56

Сфера компетенції комітету. Яка роль комітету в законодавчому процесі, при реалізації контрольної функції, розподілі бюджетних асигнувань, здійснення розслідувань, тощо.

Персональний склад комітетів. Важливим є питання стабільності складу комітету парламенту, оскільки це безпосередньо впливає на якість роботи комітету.

Спосіб обрання голови комітету. Обрання голови на основі його професійних якостей, що підтверджується стажем роботи в конкретному комітеті, чи виходячи з політичної кон'юнктури¹.

Кожна легіслатура володіє своїми унікальними особливостями функціонування. Це стосується в тому числі і діяльності комітетів у парламентах зарубіжних країн, а також їхнього кількісного переліку. В аспекті нашого дослідження видаються цікавими статистичні дані з приводу кількісного складу комітетів у зарубіжних парламентах. Так, у спільному проекті Міжпарламентського союзу і Програми розвитку ООН було досліджено 190 парламентів світу. У табл. 3 наведений кількісний склад комітетів в різних палатах і в цілому в парламентах зарубіжних країн. У табл. 4 наведені дані виходячи з регіонального підходу до питання кількості комітетів в парламентах зарубіжних країн.

Вбачається, що корисним для України є досвід функціонування парламентських комітетів у країнах із «сильною» комітетською системою, а індивідуальні особливості діяльності робочих органів загальнонаціональних легіслатур доречніше розглядати на конкретних прикладах. У своєму дослідженні ми зупинимося на аналізі конституційно-правового визначення статусу постійних комітетів та практики їхньої діяльності у найбільш яскравого представника англо-саксонської правової сім'ї із «сильною» комітетською системою – Конгрес США.

2.2. Комітети Конгресу США.

Конгрес США має одну із найбільш розгалужених комітетських систем у світі. Широка комітетська палітра відображає багатофунк-

¹ Дет. див.: Olson D. Democratic Legislative Institutions: A Comparative View / David M. Olson. – New York: Routledge, 1994. – P. 56 - 73

ціональність загальнонаціональної легіслатури США, а також покликає забезпечити ефективне виконання завдань які покладені на Конгрес, що значною мірою засвідчує важливу та активну роль цього інституту в політичному житті країни.

Особливість конституційно-правового статусу комітетів Конгресу США обумовлюється тим, що він регулюється Конституцією, Правилами палат, Правилами комітетів та Посібником Джефферсона¹. Так, секція 2 розділу 5 статті 1 Конституції США визначає, що кожна Палата Конгресу встановлює правила проведення своїх засідань². Власне саме ця конституційна норма надає право палатам Конгресу самостійно вирішувати питання організації своєї діяльності шляхом прийняття відповідних Правил палат.

Формально юридично нове скликання Палати представників не пов'язане Правилами, що діяли в попередньому Конгресі, тому затверджує свої власні Правила процедурної діяльності. Тим не менше, це не означає, що в кожному наступному Конгресі діють суттєво нові правила парламентської процедури. На практиці Палата представників бере за основу Правила діяльності, які були затверджені попереднім складом Палати і за необхідності вносить деякі зміни до них, які пропонуються парламентськими клерками. Таким чином забезпечується правовий континуїтет парламентської процедури в Палаті представників.

Що стосується Сенату, то враховуючи ротаційний принцип його формування, процедуру діяльності верхньої Палати Конгресу визначають Постійні правила (*Standing Rules of the Senate*)³ та Керівництво Сенату (*Senate Manual*)⁴. Останній документ підготовлюється під час другої сесії кожного скликання Конгресу Коміте-

¹ Посібник з парламентської практики для використання Сенату Сполучених Штатів (*A Manual of Parliamentary Practice for the Use of the Senate of the United States*), написаний Томасом Джефферсоном у 1801 році, є першою американською книгою про парламентську процедуру. Дет. див:

² The Constitution of the United States [Electronic resource]. – Mode of access: <http://constitutionus.com/>

³ Rules of the Senate [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.rules.senate.gov/public/index.cfm?p=RulesOfSenateHome>

⁴ Senate Manual [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/SMAN-113/pdf/SMAN-113.pdf>

том з правил та адміністрації Сенату, і містить постійні правила, накази, закони та резолюції, що стосуються Сенату, а також копії історичних документів США, таких як Посібник Джефферсона, Декларація Незалежності, Статті Конфедерації, Конституція Сполучених Штатів, тощо. Окрім цього у Керівництві Сенату зібрана статистична інформація про Сенат та інші державні установи. Положення, які викладаються в цьому документі пізніше можуть бути покладені в основу внесення змін до Постійних правил Сенату. За рахунок прийняття такого документу як Керівництво Сенату, з одного боку, забезпечується збереження інституційної пам'яті, а з іншого – розвиток парламентської процедури.

Важливою особливістю практичної діяльності постійних комітетів є те, що кожен з них, керуючись керівними принципами палати та прийнятими нею Правилами, приймає власний набір правил, тим самим надаючи кожному комітету свій особливий характер. Правила постійних комітетів також мають доволі сталий характер, а зміни які вносяться є доволі ситуативними і служать адаптації діяльності і підвищенню ефективності функціонування робочого органу Конгресу.

В американській науці конституційного права прийнято виділяти чотири групи комітетів, які функціонують в палатах Конгресу: а) постійні комітети – робочі органи Конгресу, які діють на перманентній основі, мають чітко визначену юрисдикцію і є відзеркаленням системи урядових органів; б) виборні і спеціальні комітети – створюються на тимчасовій основі в палатах Конгресу для дослідження окремих питань, однак вони не генерують законодавчі пропозиції; в) спільні комітети Палати представників та Сенату – створюються в Конгресі задля захисту від неадекватного розгляду законопроектів у постійних комітетах палат та з метою забезпечення більшої координації або секретності законодавчого розгляду окремої категорії законопроектів. Таким чином, спільні комітети палат Конгресу є спробою прискорити розгляд законодавства і сприяти координації та/або зменшення потенціалу для витоку конфіденційної інформації; г) узгоджувальні комітети – створюються

із конгресменів¹ та сенаторів² з метою усунення суперечностей у варіантах законопроекту, який був розглянутий в Палаті представників та Сенаті, для його остаточного затвердження Конгресом³.

Разом з тим, на практиці часто створюються комітети, які мають ознаки одночасно декількох вищезазначених груп, тому їх можна назвати гібридними. Наприклад, Резолюцією Палати представників Конгресу 95-го скликання від 27 червня 1977 року було створено нині діючий Постійний спеціальний комітет з розвідки, що здійснює нагляд за діяльністю розвідувальної спільноти США, яка включає в себе сімнадцять елементів уряду США⁴. Також в низці випадків діяли спільні спеціальні комітети палат Конгресу, які мали тимчасовий характер функціонування і створювалися для розгляду урядових скандалів або соціальних проблем. Найбільш відомий комітет такого типу був створений Конгресом в 2002 році з розслідування діяльності служб розвідувальної спільноти США до та після терактів 11 вересня 2001 року, до складу якого входили представники Розвідувальних комітетів Сенату та Палати представників⁵. Особливу роль в діяльності Конгресу відіграє Комітет всієї палати. Ця юридична фікція означає, що будь-яка палата Конгресу може трансформуватися в комітет задля обговорення за спрощеною процедурою термінових і безспірних законопроектів, а в Сенаті ще й для обговорення міжнародних питань⁶. Окрім цього в Конгресі також створюються комісії та кокуси. Ці парламентські робочі органи можна вважати не в повній мірі традиційними

¹ В США конгресменами, рідше представниками, називають лише членів Палати представників (нижньої палати Конгресу).

² Сенаторами називають членів Сенату (верхньої палати Конгресу).

³ Frantzich S., Berube C. Congress Games and Strategies / Stephen E. Frantzich, Claude Berube. – Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2010. – P. 168-169

⁴ U.S. House of Representatives Permanent Select Committee on Intelligence [Electronic resource]. – Mode of access: <https://intelligence.house.gov/about/history-and-jurisdiction.htm>

⁵ Ritchie D. The Congress of the United States: A Student Companion / Donald A. Ritchie. - 3rd Edition. – New York: Oxford University Press, 2006. – P. 121

⁶ Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник / В. Е. Чиркин. – 7-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма : ИНФРА-М, 2012. – С. 370

комітетами, адже до їхнього складу входять не лише представники Конгресу, а й аутсайтери. Нині в комітетській системі Конгресу діє лише один кокус – Кокус Сенату з міжнародного контролю за наркотиками, який в момент заснування (1985 р.) мав назву «Комісія»¹.

Перелік комітетів які діють в Палаті представників та Сенаті, їхня юрисдикція, кількісний склад, загальні аспекти функціонування встановлюються Правилами палат (Правило Х Палати представників та Правило XXV Сенату). У нині діючому Конгресі 115-го скликання функціонує: 1) 20 постійних комітетів Палати представників та 16 постійних комітетів Сенату; 2) два виборних комітети в Палаті представників і 4 в Сенаті; 3) 4 спільні комітети палат Конгресу; 4) 2 комісії Палати представників та один кокус Сенату (дет. див. Табл. 5). Однак змальована комітетська палітра може змінюватися доволі мобільно.

Основний масив роботи, відповідальності, а як наслідок і влади в комітетській системі Конгресу припадає на постійні комітети палат. Через це саме постійні комітети сенатор Дж. Ф. Хор, а за ним і В. Вільсон, називав «маленькими легіслатурами»². Виходячи з інтересів нашого дослідження ми сконцентруємося на дослідженні основних аспектів діяльності постійних комітетів Конгресу.

Нинішня комітетська система Конгресу формувалася довгий час і значний період була доволі хаотичною та малоефективною. На початку ХХ століття постійних комітетів діяло забагато для організованої парламентської діяльності і цілісного законодавчого процесу. Окрім цього, вони були надто децентралізовані, щоб систематично та скоординовано формувати політичний курс. Кількість комітетів у Конгресі досягла апогею в 1913 році: в Палаті Представників діяло 61, а в Сенаті – 74³. Внаслідок загострення ситуації у світі в 30-х роках ХХ століття Конгрес пішов на поступки президентській владі делегувавши значні повноваження агентствам виконавчої влади. Як наслідок, після завершення Другої світової війни Конгресу по-

¹ The Senate Caucus on International Narcotics Control [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.drugcaucus.senate.gov/content/about>

² Wilson W. Congressional Government. A Study in American Politics / Woodrow Wilson. – Boston and New York: The Riverside Press Cambridge, 1885. – P. 103

³ Комітет Конгресу США: історія компромісів // Віче . - 1998. - № 11. - С. 146

трібно було адаптуватися до нових умов співвідношення системи влади в США. Для того аби відновити свій авторитет в очах громадськості, забезпечити більш ефективний контроль за діяльністю адміністрації, а також раціоналізувати свою діяльність Конгресом в 1946 році було прийнято Акт про реорганізацію законодавчої діяльності. Головний реформаторський аспект цього статуту полягав у скороченні кількості постійних комітетів з 48 до 19 комітетів у Палаті представників та з 33 до 15 – у Сенаті, а також збільшенні штату працівників комітетів¹.

Хоча з 1948 року, коли набув чинності Акт про реорганізацію законодавчої діяльності, кількість постійних комітетів збільшилася станом на сьогодні в Палаті представників лише на 2 комітети і на 1 в Сенаті, однак головна організаційна проблема другої половини ХХ століття в діяльності комітетської системи Конгресу, полягала в збільшенні підкомітетів. Апогеєм цього процесу став 1976 рік, коли в Палаті представників діяло близько 150 підкомітетів, а в Сенаті – близько 140². Нині секцією d пункту 5 правила Х Правил Палати представників обмежена чисельність підкомітетів постійних комітетів нижньої Палати³. Так, комітети можуть мати 5 підкомітетів, за винятком Комітету, який підтримує підкомітет з нагляду (не більше шести підкомітетів), Комітету із асигнувань (не більше 13 підкомітетів), Комітету з питань нагляду та урядової реформи (не більше семи підкомітетів). У Сенаті кількість підкомітетів постійних комітетів не обмежена.

Постійні комітети обох палат Конгресу є віддзеркаленням органів виконавчої влади у США. Проаналізувавши перелік постійних комітетів Палати представників та Сенату (див. табл. 5) стає зрозумілим, що деякі з них мають ідентичну назву і, як правило, суміжну компетенцію. Разом з тим, оскільки в Палаті представників діє на 4 постійних комітети більше, ніж в Сенаті, деякі з по-

¹ The Legislative Reorganization Act of 1946 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://history.house.gov/Historical-Highlights/1901-1950/The-Legislative-Reorganization-Act-of-1946/>

² Frantzich S., Berube C. Congress Games and Strategies / Stephen E. Frantzich, Claude Berube. – Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2010. – P. 167

³ Rules of the House of Representatives [Electronic resource]. – Mode of access: <http://clerk.house.gov/legislative/house-rules.pdf>

стійних комітетів верхньої палати володіють компетенцією, яка є суміжною з юрисдикцією декількох постійних комітетів нижньої палати Конгресу. Разом з тим, деякі комітети різних палат навіть маючи ідентичну юрисдикцію і назви, мають різні повноваження. Наприклад, такі постійні комітети Палати представників і Сенату, як комітети з асигнування, з одного боку, володіють однаковими повноваженнями в аспекті асигнування коштів для діяльності уряду, а з іншого – їхня компетенція відрізняється важливою деталлю. Сенатський комітет володіє тільки негативною владою, тобто правом не погоджуватися з рішенням комітету нижньої палати. У науці відзначається, що відсутність позитивної компоненти в роботі цього комітету Сенату аж ніяк не засвідчує його слабкості, а навпаки, демонструє що кінцеве рішення щодо асигнувань не може пройти без згоди Сенату¹. Ще одним ілюстративним прикладом вказаної тенденції є те, що на практиці повноваження Комітету у зовнішніх справах Палати представників є меншими ніж у його вівзаві із Сенату – Комітету із зовнішніх зв'язків, що обумовлюється особливою компетенцією в даній сфері самого Сенату.

Важливо відзначити, що конгресмени і сенатори мають право бути членами не лише одного постійного комітету. Разом з тим, в Правилах палат встановлюються обмеження на подібне членство. Так, конгресмени згідно з чинними Правилами Палати представників можуть виконувати функції двох комітетів та чотирьох підкомітетів². Правило XXV Сенату передбачає право сенаторів бути членами 4 постійних комітетів і 5 підкомітетів. Разом з тим, визначено дві групи комітетів і встановлено обмеження щодо членства сенаторів у не більше двох комітетах із однієї групи комітетів³.

У Правилах палат визначається чіткий кількісний склад кожного з постійних комітетів. Комітети Конгресу відрізняються одне від одного не лише юрисдикцією, політичним забарвленням та авторитетом, а й функціональною спрямованістю і стилем роботи.

¹ Громько Анат. Конгресс США (выборы, организация, полномочия) / Анат. Громько. – Москва: Издательство ИМО, 1957. – С.109

² Rules of the House of Representatives [Electronic resource]. – Mode of access: <http://clerk.house.gov/legislative/house-rules.pdf>

³ Rules of the Senate [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.rules.senate.gov/public/index.cfm?p=RulesOfSenateHome>

У Конгресі є група комітетів які називають «ексклюзивними», членство в яких є найбільш бажаним для сенаторів та конгресменів. До таких комітетів у кожній з палат належать: Комітет з питань асигнувань, Комітет з питань бюджету, Комітет з питань організації роботи палати, Комітет бюджетних пропозицій. У Сенаті поряд з вказаними також можна виділити Комітет із зовнішніх зв'язків та Комітет у справах збройних сил. «Ексклюзивні» комітети приваблюють до себе конгресменів і сенаторів, які бажають впливати на державну політику, стати спеціалістами з важливих проблем і підняти свій авторитет серед колег. Члени таких комітетів часто мають політичну програму, яку вони сподіваються здійснити через членство у відповідному комітеті. Вказану групу постійних комітетів називають «ексклюзивними» через наявність у них широкої юрисдикції, зокрема у фінансовій сфері, та через їхній вплив на законодавчий процес і роботу палат. Тому членство в зазначених комітетах є запорукою забезпечення серйозного впливу як на діяльність самого Конгресу, так і всього адміністративного апарату держави.

Такі ж комітети як Комітет з питань національної безпеки Палати представників та Комітет з питань національної безпеки та урядових справ Сенату є менш престижними, однак приваблюють членів, які прагнуть служити на благо виборців і які більше переймаються укріпленням свого становища для переобрання, ніж підвищенням власного впливу серед колег в Конгресі¹. На крайньому боці спектру системи постійних комітетів знаходиться Комітет з етики, який є найменш привабливим для парламентарів головним чином через необхідність проведення розслідувань стосовно своїх колег. На практиці парламентарі погоджуються на членство в цих комітетах в обмін на право членства в більш престижному комітеті².

Конгресмени і сенатори, будучи у переважній більшості професійними парламентарями³, усвідомлюють, що робота в тому

¹ Уилсон Дж. Американское правительство: пер. с англ. / Дж. Уилсон – Москва: Издательская группа «Прогресс», «Универс», 1995. – С. 298

² Frantzych S., Berube C. Congress Games and Strategies / Stephen E. Frantzych, Claude Berube. – Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2010. – P. 173

³ Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник / В. Е. Чиркин. – 7-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма : ИНФРА-М, 2012. – С. 370

чи іншому комітеті може як сприяти розвитку їхньої кар'єри, так і розрушити її. Робота в політично орієнтованих комітетах, або цілеспрямованих на Конгрес, справді підіймає престиж і вплив у Конгресі, однак працюють в них здебільшого конгресмени і сенатори «з ім'ям», професійні політики, що мають значну підтримку серед електорату і займають авторитетну позицію в партії. Молодші ж парламентарі намагаються лише досягнути цього рівня, тому в переважній більшості випадків на початкових етапах своєї політичної кар'єри прагнуть отримати визнання серед електорату, що слугує визнанням серед колег.

Які б цілі не переслідував конгресмен чи сенатор, в якому б комітеті не бажав працювати, але питання про делегування своїх представників у той чи інший комітет, на ту чи іншу посаду в комітеті, залежить і вирішується Кокусом Демократичної партії та Конференцією Республіканської партії, а палатами лише затверджується. Слід підкреслити, що всі посади голів комітетів обіймають представники більшості, а кількісний склад є пропорційним складу палати.

Характеризуючи персональний склад постійних комітетів В. Вільсон відзначав, що вони мають складатися із «невеликої кількості висококваліфікованих політичних розумів»¹. В основу селекційної діяльності партійних організації і всього Конгресу покладено декілька критеріїв, які традиційно приймаються до уваги при виборі кандидатур на роботу в тому чи іншому комітеті. Перш за це професія і досвід практичної діяльності, але не останнє значення відіграє положення кандидата в партії і його лояльність лідеру партії у відповідній палаті.

Конгресмен Бланш Ламберт на початку 90-х років ХХ століття якось зауважив: «Запит на комітетську посаду дещо нагадує настільну гру або брідж, оскільки ви завжди повинні знати, які карти були відіграні»². Насправді це порівняння є напрочуд влучним, адже відразу після виборів до Конгресу розпочинається боротьба але вже в середині самого Конгресу за посади в комітетах. Якщо

¹ Wilson W. Congressional Government. A Study in American Politics / Woodrow Wilson. – Boston and New York: The Riverside Press Cambridge, 1885. – P. 116

² Frantzich S., Berube C. Congress Games and Strategies / Stephen E. Frantzich, Claude Berube. – Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2010. – P. 173

вибори різко не змінили співвідношення партій у загальнонаціональній легіслатурі, переобрані конгресмени та сенатори майже завжди впевнені у збереженні своїх поточних посад. Відносна стабільність персонального складу є важливою характерною ознакою постійних комітетів Конгресу. У деяких випадках члени постійних комітетів сприймаються як окремі комітетські команди, на рішення яких інколи не в змозі вплинути навіть партії.

Тим не менше, гомогенність постійних комітетів все ж порушується як результатами виборів, так і внаслідок трансформацій і розвитку партій. Головний вплив на цей процес здійснюють ті переобрані парламентарі які бажать покращити свої позиції, а також нові члени Конгресу. Вони ретельно стежать за позиціями, що відкриваються в комітетах через вихід на пенсію, поразку на виборах або перехід в інший комітет своїх колег. І лише за наявності «відкритих вакансій» вони повинні звернутися до своїх однопартиївців з проханням розмістити їх у відповідному комітеті. Як уже вище зазначалося, новообрані конгресмени та сенатори з меншою долею імовірності отримують призначення в найпрестижніші комітети, тому звертаються до лідерів партії через лідерів делегацій своїх штатів, вказуючи на свій власний досвід, лояльність до партійного керівництва та потреби виборців¹. Партійні ж лідери намагаються використовувати комітетські призначення як інструмент підвищення лояльності всередині партії².

Голови постійних комітетів у Конгресі, як і будь-які голови колегіальних органів у системі англосаксонського права, володіють широким колом повноважень: організувати роботу комітету, визначати порядок денний, призначати дату слухань, визначати доповідачів на пленарному засіданні палати по розгляду законопроектів, користуються дисциплінарними повноваженнями. Окрім цього, лише голова виступає від імені комітету перед ЗМІ³. Ще в

¹ Frantzich S., Berube C. Congress Games and Strategies / Stephen E. Frantzich, Claude Berube. – Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2010. – P. 174

² Rohde D. W. Parties and Leaders in the Postreform House (American Politics and Political Economy Series) / David W. Rohde. – Chicago: University of Chicago Press, 1991. – P. 77

³ Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник / В. Е. Чиркин. – 7-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма : ИНФРА-М, 2012. – С. 372

1885 році В. Вільсон зазначав: «Я не знаю як краще описати нашу форму правління в одній фразі, ніж назвати її правління голів постійних комітетів Конгресу»¹. Безумовно, при подібній концентрації повноважень в руках голови комітету, дана посада є надзвичайно авторитетною і за неї йде серйозна боротьба.

Система обрання голів постійних комітетів Конгресу США проходила декілька еволюційних етапів. Спершу очільники робочих органів призначалися на основі лояльності партійному лідеру і фактично за вибором останнього. Однак із послабленням влади партійних босів в США і демократизацією партійних організацій в основу обрання голів комітетів було покладено принцип старшинства (*the seniority principle*) – стаж роботи в комітеті. Система старшинства, як процес надання права головування представникам більшості в Палаті, які є членами комітету чи підкомітету з найдовшою безперервною службою, трансформувалася зі зручного звичаю до практично непорушного правила². Довгий час використання такого методу обрання голів постійних комітетів було достатньо ефективним, адже він забезпечував управління робочими органами Конгресу найбільш досвідченими парламентарями. Однак практика його використання довела і свої негативні риси: законсервованість системи, оскільки не було інших альтернативних механізмів обрання очільників комітетів що призводило до відсутності ротації партійних еліт протягом довгого часу, призначення в деяких випадках на посади голів осіб із найдовшим стажем роботи в комітеті, які не в повній мірі могли виконувати покладені на них обов'язки.

На початку 1970-х років під натиском покоління нових політиків, які пройшли до Конгресу, Конференція Республіканської партії та Кокус Консервативної в обох палатах прийняли рішення змінити свої правила дозволивши керівним партійним органам висувати кандидатів на пост голови які не мають найдовшого стажу роботи в комітеті чи підкомітеті та обирати таких очільників шляхом

¹ Wilson W. Congressional Government. A Study in American Politics / Woodrow Wilson. – Boston and New York: The Riverside Press Cambridge, 1885. – P. 102

² Frantzich S., Berube C. Congress Games and Strategies / Stephen E. Frantzich, Claude Berube. – Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2010. – P. 175

таємного голосування на партійному кокусі / конференції¹. Після Уотергейтського скандалу в 1974 році до Палати представників пройшла значна кількість новоспечених конгресменів-демократів, які вперше використали альтернативну процедуру заміщення посад голів комітетів, змістивши трьох очільників робочих органів нижньої палати, які займали свої посади за правом старшинства. А в 1985 році демократи знову використали цю процедуру з метою зміщення з посади голови Комітету зі збройних сил Палати представників². Незважаючи на те, що найважливішим фактором під час обрання голів комітетів все ще залишається принцип старшинства, однак запроваджений альтернативний механізм призначення очільників робочих органів Конгресу дав можливість змішувати з посад тих голів, які проявили свою некомпетентність або не відповідність партійним цілям.

Не зважаючи на проведену реформу, в 1995 році республіканці, які вперше за сорок років отримали більшість в Палаті представників, вирішили запровадити нормативні обмеження строку перебування на посаді голови комітету або підкомітету. У Правила Палати представників були внесені зміни, які передбачали, що всі голови комітету та підкомітету були обмежені в праві обіймати посаду голів постійних комітетів або підкомітетів трьома термінами поспіль. У 2005 році були внесені поправки до цього положення, якими було зроблено виняток лише для Комітету з правил Палати представників. Таким чином, нині діюча норма секції С(2) пункту 5 правила Х Правил Палати представників передбачає: «За винятком Комітету з правил, член постійного комітет не може виконувати функції голови одного і того ж постійного комітету або того самого підкомітету постійного комітету, протягом більше трьох послідовних скликань Конгресу»³ (6 років).

¹ McKay W., Johnson Ch. W. Parliament and Congress: Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century / William McKay and Charles W. Johnson. – Oxford: Oxford University Press, 2010. – P. 369

² Уилсон Дж. Американское правительство: пер. с англ. / Дж. Уилсон – Москва: Издательская группа «Прогресс», «Универс», 1995. – С. 295

³ Rules of the House of Representatives [Electronic resource]. – Mode of access: <http://clerk.house.gov/legislative/house-rules.pdf>

Цікаво, що республіканці в Сенаті в 1997 році наслідували цю ідею (обмеження право сенаторів обіймати пост голови одного і того ж комітету протягом не більше шести років поспіль), однак не кодифікувавши її шляхом внесення відповідних змін до Правил діяльності верхньої палати Конгресу, а закріпили лише як положення партійної політики. Це призвело до того, що коли в 2007 році більшість у Сенаті отримали демократи, вони відмовилися запроваджувати подібні обмеження до своїх голів постійних комітетів¹. Таким чином, нині Правило XXV Правил Сенату² не містить каденційних, темпоральних або інших обмежень на зайняття сенаторами посади голів постійних комітетів та їхніх підкомітетів.

Одним із важливих питань організації роботи постійних комітетів є участь у засіданнях їхніх членів. Кворум на засіданнях, який потрібен для прийняття рішень складає 1/3 від складу комітету (підкомітету)³. Оскільки конгресмени та сенатори одночасно є членами декількох постійних комітетів та підкомітетів, які до того ж часто мають суперечливі графіки, важко досягнути участі повного складу членів в роботі комітету. Тому члени Конгресу мають робити вибір (інколи доволі складний), щодо участі в роботі сесії якогось одного із комітетів. У більшості випадків менше половини членів комітету регулярно беруть участь у обговоренні і засіданнях комітетів. У парламентській практиці США діє неофіційне правило: «Ти не можеш перемогти, якщо не грасш»⁴. Тому конгресмени та сенатори приймаючи рішення щодо своєї участі / не участі в роботі постійного комітету, завжди мають пам'ятати цю аксіому.

Аби якимось чином упоратися із вказаною ситуацією конгресменами та сенаторами запроваджена система неофіційних практик

¹ McKay W., Johnson Ch. W. *Parliament and Congress: Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century* / William McKay and Charles W. Johnson. – Oxford: Oxford University Press, 2010. – P. 370

² Rules of the Senate [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.rules.senate.gov/public/index.cfm?p=RulesOfSenateHome>

³ McKay W., Johnson Ch. W. *Parliament and Congress: Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century* / William McKay and Charles W. Johnson. – Oxford: Oxford University Press, 2010. – P. 411

⁴ Frantzich S., Berube C. *Congress Games and Strategies* / Stephen E. Frantzich, Claude Berube. – Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2010. – P. 179

здля паралельної участі в засіданнях декількох постійних комітетів, членами яких вони є. Так, члени Конгресу часто відправляють своїх повірених співробітників для спостереження за засіданнями комітетів, на яких самі не можуть бути присутніми. Окрім цього, довгий час в практиці діяльності багатьох постійних комітетів Конгресу використовувалося так зване проксі-голосування (*proxy voting*) або голосування за дорученням. Його суть полягала в тому, що конгресмени або сенатори одному з довірених колег (обов'язково зі своєї палати) делегували право голосу на засіданні комітету по тому чи іншому питанню. Однак, ще в 1995 році, після завоювання республіканцями більшості в нижній палаті, практика голосування на засіданнях комітетів за дорученням була відмінена.

Через тривалість слухань та наявність інших зобов'язань у членів Конгресу, нечасто зустрічаються випадки засідань комітетів у повному складі протягом всього слухання. Це пов'язано із ще одним практичним способом, який використовується конгресменами і сенаторами щоб поєднати членство і участь в роботі декількох комітетів. Зазвичай заяви та запитання зачитуються за принципом старшинства (стажу роботи в комітеті) або, в деяких комітетах, залежно від участі (присутності на засіданнях під час слухань) членів комітету при розгляді конкретного питання. Голови комітету та лідер меншості комітету, як правило, працюють протягом усього часу проведення слухання. Старші члени комітету задавши запитання або виступивши, часто залишають слухання, а молодші – час від часу прибувають після початку засідання¹. Здавалося б нестача відвідуваності є серйозною проблемою організаційної діяльності комітетів Конгресу США, однак відсутність того чи іншого члена скоріше сприймається не як навмисний «прогул», а як виконання ним роботи в іншому комітеті Конгресу. Відсутність члена комітету під час голосування по якомусь із питань сприймається як мовчазна згода із тим рішенням, яке приймають його колеги. Разом з тим, якщо конгресмен або сенатор бажає донести до комітету і громадськості свою позицію і відстояти її він має «грати аби перемогти». Оцінку ж проведеної комітетом роботи дає палата на своєму засіданні шляхом голосування по суті підготовленого комітетом питання.

¹ Frantzich S., Berube C. *Congress Games and Strategies* / Stephen E. Frantzich, Claude Berube. – Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2010. – P. 179

Кожен постійний комітет Конгресу наділений не лише своєю унікальною юрисдикцією, як уже зазначалося, але й володіє власним функціональним інструментарієм, який чітко визначений в Правилах кожної з палат. У загальному робочі органи Конгресу в рамках своєї компетенції виконують наступні функції: 1) законопроектну; 2) організаційну; 3) наглядову; 4) установчу (номінаційну). Однак деякі комітети Конгресу можуть виконувати лише дві із вказаних функцій, деякі три, інші – всі чотири. До прикладу, установчу (номінаційну) функцію виконують лише постійні комітети Сенату Конгресу, тому комітети Палати представників, як правило, здійснюють законодавчу та наглядову функції.

Постійні комітети Конгресу США мають визначальний вплив на законодавчий процес. Під час типової сесії Конгресу розглядається понад 10 тисяч законопроектів, однак повноцінним законом стає лише невелика їх кількість. Наприклад, під час роботи Конгресу 105-го скликання було подано 13 882 законопроекти, з них лише 354 (2,6%) отримали президентський автограф та стали прийнятими законами. Частина з тих законопроектів, які були подані, але не прийняті, отримали накладення президентського вето, але переважна більшість біллів «помирає у складній комітетській системі Конгресу»¹.

Слід відзначити, що лише конгресмени та сенатори мають право вносити на розгляд Конгресу законопроекти. Конгресмена або сенатора, які вносять законопроекти називають ініціатором (*sponsor*), а парламентарів які підтримують білл або працюють над його підготовкою називають співініціаторами (*co-sponsors*)². Є категорії біллів, які можуть вноситися до Конгресу лише через Палату представників, або Сенат, що обумовлюється конституційно-правовим статусом палат Конгресу. До прикладу, всі законопроекти у фінансовій сфері, згідно з п. 1 розділу 7 ст. 1 Конституції США³, вносяться до Палати представників. У свою чергу білли які стосуються закордонних справ походять від сенаторів.

¹ The Congressional Committee System [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.thoughtco.com/the-congressional-committee-system-process-3322276>

² How Bills Become Laws According to the U.S. Legislative Process [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.thoughtco.com/how-bills-become-laws-3322300>

³ The Constitution of the United States [Electronic resource]. – Mode of access: <http://constitutionus.com/>

Після подання законопроекту до палати Конгресу Спікер Палати представників або Віце-президент в Сенаті, направляють білл до одного або декількох комітетів у відповідності з їхньою юрисдикцією. Наприклад, законопроект, поданий до Палати представників, який виділяє федеральні фонди для проведення досліджень в галузі сільського господарства, Комітету із асигнувань та Комітету з питань сільського господарства, Комітету із асигнувань та Комітету з питань бюджету, а також до інших, якщо Спікер палати вважає за доцільне. Чи не найбільш активним та завантаженим комітетом є Комітет з бюджетних пропозицій (*House Ways & Means Committee*), який повинен розглядати кожен законопроект, представлений у Палаті, що будь-яким чином стосується федерального доходу¹. Якщо необхідність залучення Комітету з бюджетних пропозицій, Комітету з асигнувань або Комітету з питань бюджету до розгляду законопроектів які впливають на видаткову або дохідну частину федерального бюджету не викликає заперечень і зауважень, то передача біллів на розгляд двох і більше постійних комітетів для розгляду його по суті, викликає інколи серйозні нарікання. В американській науці відзначається, що: «Експеримент із правом Спікера Палати представників призначати білли на розгляд більше ніж одному Комітету, який тривав протягом двох десятиріч (1974-1995), за ідеєю мав створювати конкуренцію, аби сприяти більш швидким діям комітетів при розгляді законопроектів. Насправді ж це стало способом вбивства законопроектів»². На практиці шанси законопроекту стати законом, якщо він надісланий на розгляд декількох комітетів, є надзвичайно низькими.

Після передачі білля до постійного комітету на авансцену виходить його Голова, який визначає порядок денний робочого органу Конгресу. По суті, Голова встановлює перелік біллів та питань, які будуть розглянуті комітетом в повному складі, або його підкомітетами. Комітет завжди отримує в своє відання набагато більше законопроектів та рішень для розгляду, ніж він здатен розглянути в період однієї сесії Конгресу. У цьому контексті і проявляється одна із важливих особливостей посади очільника комітету, адже якщо комітет схвалить законопроект або прийме будь-яке інше рішення по ньому,

¹ The Congressional Committee System [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.thoughtco.com/the-congressional-committee-system-process-3322276>

² Frantzich S., Berube C. Congress Games and Strategies / Stephen E. Frantzich, Claude Berube. – Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2010. – P. 167-168

даний біль продовжує рух по законодавчій процедурі. Комітети відхиляють законопроекти просто не розглядаючи їх, а які саме рішення чи біллі має розглядати комітет визначає Голова. Лівова частина законопроектів що вносяться до Конгресу, але не приймаються, як кажуть, «помирають в комітеті», оскільки не були ним розглянуті¹.

Голови як і раніше контролюють роботу більшості комітету і можуть сповільнити прийняття законодавства, проти якого вони виступають, направляючи персоналу накази ігнорувати його, або шляхом складання слухань комітетів з позитивними свідками. Однак, до прикладу, бунтівні комітети Палати представників або голови таких комітетів можуть бути змушені звітувати з приводу розгляду біллів, якщо відповідна петиція про виконання зобов'язань набере необхідних 218 голосів конгресменів (більше половини складу нижньої палати)². Разом з тим слід відзначити, що використання цього механізму задля надання руху якомусь із законопроектів є рідкісним явищем.

Важливим аспектом діяльності постійних комітетів (підкомітетів) є те, що всі їхні засідання повинні бути відкритими для громадськості за винятком випадків, коли комітет чи підкомітет під час відкритої сесії за присутності більшості членів шляхом голосування прийме рішення, що частина або решта засідання в цей день буде закрита для публіки. Підставами для прийняття подібного рішення може бути обговорення на засіданні комітету відомостей, що складають державну таємницю, мають відношення до національної безпеки, ставлять під загрозу чутливу правоохоронну інформацію або порушуватимуть закон чи правило Палати. Члени комітету можуть дозволити співробітникам Конгресу та представникам відомств бути присутнім на будь-яких засіданнях, які закриті для громадськості. Відкриті засідання комітетів висвітлюють ЗМІ у відповідності з Правилами палати через телекомунікаційні мережі, Інтернет, тощо³.

¹ How Bills Become Laws According to the U.S. Legislative Process [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.thoughtco.com/how-bills-become-laws-3322300>

² Frantzich S., Berube C. Congress Games and Strategies / Stephen E. Frantzich, Claude Berube. – Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2010. – P. 176

³ Sullivan J. V. How Our Laws Are Made / John V. Sullivan. - [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc49/pdf/CDOC-110hdoc49.pdf> – P. 12

Законопроект, який надійшов до постійного комітету, може бути направлений на розгляд до підкомітету, або стати предметом розгляду комітету в повному складі. Розгляд білля в комітеті чи підкомітеті здійснюється в чотири етапи¹.

Комітет (підкомітет) надсилає запити до відповідних органів виконавчої влади з метою з'ясувати їхню позицію по суті внесеного до Конгресу законопроекту.

Комітет (підкомітет) проводить слухання стосовно білля, що є першим офіційним засіданням з приводу конкретного законопроекту або питанням, що виноситься на розгляд комітету (підкомітету). У даному контексті слід відзначити, що в парламентській діяльності Конгресу існує чотири основних типи слухань – законодавче, наглядове, розслідувальне та підтверджувальне². В рамках проведення законодавчого слухання Голова комітету (підкомітету), за винятком Комітету з правил, зобов'язаний публічно оголосити дату, місце і предмет будь-якого слухання щонайменше за тиждень до початку цього слухання, за винятком випадків, коли Голова комітету з погодженням лідером меншості комітету або за рішенням комітету більшістю голосів визначається, що є підстави призначити слухання на більш ранній термін. Якщо таке рішення буде прийнято, голова повинен зробити публічне оголошення з цього приводу якомога раніше. Учасникам слухань (відповідним особам, організаціям та урядовим відомствам), як правило, у формі листа надсилається особисте повідомлення про слухання³. Організовані слухання є форумом, на якому члени комітету та громадськість можуть почути про сильні та слабкі сторони законодавчої пропозиції від різних стейкхолдерів: ключових органів виконавчої влади, представників відповідних галузей, різних груп зацікавлених громадян, тощо. Слухання також є способом роз'яснення положень законопроекту колегам, громадськості та пресі. Запрошені

¹ The Role of Committees in the Legislative Process [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.senate.gov/general/Features/Committees.htm>

² McKay W., Johnson Ch. W. Parliament and Congress: Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century / William McKay and Charles W. Johnson. – Oxford: Oxford University Press, 2010. – P. 410

³ Sullivan J. V. How Our Laws Are Made / John V. Sullivan. - [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc49/pdf/CDOC-110hdoc49.pdf> – P. 13

на слухання свідки виступають із коротким усним резюме звернутого до комітету, що є стислим викладом більш довгої письмової версії відгуку щодо законопроекту, яку кожен свідок обов'язково має подати¹. Після усних заяв свідків, члени комітету по черзі задають питання свідкам. Кожен член комітету може допитувати свідка не більше п'яти хвилин. Разом з тим, комітет може прийняти рішення про загальний час допиту свідка, до прикладу, не більше години. Важливим є право меншості в комітеті запрошувати своїх свідків на слухання до комітету (підкомітету)². Свідки меншості можуть заслуховуватися як в загальному порядку, разом із свідками що запрошені Головою комітету, так і в окремо відведений для цього день. Це є одним із способів вирівнювання меншості та більшості в правах під час діяльності робочих органів Конгресу. Слід відзначити, що по завершенню слухань постійний комітет не приймає ніякого офіційного документа, а лише може публікувати повну або урізану (у разі закритої частини слухання) версію стенограми засідання.

Після завершення слухань комітет (підкомітет), як правило, розглядає законопроект під час сесії, яка широко відома як сесія «розмітки» («*markup*» session). Розмітка – це процес, за допомогою якого комітети та підкомітети Конгресу обговорюють, редагують та переписують запропоноване законодавство³. До нині процедуру внесення змін до розглядуваних законопроектів або інших документів проводять під час сесії розмітки у відповідності із положеннями Посібника Джеферсона: «У кожному випадку весь документ спочатку зачитується Клерком, а потім Головою параграфами, призупиненими в кінці кожного параграфу, із поставленням питання для внесення змін, якщо вони пропонуються...»⁴. Сесія «розмітки» завершується після

¹ The Legislative Process: Committee Consideration [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.congress.gov/legislative-process/committee-consideration>

² Sullivan J. V. How Our Laws Are Made / John V. Sullivan. - [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc49/pdf/CDOC-110hdoc49.pdf> – P. 13

³ Glossary. Markup [Electronic resource]. – Mode of access: https://www.senate.gov/reference/glossary_term/markup.htm

⁴ Jefferson T. A Manual of Parliamentary Practice for the Use of the Senate of the United States / Thomas Jefferson. – Washington: U.S. Government Printing Office, 1993. – P. 40

того як погоджено усі формулювання тексту із внесеними (запропонованими) поправками.

Члени комітету беруть участь у голосуванні, щоб визначити, чи буде повний склад Комітету вносити законопроект до палати з позитивним висновком, негативним або без рекомендації. Якщо комітет голосує, щоб подати законопроект до палати, він повідомляє чи вноситься цей біль з поправками або ж без них. Якщо Комітет схвалив велику кількість поправок, він може подати до палати на затвердження оригінальний законопроект з однією «поправкою в характері заміни», що складається з усіх поправок, прийнятих ним в період розгляду білля. Також постійний комітет може представити новий законопроект, що буде містити ці поправки, широко відомий як «чистий» законопроект, який вноситься до палати, як правило, головою комітету¹. Слід відзначити, що передати біль на розгляд до палати має право лише постійний комітет, а не його підкомітети. Після передачі законопроекту на розгляд палати прийнято публікувати офіційний звіт постійного комітету, в якому має міститися інформація про ціль законопроекту, його вплив на існуючі закони, бюджетні міркування та будь-які нові податки або збільшення податків, які будуть потрібні для реалізації законопроекту. У звіті також зазвичай містяться стенограми слухань по законопроекті, а також висновки комітету (за та проти) з приводу пропонованого законопроекту². Важливим є те, що у разі коли меншість у постійному комітеті не погоджується із висновком комітету, члени меншості постійного комітету можуть скласти і опублікувати свій звіт. У такому випадку, комітет виступає при розгляді законопроекту палатою не як єдина команда, а презентує дві доповіді: а) Голова комітету – офіційний звіт комітету, який переважно є звітом більшості; б) лідер меншості комітету – звіт підготовлений комітетською меншістю.

Підсумовуючи вплив постійних комітетів на законодавчий процес слід відзначити, що саме від позиції робочих органів Конгресу зале-

¹ Sullivan J. V. How Our Laws Are Made / John V. Sullivan. - [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc49/pdf/CDOC-110hdoc49.pdf> – P. 15

² How Bills Become Laws According to the U.S. Legislative Process [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.thoughtco.com/how-bills-become-laws-3322300>

жить доля законопроектів. Свідченням цього є те, що близько 90 % всіх законопроектів, які внесені до Конгресу залишаються ним нерозглянутими у зв'язку з небажанням, або відмовою постійних комітетів надати їм подальший хід¹. Разом з тим, більше 90 % законопроектів прийнятих постійним комітетом в решті-решт затверджуються на засіданні всієї палати². Зазначені дані та все вищевикладене переконливо доводить позицію про колосальний вплив постійних комітетів на законодавчий процес та законотворення в Конгресі США.

Тісно пов'язаною із законопроектною функцією парламентських комітетів є організаційна, оскільки порядок денний палат Конгресу обумовлюється, головним чином, станом розгляду і передачі білів комітетами на розгляд всієї палати. Інший вимір організаційної функції робочих органів Конгресу проявляється в тому, що вони приймають на основі Правил Палати правила організації своєї діяльності.

Функція нагляду, яку здійснюють постійні комітети, є одним із найважливіших інструментів в арсеналі Конгресу для забезпечення дієвості системи стримувань і противаг. В. Вільсон зазначав: «Не менш важливим, ніж законодавство є пильний нагляд за адміністрацією. І навіть важливішим за законодавство є настанови та керівництво в політичних справах, які люди можуть отримати від органу, що зберігає національне занепокоєння в широкому світі дискусії»³. Нагляд є копійкою і доволі рутинною справою, яку легіслатура в повному складі, або навіть окрема палата, не здатні здійснити. Тому основне навантаження з реалізації цієї функції покладено на постійні комітети Конгресу. Нагляд спрямований на: а) запобігання зловживанням та шахрайству; б) захист громадянських свобод та особистих прав; в) забезпечення дотримання органами виконавчої влади законодавства; г) збирання інформації для прийняття законів та щодо здійснення громадської освіти; г) оцінювання діяльності органів виконавчої влади. Всі ці дії спря-

мовані, головним чином, на діяльність департаментів кабінету, виконавчих органів, регуляторних комісій та президентства.

Здійснення Конгресом наглядової функції має декілька форм: 1) комітетські запити та слухання; 2) проведення офіційних консультацій з органами виконавчої влади та заслуховування їхніх звітів; 3) провадження у Палаті представників справи про імпічмент і наступний її розгляд у Сенаті; 4) неформальні зустрічі між законодавцями та чиновниками виконавчої гілки влади; 5) дослідження комітетів Конгресу та допоміжних агентств, таких як Бюджетне управління Конгресу, Генеральний бухгалтерський офіс або Офіс з оцінки технологій¹.

Правила Палати представників визначають загальну наглядову відповідальність постійних комітетів, яка визначає напрямки діяльності всіх постійних комітетів Палати, та спеціальні наглядові функції окремих комітетів². До загальних елементів наглядової функції постійних комітетів відносять нагляд за станом чинного законодавства, розроблення пропозицій щодо покращення законодавства, аналіз стану виконання законодавства органами виконавчої влади відповідно до юрисдикції комітету, тощо. До спеціальних повноважень, наприклад Комітету з питань збройних сил Палати представників, в рамках реалізації функції нагляду належить право розглядати і продовжувати вивчати закони, програми та заходи уряду, що стосуються міжнародного контролю над зброєю та роззброєнням, а також навчання військовослужбовців у школах³. Важливим в організації діяльності постійних комітетів є те, що на відкритому засіданні кожен з них щороку до 15 лютого має затвердити графік проведення дій для реалізації своїх контрольних повноважень.

Сталий характер складу постійних комітетів Конгресу та, як наслідок, досвід співпраці їхніх членів разом протягом значного періоду часу заохочує до спільного погляду на аутсайдерів, таких як

¹ Oversight Powers of Congress [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.let.rug.nl/usa/outlines/government-1991/the-legislative-branch-the-reach-of-congress/oversight-powers-of-congress.php>

² Rules of the House of Representatives [Electronic resource]. – Mode of access: <http://clerk.house.gov/legislative/house-rules.pdf>

³ Rules of the House of Representatives [Electronic resource]. – Mode of access: <http://clerk.house.gov/legislative/house-rules.pdf>

¹ Лафитский В. Конституционный строй США / В. Лафитский. 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Статут, 2011. – С. 244 – 245

² Frantzich S., Berube C. Congress Games and Strategies / Stephen E. Frantzich, Claude Berube. – Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2010. – P. 180

³ Wilson W. Congressional Government. A Study in American Politics / Woodrow Wilson. – Boston and New York: The Riverside Press Cambridge, 1885. – P. 297

адміністративні установи, міністри уряду або навіть лідери своїх партій¹. Деякі з членів постійних комітетів, працюючи багато років у одному і тому ж робочому органі Конгресу, є більш кваліфіковані за представників органів виконавчої влади, а тому можуть забезпечити якісне виконання наглядових повноважень загальнонаціональної легіслатури США.

Реалізація наглядових повноважень постійними комітетами є доволі ефективною. Вони допомагають Конгресу змусити подати у відставку чиновників, які порушили законодавство, були помічені в корупції чи в службових зловживаннях, або не відповідають займаній посаді. Також реалізація комітетами наглядових повноважень є інструментом впливу на органи виконавчої влади, щоб останні змінили політику та способом здійснення ефективного нагляду за всією вертикаллю американської адміністрації та агенцій виконавчої влади. Хоча наглядова функція в своїй основі є рутинною і малоцікавою справою, однак в історії США є декілька яскравих прикладів ефективності наглядових повноважень Конгресу, його постійних комітетів та інших робочих органів. Так, у 1949 р. Спеціальні комітети з розслідування Сенату виявили корупцію серед високопосадовців у адміністрації Президента Трумена. Це призвело до реорганізації певних органів та формування спеціальної комісії Білого дому для вивчення корупції в уряді. Наприкінці 1960-х років трансляції слухань в Комітеті із зовнішніх зв'язків Сенату допомогли мобілізувати опозицію в суспільстві США до В'єтнамської війни. Розслідування Конгресу щодо Уотергейтського скандалу в 1973 році над чиновниками Білого дому, які використовували свої посади задля отримання політичної вигоди, а потім запуск розгляду процедури імпічменту в Юридичному комітеті Палати представників стосовно Президента Ніксона, змусило останнього подати у відставку з поста Президента США 9 серпня 1974 року. Є й низка інших прикладів ефективності нагляду комітетів і всього Конгресу, однак наявність в цього інституту права в порядку імпічменту звільняти з посади президента, федеральних суддів та інших федеральних чиновників є запорукою дієвості нагляду і авторитету інституту всередині державно-владного механізму США.

¹ Power G. Global parliamentary report. The changing nature of parliamentary representation / Greg Power. – New York: United Nations Publications, 2012. – P. 140

Установча функція, або номінаційна, є також надзвичайно важливим напрямком діяльності постійних комітетів Сенату, яка черпає свою конституційну легітимність із п. 2 розділу 2 статті 2 Конституції США¹. У вказаній конституційній нормі передбачено, що Президент має право за порадою і згодою Сенату призначати послів та інших повноважених представників і консулів, суддів Верховного суду, а також всіх інших посадових осіб США, про призначення яких в Конституції немає інших відомостей і посади яких встановлені законом.

Постійні комітети Сенату проводять слухання стосовно номінацій на державні посади відповідно до їхньої юрисдикції. Наприклад, Комітет з питань збройних сил Сенату розглядає щороку близько 50 тисяч номінацій для цивільних і військових посадових осіб в Міністерстві оборони, армії, військово-морському флоті, морському корпусі та військово-повітряних силах². Однак є комітети, які або взагалі не здійснюють номінаційну функцію, або їхні повноваження з реалізації даної функції не настільки масштабні. Наприклад Комітет з питань бюджету Сенату організовує і проводить слухання для розгляду кандидатур лише на одну посаду – Президента Офісу з управління та бюджету³.

Розгляд кандидатур на призначення здійснюється в два способи: за списками та індивідуально. Якщо взяти за основу приклад функціонування Комітету з питань збройних сил Сенату, то переважна більшість номінацій, із вказаних понад 50 тисяч, розглядаються за списочним принципом. У даному аспекті вже давно склалася практика, що подібна процедура носить формальний характер, оскільки до 95 % всіх призначень пов'язано з переміщенням в офіцерському корпусі⁴.

¹ The Constitution of the United States [Electronic resource]. – Mode of access: <http://constitutionus.com/>

² Senate Committee on Armed Services. Nominations [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.armed-services.senate.gov/nominations>

³ Senate Committee on the Budget [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.budget.senate.gov/about/committee-history>

⁴ Савельев В. А. Капитолий США: прошлое и настоящее. – Москва: Мысль, 1989. – С. 169

Декілька сотень призначень на ключові державні посади (міністрів, їхніх заступників, керівників агентств, глав дипломатичних місій, тощо) завжди притягують пристальну увагу Сенату та громадськості. У подібних випадках питання про номінації розглядаються індивідуально і сесії з комітетських слухань проводяться обов'язково публічно і широко висвітлюються ЗМІ. По завершенню слухань комітет голосує по номінованій кандидатурі, підтримуючи призначення особи, не підтримуючи, або передає питання на розгляд Сенату без будь-якого висновку. Разом з тим, Голова постійного комітету може заблокувати проходження через комітет кандидатури на посаду не винісши на голосування питання про висновок і його передачу на розгляд Сенату. Хоча такі випадки бувають надзвичайно рідкісними, все ж слід відзначити, що голова володіє можливістю подібного саботування. До прикладу, під час проведення слухань 20 червня 2017 року в Комітеті з питань збройних сил щодо призначення на посаду заступника міністра оборони Патріка Шанагана, який був номінований на посаду Президентом Дональдом Трампом, сенатор-республіканець, голова комітету Джон Маккейн пригрозив заблокувати проходження номінованої особи через комітет із-за наданих кандидатом письмових та усних відповідей на питання сенаторів¹. Саме ця ситуація стала причиною того, що призначення на посаду П. Шанагана залишалось невизначеним протягом тижня, і лише 28 червня 2017 року Комітет з питань збройних сил все ж надав позитивний висновок з приводу його кандидатури².

У контексті реалізації постійними комітетами та Сенатом в цілому номінаційної функції, слід підкреслити, що доля запропонованих кандидатур залежить не лише від персональних характеристик того чи іншого кандидата, але й від партійної розстановки сил в Сенаті. Якщо Президент і більшість в Сенаті представляють одну політичну силу, то проблеми з призначення на посади висунутих

¹ McCain threatens to block Trump's deputy Defense nominee [Electronic resource]. – Mode of access: <http://thehill.com/policy/defense/338576-mccain-threatens-to-block-deputy-defense-secretary-nominee>

² PN583 — Patrick M. Shanahan — Department of Defense [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.congress.gov/nomination/115th-congress/583?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Patrick+Shanahan%22%5D%7D&r=1>

главою держави кандидатур, як правило, не трапляються. Однак, в 1986 році, коли Президентом США був республіканець Рональд Рейган, а більшість в Сенаті належала також республіканцям, склалася наступна ситуація. Із 488 номінованих осіб, кандидатури яких розглядалися індивідуально, затверджені Сенатом були 411, зняті – 8, а незатверджені – 69. Таким чином, навіть при єдиній партійній приналежності більшості у верхній палаті Конгресу та Президента, не існує практики «автоматичного так» від Сенату на всі кадрові номінації глави держави¹. У розглянутому випадку 20 % номінованих Президентом кандидатур не були затверджені Сенатом, що більш ніж красномовно засвідчує вплив Конгресу на кадрову політику в США та авторитет загальнонаціональної легіслатури серед державних службовців.

Підсумовуючи розгляд діяльності постійних комітетів Конгресу слід відзначити, що розгалужена система робочих органів загальнонаціональної легіслатури США, їхня багатофункціональність та ефективність значною мірою обумовлюють надання їм характеристики як «сильної» системи. Низка специфічних форм діяльності і практичних аспектів функціонування постійних комітетів стали дієвими в США лише після досягнення країною рівня консолідованої демократії, високої політичної культури, розвиненої партійної системи та позитивних практик парламентської діяльності, що взрощувалися і еволюціонували не одне десятиріччя. Звичайно, американську модель функціонування постійних комітетів не можна відносити до рангу абсолюту, адже і в її діяльності є деякі недоліки. Однак все ж таки практика діяльності комітетів Конгресу США демонструє, що ця система дозволяє приймати протягом сесії хоча невелику кількість, однак доволі якісних законів, забезпечує ефективне здійснення наглядової функції Конгресу та дозволяє впливати на кадрову політику в державі.

¹ Савельев В. А. Капитолий США: прошлое и настоящее. – Москва: Мысль, 1989. – С. 169

Висновки до Розділу 2.

Проаналізований в даному розділі досвід зарубіжних країн в аспекті кількісного складу комітетської системи представницьких легіслатур може бути врахованим під час проведення реформи комітетів Верховної Ради України. В даному контексті цінним є досвід Конгресу США, комітетська система якого є класичним прикладом «сильної» моделі функціонування робочих органів легіслатури, а також вважається однією із найбільш дієвих у світі. Дослідження практичної діяльності та реформування комітетської системи Конгресу США є важливим з огляду на механіку проведення реформ у відповідній сфері, а також через можливість винесення певних уроків з американського досвіду та аналізу допущених помилок, яких слід уникати на шляху перетворень комітетської системи. З урахуванням вказаного доцільно виділити наступні положення, які тезово розкривають ключові аспекти реформування і функціонування системи комітетів Конгресу США.

При скороченні кількості парламентських комітетів слід одночасно унормувати питання кількості підкомітетів в окремих комітетах, аби не допустити ситуації, які відбулися в США після скорочення кількості комітетів в палатах Конгресу в 1946 році. Збільшення кількості підкомітетів досягло свого апогею в 1976 році, коли в Палаті представників діяло близько 150 підкомітетів, а в Сенаті – близько 140. Нині комітети Палати представників можуть мати у своєму складі не більше 5 підкомітетів (із певними винятками для окремих комітетів).

Постійні комітети обох палат Конгресу є віддзеркаленням органів виконавчої влади у США.

Існує практика створення так званих гібридних комітетів, які за природою є спеціальними, але діють на постійній основі здійснюючи контрольні повноваження. Наприклад, Резолюцією Палати представників Конгресу 95-го скликання від 27 червня 1977 року було створено нині діючий Постійний спеціальний комітет з розвідки, що здійснює нагляд за діяльністю розвідувальної спільноти США, яка включає в себе сімнадцять елементів уряду США.

Конгресмени і сенатори мають право бути членами не лише одного постійного комітету, хоча встановлено обмеження на подібне

членство. Так, конгресмени згідно з чинними Правилами Палати представників можуть працювати у двох комітетах та чотирьох підкомітетах.

В палатах поряд з Комітетом з питань організації роботи палати діє Комітет з етики, який проводить розслідування стосовно конгресменів і сенаторів.

Відносна стабільність персонального складу є важливою характерною ознакою постійних комітетів Конгресу.

Усі посади голів комітетів обіймають представники більшості, а кількісний склад є пропорційним складу палати.

Основним принципом обрання голів комітетів є принцип старшинства (*the seniority principle*) – стаж роботи в комітеті.

Голови комітетів та підкомітетів обмежені в праві обіймати відповідні посади протягом більше трьох послідовних скликань Конгресу (6 років).

Кворум на засіданнях, який потрібен для прийняття рішень складає $\frac{1}{3}$ від складу комітету (підкомітету).

Важливим аспектом діяльності постійних комітетів (підкомітетів) є те, що всі їхні засідання повинні бути відкритими для громадськості і висвітлюються в ЗМІ у відповідності з Правилами палати через телекомунікаційні мережі, Інтернет, тощо. Виняток становлять випадки, коли комітет чи підкомітет під час відкритої сесії за присутності більшості членів шляхом голосування прийме рішення, що частина або решта засідання в цей день буде закрита для публіки. Для прийняття подібного рішення існує чіткий перелік підстав.

При реалізації комітетами Конгресу законопроектної функції існує чотири обов'язкові стадії розгляду законопроекту в комітеті: а) комітет (підкомітет) надсилає запити до відповідних органів виконавчої влади з метою з'ясувати їхню позицію по суті внесеного до Конгресу білля; б) комітет (підкомітет) проводить слухання стосовно законопроекту із заслуховуванням свідків; в) сесія «розмітки» (*«markup» session*) – це процес, за допомогою якого комітети та підкомітети Конгресу обговорюють, редагують та переписують запропоноване законодавство; г) члени комітету беруть участь у голосуванні, щоб визначити, чи буде повний склад Комітету вносити законопроект до Палати з позитивним висновком, негативним або без рекомендації.

Після передачі законопроекту на розгляд палати прийнято публікувати офіційний звіт постійного комітету, щодо законопроекту. Важливим є те, що у разі коли меншість у постійному комітеті не погоджується із висновком комітету, члени меншості постійного комітету можуть скласти і опублікувати свій звіт. У такому випадку, комітет при розгляді законопроекту Палатою презентує дві доповіді: а) Голова комітету – офіційний звіт комітету, який переважно є звітом більшості; б) лідер меншості комітету – звіт підготовлений комітетською меншістю.

Кожен постійний комітет на відкритому засіданні щороку до 15 лютого має затвердити графік проведення дій для реалізації своїх контрольних повноважень.

Питання про номінації та призначення на ключові державні посади (міністрів, їхніх заступників, керівників агентств, глав дипломатичних місій, тощо) завжди розглядаються індивідуально із запрошенням кандидата на засідання комітету. Відповідні сесії комітетських слухань проводяться обов'язково публічно і широко висвітлюються ЗМІ.

РОЗДІЛ 3.

РЕФОРМУВАННЯ КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

3.1. Основні положення проекту Закону України «Про внесення змін до законів України «Про комітети Верховної Ради України» та «Про центральні органи виконавчої влади» щодо оптимізації роботи комітетів Верховної Ради України та співвідношення предметів їх відання із сферами діяльності міністерств» № 6256 від 28.03.2017 року.

28 березня 2017 року до Верховної Ради України був внесений законопроект № 6256 «Про внесення змін до законів України «Про комітети Верховної Ради України» та «Про центральні органи виконавчої влади» щодо оптимізації роботи комітетів Верховної Ради України та співвідношення предметів їх відання із сферами діяльності міністерств», який став результатом участі депутатів українського парламенту в діалозі Жана Моне за мир і демократію та спрямований на впровадження рекомендацій Місії Європейського Парламенту з підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Не дивлячись на те, що вказаний законопроект 8 червня 2017 року не був прийнятий Верховною Радою, а направлений в Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України на доопрацювання з метою його підготовки на повторне перше читання, завдання проведення реформи українського парламенту не зняте з порядку денного. Важливим є проаналізувати суть запропонованого народними обранцями законопроекту, визначивши його позитивні сторони та можливі напрямки доопрацювання, чи вдосконалення самого підходу до проведення першого етапу реформи Верховної Ради.

Головний реформаторський акцент законопроекту № 6256 полягає у обмеженні кількості комітетів Верховної Ради нового скликання (починаючи з Верховної Ради 9 скликання) не більше 20 комітетами.

Так, пропонується внести наступні зміни до п. 1 та п. 2 ст. 5 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»:

«1. Верховна Рада України нового скликання утворює не більше 20 комітетів. Назви та предмети відання комітетів, як правило, мають співвідноситися із сферами діяльності міністерств.

2. Кількість комітетів, їх назви, предмети відання, а також мінімальна та максимальна кількість осіб, які можуть входити до складу одного комітету, визначається постановою Верховної Ради України»¹.

Також цим законом пропонується внести зміни до ст. 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» щодо утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Так, ч. 1 ст. 5 пропонується викласти в наступній редакції: «Кабінет Міністрів України, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, за поданням Прем'єр-міністра України утворює не більше 20 міністерств, а також інші центральні органи виконавчої влади, кількість та найменування яких визначає відповідною постановою. Реорганізація або ліквідація міністерств та інших центральних органів виконавчої влади здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України».

У пояснювальній записці до законопроекту вказується, що він розроблений на впровадження відповідної рекомендації Місії Європейського Парламенту. Також ініціатори законопроекту як його мету визначають: 1) оптимізацію роботи парламентських комітетів Верховної Ради України, склад якої буде обрано за пропорційною системою; 2) налагодження дієвої співпраці парламентських комітетів і профільних міністерств на основі спільних предметів відання, що матиме наслідком вироблення спільного бачення та впровадження суспільно-важливих реформ держави у відповідних галузях.

Карта законопроекту містить три висновки: 1) висновок щодо відповідності проекту вимогам антикорупційного законодавства

¹ Проект Закону про внесення змін до законів України «Про комітети Верховної Ради України» та «Про центральні органи виконавчої влади» щодо оптимізації роботи комітетів Верховної Ради України та співвідношення предметів їх відання із сферами діяльності міністерств [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=61451

Комітету з питань запобігання і протидії корупції; 2) висновок Головного науково-експертного управління; 3) висновок Комітету з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України.

Незважаючи на те, що всі висновки є позитивними, однак в них до запропонованого законопроекту містяться й певні зауваження. Зокрема, Головне науково-експертне управління акцентує увагу на двох обставинах. По-перше, на необхідності вилучення слів «нового скликання» зі змісту запропонованого тексту нової ч. 1 статті 5 Закону України «Про комітети Верховної Ради України». Це зауваження видається виправданим, оскільки розробники законопроекту не бажаючи розповсюдити дію поправок на Верховну Раду поточного скликання та пропонуючи розпливчате формулювання «нового скликання», можуть створити таку ситуацію, коли ініційована реформа не запрацює взагалі. Після обрання Верховної Ради наступного, дев'ятого скликання, положення закону маючи формулювання «нового скликання» може бути витлумачено таким чином, що дія цієї норми розповсюджується на український парламент наступного скликання (десятого) і т.д. Щоб унеможливити виникнення подібної абсурдної ситуації видається за доцільне вилучити із тексту вказаної норми законопроекту слова «нового скликання», або замінити їх на більш чітке формулювання.

По-друге, Головне науково-експертне управління акцентує увагу на приписі законопроекту про виключення другого речення ч. 1 ст. 8 Закону¹. У висновку зазначається, що цей припис позбавляє парламент можливості вирішити питання про ліквідацію комітету навіть у тих випадках, коли його подальше функціонування є неможливим (наприклад, тоді, коли у складі комітету залишилось лише 2 депутати).

Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України у своєму висновку підтримав останнє зауваження

¹ Якщо протягом місяця з дня повідомлення Голови Верховної Ради України кількісний склад комітету не збільшився згідно з вимогами, встановленими цим Законом та Регламентом Верховної Ради України, комітет, до предмета відання якого відноситься питання організації роботи Верховної Ради України, після консультацій з керівниками депутатських фракцій у Верховній Раді України може внести на розгляд Верховної Ради України пропозицію про ліквідацію такого комітету.

Головного науково-експертного управління. Окрім цього, головний комітет зазначив, що: «поданим законопроектом передбачені зміни до частини четвертої статті 5 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», а саме: «Верховна Рада України може утворити новий або ліквідувати раніше створений комітет, змінити назву комітету чи предмет його відання лише у разі утворення нового міністерства або реорганізації чи ліквідації існуючого міністерства». Проте, в положеннях статті 8 (особливості ліквідації комітетів) чинного Закону, не передбачено порядку ліквідації комітету у разі реорганізації чи ліквідації будь-якого міністерства, при цьому авторами законопроекту відповідного порядку також не передбачають»¹. Із цим висновком важко не погодитися, адже за запропонованою зміною матеріального права не слідує передбачення процедурних аспектів його реалізації, що також може внести певні незручності в діяльність українського парламенту.

У висновку Комітету з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України міститься ще одне доволі слушне зауваження. Йдеться про те, що у разі скорочення кількості парламентських комітетів до 20 комітетів, одночасно зросте кількість їхніх членів, адже до складу комітетів можуть бути обрані більш ніж 30 народних депутатів України. Задля забезпечення ефективної роботи робочих органів парламенту Комітет пропонує внести зміни до ч. 1 та ч. 4 ст. 44 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», де передбачено, що засідання комітету є повноважним, якщо на ньому присутні більше половини від затвердженого Верховною Радою України складу його членів, а за результатами розгляду питань на засіданнях комітетів більшістю голосів присутніх, за винятком випадків, передбачених зазначеним Законом, приймаються акти комітету². На думку членів Комітету з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України у зако-

¹ Проект Закону про внесення змін до законів України «Про комітети Верховної Ради України» та «Про центральні органи виконавчої влади» щодо оптимізації роботи комітетів Верховної Ради України та співвідношення предметів їх відання із сферами діяльності міністерств [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=61451

² Закон України Про комітети Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/116/95-вр>

нопроекті варто передбачити зміни і до статті 44 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» щодо кількості присутніх на засіданні комітету народних депутатів України – членів комітету для забезпечення його повноважності, тобто кворуму.

Все вищевикладене на сьогодні є головними елементами дискурсу, в рамках законодавчого процесу, щодо підходу і проведення реформи парламентських комітетів Верховної Ради України.

3.2. Перспективні напрямки реформування комітетів Верховної Ради України.

Обрання відправною точкою у реформуванні українського парламенту, реформи саме робочих органів Верховної Ради – парламентських комітетів, є доволі вдалим підходом, який вже не одноразово використовувався у світовій практиці інституційного реформування представницьких легіслатур. До прикладу, скорочення кількості комітетів Конгресу із одночасним запровадженням відомчого характеру їхнього створення стало основою проведення в 1946 році в США реорганізації законодавчої діяльності, про що детально йшлося вище. У Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії у 1979 році з метою покращення якості парламентського контролю за виконавчою владою, а також підвищення статусу Вестмінстерського Парламенту було проведено реформу системи парламентських комітетів і створено новітню систему спеціальних комітетів відомчого спрямування¹, на які покладено обов'язок здійснення контролю за діяльністю урядових департаментів в аспекті їхніх витрат, політики та адміністрування².

У нашому ж випадку викликає зауваження не сама ідея реформування парламентських комітетів, а обраний спосіб і глибина такого реформування. Оскільки законопроект № 6256 знаходиться на стадії підготовки до повторного першого читання, видається за

¹ Kelso A. Parliamentary Reform at Westminster / A. Kelso. – Manchester : Manchester University Press, 2009. – P. 102

² Select Committees [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.parliament.uk/about/how/committees/select/>

доцільне звернути увагу в тому числі на підхід до реформування робочих органів Верховної Ради України.

Скорочення кількості парламентських комітетів видається важливою мірою реформування, але не достатньою для того аби хоча б частково досягнути бажаної цілі, щодо підвищення інституційної спроможності Верховної Ради. Задля того, щоб задекларована реформа комітетів Верховної Ради справді мала серйозний вплив на діяльність українського парламенту слід здійснити комплексне реформування в означеній сфері. Мова йде про доцільність не лише структурної видозміни системи парламентських комітетів Верховної Ради, а й змістовного боку їхньої діяльності. Без внесення законодавчих змін у сфері функцій та компетенції, способів їх реалізації та механізмів діяльності робочих органів українського парламенту, просте скорочення їхньої чисельності не здатне привнести бажаного оновлення у вітчизняну парламентську практику.

З огляду на вищевикладене вважаємо за доцільне виділити декілька пріоритетних напрямків реформування діяльності комітетів Верховної Ради, які можуть стати доповненням до вже розробленої моделі проведення першого етапу парламентської реформи в Україні.

Скорочення чисельності робочих органів українського парламенту може відразу породити декілька проблем функціонального характеру. Одним із наслідків такого кроку стане збільшення персонального складу кожного з комітетів. Задля більш ефективної організації діяльності комітету в рамках реформи доцільно передбачити мінімально допустимий та максимальний чисельний склад робочих органів Верховної Ради (наприклад, не менше 15 і не більше 25). Закріплення цього положення на законодавчому рівні сприятиме уніфікованому підходу до діяльності парламенту різних скликань та сприятиме більшій стабільності персонального складу комітетів. Окрім цього, видається за доцільне внести дві сутнісні зміни до ст. 37 Закону України «Про комітети Верховної Ради України». По-перше, в ч. 1 ст. 37 вказаного закону слід чітко визначити максимальну кількість підкомітетів, які можуть створюватися в межах одного комітету (не більше п'яти). Практика реформування парламентських комітетів в зарубіжних країнах засвідчує, що після скорочення кількості комітетів існує тенденція до створення невиправдано великої кількості підкомітетів

в рамках реформованої комітетської системи. Саме для того, щоб попередити подібний розвиток подій, слід внести відповідні зміни до чинного законодавства. По-друге, в ч. 2 ст. 37 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» розмите формулювання про можливість членів комітету входити до складу «декількох підкомітетів» слід замінити на чітке визначення кількості підкомітетів, членами яких може бути народний депутат (наприклад, не більше трьох).

Практика діяльності вітчизняних парламентських комітетів засвідчила необхідність внесення змін до способу обрання голів комітетів. Задля уникнення ситуації, коли очільник комітету відсутній, або існує фактично «двовладдя» в комітеті, доцільно надати право обрання голови самим членам комітету. Цей механізм обрання голови комітету може використовуватися як основний, так і запобіжний. Як запобіжний механізм даний спосіб може використовуватися в наступному випадку. Верховна Рада, як і зараз, затверджує своєю Постановою персональний склад парламентських комітетів, а також посадових осіб комітетів. Однак в тому випадку, якщо посада голови комітету залишається вакантною протягом певного часу (наприклад, протягом місяця), а Верховна Рада не заповнює її своєю Постановою, слід передбачити право самих членів комітету обирати голову з метою уникнення окреслених вище негативних ситуацій.

Законопроект № 6256 розроблений з метою практичного впровадження п. 17 Рекомендації Місії Європейського Парламенту в якій йдеться про те, що: «У структурі Верховної Ради наступного скликання пропонується передбачити меншу кількість комітетів (орієнтовно 20), які повинні чітко співвідноситись зі сферами відповідальності міністерств»¹. Створення комітетської системи парламенту, яка буде віддзеркаленням міністерської системи уряду сприятиме зміщенню акценту головного функціонального призначення робочих органів Верховної Ради. Якщо зараз діяльність постійних комітетів сконцентрована головним чином на законодавчій сфері, то запровадження системи комітетів відомчого спрямування може суттєво змінити природу постійних парламентських комітетів. В основі ідеї ство-

¹ Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

рення комітетської системи в парламенті, яка б відповідала системі міністерств в уряді, лежить посилення контрольної функції робочих органів легіслатури. Законопроект № 6256 навіть у нинішній формі несе в собі вирівнювання (між законопроектною та контрольною функцією), або ж взагалі трансформацію функціонального спрямування діяльності комітетів (в бік посилення та концентрації на контрольній функції).

У даному аспекті слід робити свідомий вибір функціонального напрямку спрямування діяльності комітетської системи, який вона отримає внаслідок проведення реформи. Так, можна виділити два основні шляхи реформування комітетської системи, назвавши їх умовно як американський (простий) і британський (складний). Американський шлях функціонального реформування полягає в тому, що в рамках знайомої системи постійних комітетів, здійснити реформування не лише їхнього кількісного складу, а й правомочностей, які спрямовані на виконання кожним комітетом паралельно декількох функцій: законопроектної, контрольної (наглядової), установчої, організаційної, тощо. Британський шлях полягає у створенні повністю нової комітетської системи парламенту із впровадженням нових груп комітетів із обмеженою функціональною спрямованістю. Так, в Парламенті Сполученого Королівства створена система постійно діючих спеціальних комітетів відомчого характеру, які здійснюють контрольну функцію. А також діють загальні комітети, які реалізують законодавчу функцію і створюються конкретно для розгляду кожного окремого білля в новому складі. Американський шлях є більш простим для використання при реформуванні комітетів Верховної Ради, оскільки не потребує створення нових типів комітетів з одночасною корінною руйнацією використовуваної до цього комітетської системи в парламенті України. При такому шляху реформування необхідно лише змінити організаційну форму діяльності та механізми реалізації комітетами своїх функцій та завдань.

Контрольна функція в нинішній комітетській системі українського парламенту знаходиться в стані занепаду та потребує реанімації. Створення комітетів на основі відомчого підходу буде слугувати хорошою основою для здійснення більш концентрованого, професійного та всебічного контролю за діяльністю органів виконавчої влади у всіх сферах. Важливо щоб юрисдикція парламентського комітету та

урядового міністерства були ідентичними, що сприятиме більш фаховій співпраці і здійснення якіснішого нагляду, а значить підвищить рівень управління державою. Реалізація парламентськими комітетами законопроектної функції в нинішніх умовах не просто пов'язана, а значною мірою залежить від якості здійснення ними наглядових (контрольних) повноважень. Не знаючи реальний поточний стан справ у тій чи іншій сфері державного управління, неможливо розробляти і приймати якісні закони, які будуть сприяти розвитку суспільства і держави. Для того щоб надати реалізації контрольних повноважень комітетів комплексність та організованість Главу 3 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» видається за доцільне доповнити статтею, яка б передбачала впровадження п. 16 Дорожньої карта Місії Європейського Парламенту щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. В даному пункті зазначається, що: «Кожен комітет Верховної Ради повинен щорічно розробляти та затверджувати річний робочий план здійснення нагляду (контролю) за виконавчою гілкою влади, що дозволить здійснювати контрольні повноваження системно, а не ситуативно»¹. Окрім цього потрібно встановити граничну дату для створення і затвердження відповідного плану комітетів щодо реалізації контрольної функції. До прикладу, в Конгресі США подібні плани мають бути затверджені і публічно презентовані на відкритому засіданні комітетів до 15 лютого кожного року.

У британській конституційній науці парламентські комітети часто називають «сторожовими псами»², адже вони мають слідкувати за виконанням законів урядовими департаментами та міністерствами, здійсненням урядом гарного управління («*good governance*»), та запобігати або виявляти та розслідувати так званого «*maladministration*», тобто поганого, неналежного, незадовільного управління в діяльності органів державної влади. Дієвим механізмом у даному контексті може стати надання права комітетам викликати міністрів,

¹ Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

² Дет. див.: Leyland P. Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis / P. Leyland. – 2-nd revised ed. – Portland : Hart Publishing, 2012. – P. 141 -156

очільників відповідних міністерств, на свої засідання з метою надання ними пояснень з питань що цікавлять членів комітету. Для цього в проекті закону слід закріпити відповідні зміни до ст. 14 та ст. 24 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» передбачивши в рамках реалізації контрольної функції робочих органів парламенту, їхнє право на виклик профільних міністр на своє засідання та проведення публічних слухань з приводу діяльності міністерства, виконання ними урядової програми, з питань можливих зловживань чи випадків неналежного управління, тощо. Для того аби подібні слухання були здатні були ефективно запрацювати і стати ефективним способом впливу на урядову політику, діяльність міністерств і самих міністрів, слід також передбачити наступне право комітету. На основі проведених слухань і отриманої інформації, право приймати рішення з приводу винесення на обговорення на пленарному засіданні Верховної Ради питання щодо діяльності відповідного урядового підрозділу, чи міністра і право комітету ініціювати питання відставки відповідного профільного міністра з обов'язковим одночасним обґрунтуванням своєї пропозиції. Як видається, такий механізм може стати дієвим інструментом контролю та забезпечення індивідуальної відповідальності міністрів перед загальнонаціональною легіслатурою, що повністю відповідає парламентським практикам країн провідних західних демократій. Можливо, в даному аспекті слід встановити певні обмеження на проведення подібних слухань в комітеті щодо діяльності міністерств і міністра, щоб унеможливити зловживання цим правом парламентськими комітетами. До прикладу, проводити такого роду слухання в комітеті не частіше одного разу на квартал, а право ініціювати відставку міністра – один раз на сесію.

Законопроектна функція парламентських комітетів в Україні також потребує певної видозміни. Важливо пам'ятати, що законодавчий процес в Україні має важливу стадію яку часто не враховують у вітчизняній науці. Мова йде про допарламентську стадію, тобто про такий етап законодавчого процесу як розробка проектів законів. У XXI столітті загальносвітовою тенденційною практикою представницьких легіслатур, в аспекті реалізації функції законотворення, стало те, що парламенти не розробляють проекти законів, а працюють над уже підготовленими документами. Лише у деяких випадках парламент як інститут, чи його робочі органи, стають розробниками

законопроекту як плоду колективної інтелектуальної праці. Левова частина законопроектів готується урядами, стейкхолдерами, депутатами або групами депутатів, однак не легіслатурою як інститутом або її органами.

З огляду на вищевикладене слід відзначити, що визначений у п. 1 ч. 1 ст. 15 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» такий елемент законопроектної функції комітетів як про право робочих органів парламенту розробляти проекти законів та інших актів Верховної Ради, який видається природнім, все ж викликає певні зауваження. З прийняттям Конституції України в 1996 році втратила свою чинність низка положень спеціального Закону «Про постійні комісії Верховної Ради України». Перш за все це стосувалося перейменування постійних комісій у комітети та права законодавчої ініціативи комітетів, тощо¹. Тим не менше, в чинному Законі «Про комітети Верховної Ради України» елементом законопроектної функції комітетів визначено повноваження щодо розробки законопроектів. Оскільки комітет як колегіальний орган позбавлений права законодавчої ініціативи, виникає питання навіщо уповноважувати його розробляти проекти законів. Більше того, нинішня парламентська практика майже не має прикладів розробки законопроектів у комітетах як плоду колективної нормопроектувальної діяльності.

У даному контексті слід відзначити, що Верховною Радою недостатньо повноцінно використовується конституційно визначений інструмент – тимчасові спеціальні комісії. Ч. 2. ст. 89 Конституції передбачає, що: «Верховна Рада України у межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань». Глава 17 Регламенту Верховної Ради України законодавчо розширює це конституційне положення. Так, в ч. 1 ст. 85 закріплено: «Верховна Рада може прийняти рішення про утворення тимчасової спеціальної комісії для підготовки і попереднього розгляду питань, а також для підготовки і доопрацювання проектів законів та інших актів Верховної Ради на правах головного комітету, якщо предмет правового регулювання таких проектів не належить до предметів відання комітетів, утворених Верховною Радою,

¹ Держалюк О. М. Роль парламентських комітетів у відносинах між парламентом і урядом в Україні / О. М. Держалюк // Стратегічні пріоритети. – 2013. - № 4 (29).- С. 92

крім випадку, передбаченого частиною дев'ятою статті 146 Регламенту». В ч. 9 ст. 146 Регламенту Верховної Ради передбачено, що: «У разі включення законопроекту до порядку денного сесії Верховна Рада може прийняти рішення про створення тимчасової спеціальної комісії як головної для продовження роботи над законопроектом про внесення змін до Конституції України». Прикладом функціонування тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради є комісія, яка була створена Постановою Верховної Ради України від 6 жовтня 2010 року № 2585-VI для підготовки пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства у зв'язку з прийняттям Конституційним Судом України Рішення від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV.

Парламентська практика зарубіжних країн засвідчує, що спеціальні комісії (комітети) можуть мати різну і нерідко невизначену предметність, обмежену змістом компетенції парламенту, хоча найчастіше вони створюються з метою розробки або опрацювання концептуальних законопроектів. Чинне законодавство ставить запобіжники в аспекті створення спеціальних комісій із юрисдикцією, яка збігається із предметами відання уже існуючих парламентських комітетів. Тим не менше, в аспекті оптимізації функціонування парламентських комітетів видається за доцільне вилучити із елементів їхньої законопроектної діяльності законодавче положення про розробку комітетами проектів законів. З одного боку, на практиці вказана норма нечасто застосовується, а з іншого, це б все ж таки дало можливість певним чином розвантажити комітети та дозволило б їм сконцентруватися на інших повноваженнях в контексті реалізації законопроектної функції. Повноваження щодо розробки проектів законів в рамках проведення реформи можна перенаправити у відання групи спеціальних комісій внісши відповідні зміни до п. 1. ст. 85 Регламенту Верховної Ради, що більше відповідало б сучасним реаліям парламентської практики України та нинішньому досвіду ініціювання розробки законопроектів парламентами в зарубіжних країнах.

При реалізації законопроектної функції парламентських комітетів Верховної Ради доцільно запозичити американський досвід обов'язкових чотирьох стадій розгляду законопроекту в комітеті (підкомі-

теті): а) направлення запитів до відповідних органів виконавчої влади, наукових, експертних установ, громадських організацій, тощо з метою з'ясувати їхню позицію по суті внесеного розглядуваного законопроекту; б) проведення комітетом (підкомітетом) слухань стосовно законопроекту із заслуховуванням свідків; в) постатейний розгляд законопроекту на засіданні комітету (підкомітету); г) головування висновку комітету щодо законопроекту (позитивний висновок), негативний або без рекомендації). У даному контексті особливо важливим видається впровадження обов'язкових слухань щодо законопроектів, під час яких комітет має заслухати позицію не лише ініціатора (розробника) законопроекту, але й представників експертного та наукового середовищ, різні групи стейкхолдерів (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, групи представників зацікавлених громадян), тощо. Організовані слухання щодо законопроектів стануть форумом, на якому також будуть роз'яснені положення законопроекту колегам (депутатам із інших комітетів), громадськості та пресі. Обов'язковий характер проведення слухань щодо кожного законопроекту дасть змогу членам комітету розібратися в суті поданого проекту, напередодні розгляду постатейного його розгляду, почути позицію розробників та експертів, дізнатися думку заінтересованих сторін стосовно запропонованих законодавчих новел. Це надасть змогу здійснити більш детальний, професійний і всебічний розгляд законопроекту в робочих органах парламенту, що забезпечить підвищення рівня законопроектної роботи всього представницького інституту та сприятиме більшій якості нормативних актів, що продукуються Верховною Радою.

В рамках проведення реформи парламентських комітетів видається за доцільним впровадження п. 19 Рекомендацій Місії Європейського Парламенту, в якому пропонується розглянути можливість запровадження у Комітеті Верховної Ради з питань бюджету інституту «доповідача», з його подальшим можливим поширенням на роботу інших комітетів¹. Інститут «доповідача» при розгляді на комітеті законопроектів уже має практику використання в низці вітчизняних

¹ Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

парламентських комітетів. Тим не менше, доцільно законодавчо передбачити інститут «доповідача», який будучи членом комітету (підкомітету) доповідатиме на засіданні робочого органу парламенту з приводу законопроекту, чи іншого розглядуваного питання, що слугуватиме: а) підвищенню якості організаційної діяльності парламентських робочих органів в контексті реалізації законопроектної функції; б) одним із механізмів зменшення впливу, а інколи й диктату, голови комітету на розгляд законопроектів та прийняття інших рішень; в) підвищенню рівня фаховості при розгляді законопроектів у комітетах; г) більш кваліфікований розгляд питань, які виносяться на розгляд комітету.

У пояснювальній записці до законопроект № 6256 як мету цього документу визначено: «налагодження дієвої співпраці парламентських комітетів і профільних міністерств на основі спільних предметів відання, що матиме наслідком вироблення спільного бачення та впровадження суспільно-важливих реформ держави у відповідних галузях». Разом з тим, в самому тексті проекту не визначено чітких механізмів, які б допомогли налагодити таку міжінституційну комунікацію в законодавчій сфері. Це скоріше питання реформування законодавчого процесу в межах якого і слід здійснювати видозміну співучасті та кооперації реформованих парламентських комітетів з відомчими міністерствами. Разом з тим, в межах проведення розглядуваної реформи робочих органів парламенту вже можна закріпити деякі способи налагодження такої комунікації. Так, п. 6 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» передбачає, що законопроектна функція комітетів полягає у внесенні пропозицій щодо перспективного планування законопроектної роботи¹. Однак на практиці це повноваження комітетів використовуються не в повній мірі, хоча такі пропозиції комітету є хорошим способом висловити інституційну позицію парламенту з приводу пріоритетних напрямків законопроектної діяльності як окремих міністерств, так і всього Кабінету Міністрів. У даному аспекті цікавим є те, що в п. 9 ч. 1 ст. 16 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» визначено як обов'язок комітетів «попередньо розглядати та готувати висновки щодо проектів загальнодержавних програм економічного, науково-

¹ Закон України Про комітети Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/116/95-вр>

технічного, соціального, національнокультурного, розвитку, охорони, довкілля, звітів про виконання цих програм»¹. Однак відповідно до цього формулювання комітети не є самостійними, оскільки змушені реагувати на дії Кабінету міністрів і програми, які ними розроблені. Видається доцільним внести відповідні зміни до ст. 16 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» та закріпити обов'язок комітетів наприкінці кожного календарного року (зазначивши граничну дату виконання, наприклад, до 1 грудня) на основі проведеного аналізу стану вітчизняного законодавства, відповідно до юрисдикції парламентського робочого органу, складати звіти в яких формулювати пріоритетні напрямки реформування вітчизняного законодавства. Парламентські комітети таким чином з власної ініціативи даватимуть сигнал органам виконавчої влади про позицію представницької легіслатури, щодо розробки законодавства та пріоритетності проведення реформування сфер суспільного буття.

Вказаний канал міжінституційної комунікації видається доволі перспективним, хоча й не достатнім задля підвищення співпраці різних гілок влади під час виконання ними своїх функцій в законодавчому процесі. В рамках більш широкого реформування законодавчого процесу видається за доцільне передбачити: а) внесення на затвердження Кабінетом Міністрів до Верховної Ради на початку кожного календарного року плану законопроектної діяльності на весняну та осінню сесії з проведенням його попереднього обговорення в парламентських комітетах та на пленарному засіданні парламенту; б) напередодні офіційного внесення до парламенту важливого законопроекту подання до профільного комітету Верховної Ради Урядом «Білої Книги» – документа, що пояснює політичні цілі запропонованого законопроекту та заходи, які пропонується здійснити. Біла книга має бути обговорена на засіданні комітету, за результатами якого приймається відповідний висновок. До речі, на доцільності запровадження використання в українській парламентській практиці «Білої Книги» наголошувала і Місія Європейського Парламенту, про що свідчить п. 2 Дорожньої карти реформування Верховної Ради²;

¹ Закон України Про комітети Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/116/95-вр>

² Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Ре-

в) Верховна Рада України разом з Кабінетом Міністрів України мають розробити уніфікований формат та структуру щорічних звітів міністерств щодо результатів реалізації відповідних програмних документів. Зазначені звіти подаватимуться на розгляд комітетів Верховної Ради та складатимуть основу здійснення нагляду за реалізацією політики у відповідній сфері (див. п. 14 Дорожньої карти Місії Європейського Парламенту¹).

Як видається, такі механізми міжінституційної взаємодії, в рамках реалізації законопроектної функції, здатні забезпечити прийняття більш якісного законодавства, спрощення проходження законопроектів через Верховну Раду та подолання хаотичного характеру законодавчої діяльності вітчизняного парламенту на чому неодноразово наголошували як науковці з експертами, так і самі парламентарі².

У ст. 13 та ст. 18 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» як один із елементів організаційної функції комітетів визначено по суті установчу функцію робочих органів парламенту. Так, п. 3 ч. 1 ст. 13 вказаного Закону передбачає, що організаційна функція комітетів полягає в «попередньому обговоренні відповідно до предметів їх відання кандидатур посадових осіб, яких згідно з Конституцією України обирає, призначає, затверджує Верховна Рада України або надає згоду на їхнє призначення, підготовці до розгляду Верховною Радою України відповідних висновків щодо цих кандидатур»³. На практиці це повноваження парламентськими комітетами нех-

жим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

¹ Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

² Оніщук М. В. До проблеми вдосконалення використання науково-правового потенціалу в діяльності парламентських комітетів / М. В. Оніщук // Спільна сесія Секції суспільних і гуманітарних наук НАН України, Академії правових наук України та Інституту законодавства Верховної Ради України з питань розвитку правової системи та наукового забезпечення законотворчого процесу. - Київ : Парлам. вид-во / ред. кол. В. М. Литвин [та ін.], 2005. - С. 48-49

³ Закон України Про комітети Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/116/95-вр>

тується, що призводить до низки негативних наслідків, про що вже йшлося вище. У даному контексті цінним є досвід реалізації установчої функції Конгресом США, який буде доречним запозичити в діяльності вітчизняного парламенту. Саме тому, вбачається за доцільне в рамках проведення реформи комітетів Верховної Ради внести зміни в п. 3 ч. 1 ст. 13 передбачивши обов'язкове проведення слухань із запрошенням кандидатур, яких номіновано на вищі державні посади. Подібні слухання слід проводити задля того, аби представники відповідних комітетів (залежно від сфери свого відання) мали змогу задати питання особам, що претендують на зайняття високих державних посад, та змогли подібним чином з'ясувати рівень підготовки та професійної відповідності таких осіб. Такі слухання мають обов'язково бути відкритими та транслюватися наживо, щоб надати можливість іншим членам парламенту та громадськості скласти свою думку про номіновану особу.

У висновку Комітету з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України міститься доволі слушне зауваження, яке слід врахувати при проведенні реформи парламентських комітетів. Внаслідок скорочення кількості останніх, персональний склад робочих органів неминує зросте. З метою забезпечення ефективної роботи парламентських комітетів слід внести зміни до ч. 1 та ч. 4 ст. 44 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», де передбачено, що засідання комітету є повноважним, якщо на ньому присутні більше половини від затвердженого Верховною Радою України складу його членів, а за результатами розгляду питань на засіданнях комітетів більшістю голосів присутніх, за винятком випадків, передбачених зазначеним Законом, приймаються акти комітету. Щоб уникнути паралізації роботи парламентських комітетів, кворум слід зменшити з $\frac{1}{2}$ до $\frac{1}{3}$ членів від затвердженого складу. Одночасно з цим, аби не заохочувати пропуски депутатами засідань комітетів паралельно слід внести зміни до законодавства дисциплінарного характеру. Нині депутати відповідальні за роботу та відвідування засідань робочих органів парламенту лише перед своєю фракцією, що перетворило відповідальність на безвідповідальність. Тому видається необхідним в рамках проведення реформи внести зміни до ст. 39 та ст. 47 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»¹

¹ Закон України Про комітети Верховної Ради України [Електронний ре-

із чітким визначенням санкцій за відсутність на засіданнях комітету без поважних причин, невиконання доручень чи інших зобов'язань, які слідують із членства в комітеті. До прикладу, у Франції за подібні порушення передбачена санкція у вигляді скорочення на 1/2 другої частини парламентського жалування¹. Видається за доцільне передбачити ступінчасту систему дисциплінарних санкцій, яку може застосувати комітет до свого члена: а) у разі пропуску депутатом-членом комітету більше 50 % засідань комітету, Голова комітету вносить на голосування членів комітету питання про зняття 1/2 від заробітної плати депутата. У разі підтримки більшості від присутніх на засіданні комітету його членів, Голова звертається з відповідним поданням до Голови Верховної Ради про що останній видає своє розпорядження; б) у разі пропуску депутатом 70 % засідань парламентського комітету, членом якого він є, Голова комітету вносить на голосування комітету питання про звернення до Голови Верховної Ради щодо винесення на голосування в сесійній залі Верховної Ради питання про відкликання з комітету такого члена. В даному контексті слід внести зміни до ч. 4 ст. 7 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», і скасувати нині діюче положення про обов'язкове надання згоди на таку дію фракції, представником якої є депутат. При цьому місце в комітеті має залишатися за відповідною фракцією, яка має запропонувати нову кандидатуру; 3) у разі пропуску депутатом 90 % засідань парламентського комітету, за рішенням комітету Голова комітету звертається із відповідним зверненням до Голови Верховної Ради про винесення на голосування питання про дострокове припинення повноважень такого депутата. Для реалізації останнього пункту потрібно вносити зміни до ст. 81 Конституції України, що, звичайно, значно ускладнює закріплення відповідальності народних депутатів перед парламентом за пропуски та систематичне невиконання своїх обов'язків, які випливають із їхнього членства в комітетах Верховної Ради. Як видається, лише закріплення депутатської відповідальності перед парламентом, здатне забезпечити підвищення дисципліни відвідування засідань комітетів Верховної Ради.

сурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/116/95-вр>

¹ Чиркин В. Е. Законодательная власть / В. Е. Чиркин. – Москва: Норма: Инфра-М, 2012. – С. 221

Також вбачається за доцільне внести зміни до ст. 49 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»¹, в якій до трьох вже існуючих видів актів, які приймаються комітетами, додати ще один – «звіти». Цей вид документу може прийматися комітетом задля викладення інформації про аналіз практики діяльності органів виконавчої влади і відповідного профільного міністерства, діяльності міністра, стану законодавства у межах юрисдикції комітету із одночасним визначення пріоритетних напрямків здійснення законопроектної діяльності, тощо. Окрім цього, в законі слід чітко визначити юридичну силу актів парламентських комітетів. У науковому і експертному середовищі немає єдиної позиції з цього приводу, хоча найбільш оптимальним варіантом вирішення цієї ситуації видається наступний. Акти комітетів з процедурних питань (наприклад, виклик на слухання, надання інформації чи матеріалів, тощо) мають бути обов'язковими для виконання, а підсумкові акти – обов'язковими для розгляду, в тому числі для уряду і парламенту².

Видається за доцільне внести зміни до Розділу VII Закону України «Про комітети Верховної Ради України». Зокрема, слід встановити конкретні санкції, які будуть застосовуватися до посадових осіб державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та об'єднань громадян за нез'явлення на засідання комітету без поважних причин, надання недостовірної, неповної інформації, відмову надати інформацію або за навмисне її приховування, створення штучних перешкод у роботі комітетів. У багатьох зарубіжних країнах закон зобов'язує кожного надавати інформацію комітетам і комісіям парламенту, з'являтися на засідання за їхнім викликом та свідчити. За відмову до особи може бути застосовано низку санкцій, починаючи від штрафів, дисциплінарних покарань (до державних службовців), аж до притягнення до кримінальної відповідальності за неповагу до парламенту³. В будь-якому випадку, без передбачення конкретних механізмів реакції комітетів на невиконання

¹ Закон України Про комітети Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/116/95-вр>

² Дет. див.: Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект). Монографія. – Харків : 2004. – С. 89-91

³ Чиркин В. Е. Законодательная власть / В. Е. Чиркин. – Москва: Норма : Инфра-М, 2012. – С. 221

їхніх вимог державними службовцями, посадовими особами, пересічними громадянами, важко буде сподіватися на підвищення авторитетності і відновлення поваги до робочих органів Верховної Ради України.

В п. 9 Дорожньої карти реформування Верховної Ради підготовленої Місією Європейського Парламенту йдеться про те, що: «Кадрові потреби комітетів та потреби в експертизі повинні бути предметом регулярного перегляду та супроводжуватися забезпеченням необхідними ресурсами»¹. Вказані потреби в професійному експертному супроводі діяльності парламентських комітетів нині є надзвичайно зловідомими. Задля того, аби не потрапити в пастку горе-експертів, комітети потребують інформаційного забезпечення, що б суттєво полегшило процедуру селекції представників науково-експертного середовища, які можуть бути корисними в діяльності робочих органів парламенту. Як серед науковців, представників експертного середовища, так і громадських організацій, довгий час побуває думка про доцільність створення в кожному комітеті своєрідного каталогу провідних громадських організацій, конкретних експертів за напрямком роботи комітету, систематична співпраця з якими позитивно позначилася б на якості роботи не лише комітетів, а й усього парламенту². В рамках проведення реформи парламентських комітетів видається за доцільне провести реформу ресурсного забезпечення та сприяти створенню інформаційного каталогу, який би налічував перелік експертних інститутів, громадських організацій, окремих експертів як вітчизняних, так і зарубіжних. За сприяння підтримки міжнародних партнерів, видається, корисним було б залучення експертів із зарубіжних країн для проведення слухань щодо розгляду найбільш важливих законопроектів. Це дало б змогу різнобічно досліджувати

¹ Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

² Погорелова А. І. Слухання у комітетах Верховної Ради України в контексті культури парламентаризму / А. І. Погорелова // Матеріали семінару завідувачів секретаріатів комітетів Верховної Ради України «Шляхи забезпечення відкритості роботи Верховної Ради України: досвід, проблеми, перспективи». – Київ : Парламентське вид-во, 2009. – С. 81

законопроекти та приймати рішення щодо положень нового законодавства з урахуванням досвіду зарубіжних країн.

Також в рамках проведення реформи парламентських комітетів слід передбачити низку змін в діяльності робочих органів Верховної Ради, які б сприяли забезпечення відкритості і прозорості їхнього функціонування. Так, слід передбачити обов'язкову публікацію в картці законопроекту всіх висновків, які надходять на нього від експертних та наукових установ, а також публікацію стенограм засідань парламентських комітетів. Відкритості політичного процесу та законопроектної діяльності, які проходять в парламентських комітетах, буде сприяти онлайн-трансляція засідань парламентських робочих органів на їхніх веб-сторінках в Інтернеті. Подібний захід сприятиме підвищенню авторитету Верховної Ради України серед населення, популяризації парламентської діяльності, а також міг би стати суттєвим кроком на шляху впровадження стратегії переходу Верховної Ради до електронного парламенту.

Висновки до Розділу 3.

Сукупність проблемних аспектів функціонування комітетської системи українського парламенту, які були виокремлені в Розділі 1 нашого дослідження, можна вирішити, або пом'якшити їхній злоякісний прояв, врахувавши зарубіжний досвід реформування комітетів загальнонаціональної легіслатури (див. Розділ 2), а також запровадивши сукупність законодавчих змін та генерування нових моделей парламентської практики. На нашу думку, серед пріоритетних напрямків реформування комітетської системи Верховної Ради України слід виділити наступні:

1. Одним із наслідків скорочення чисельності робочих органів українського парламенту стане збільшення персонального складу кожного з комітетів. Задля більш ефективної організації діяльності комітетів, в рамках реформи доцільно передбачити мінімально допустимий та максимальний чисельний склад робочих органів Верховної Ради (наприклад, не менше 15 і не більше 25).

2. В ч. 1 ст. 37 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» слід чітко визначити максимальну кількість підкомітетів, які можуть створюватися в межах одного комітету (наприклад, не більше п'яти).

3. В ч. 2 ст. 37 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» розмите формулювання про можливість членів комітету входити до складу «декількох підкомітетів» слід замінити на чітке визначення кількості підкомітетів, членами яких може бути народний депутат (не більше двох).

4. У тому випадку, якщо посада голови комітету залишається вакантною протягом певного часу (наприклад, протягом місяця), а Верховна Рада не заповнює її своєю Постановою, як запобіжний механізм доцільно передбачити право самих членів комітету обирати голову з метою уникнення ситуацій, які виникли у Верховній Раді восьмого скликання і були розкриті в Розділі 1.

5. Для того щоб надати реалізації контрольних повноважень комітетів комплексність та організованість Главу 3 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» доцільно доповнити статтею, яка б передбачала обов'язок кожного комітету Верховної Ради щорічно розробляти та затверджувати річний робочий план здійснення нагля-

ду (контролю) за виконавчою гілкою влади, що дозволить здійснювати контрольні повноваження системно, а не ситуативно. Зважаючи на досвід діяльності комітетів Конгресу США, доцільно також законодавчо зобов'язати всі комітети Верховної Ради до 15 лютого кожного року відповідні плани затверджувати і публічно презентувати на відкритому засіданні комітетів.

6. Внести законодавчі зміни до ст. 14 та ст. 24 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» право робочих органів парламенту викликати профільних міністрів на своє засідання та проведення публічних слухань з приводу діяльності міністерства, виконання ними урядової програми, з питань можливих зловживань чи випадків неналежного управління, тощо. Окрім цього, доцільно передбачити право комітету, на основі проведених слухань і отриманої інформації, приймати рішення з приводу винесення на обговорення на пленарному засіданні Верховної Ради питання щодо діяльності відповідного урядового підрозділу, чи міністра, а також право комітету ініціювати питання відставки відповідного профільного міністра з обов'язковим одночасним обґрунтуванням своєї пропозиції. В даному контексті слід передбачити певні обмеження щодо реалізації комітетом запропонованих правомочностей, до прикладу, проводити подібні слухання в комітеті не частіше одного разу на квартал, а право ініціювати відставку міністра – один раз на сесію.

7. В аспекті оптимізації реалізації законопроектної функції постійних парламентських комітетів слід вилучити законодавче положення про розробку комітетами проектів законів. Повноваження щодо розробки проектів законів в рамках проведення реформи слід перенаправити у відання групи спеціальних комісій вніши відповідні зміни до п. 1. ст. 85 Регламенту Верховної Ради.

8. Доцільно запозичити досвід розгляду законопроектів у комітетах Конгресу США та законодавчо закріпити як обов'язкові чотири стадії розгляду законопроектів в комітеті (підкомітеті): а) направлення запитів до відповідних органів виконавчої влади, наукових, експертних установ, громадських організацій, тощо з метою з'ясувати їхню позицію по суті внесеного розглядуваного законопроектів; б) проведення комітетом (підкомітетом) слухань стосовно законопроектів із заслуховуванням свідків; в) постатейний розгляд законопроектів на засіданні комітету (підкомітетів); г) голосування висновку

комітету щодо законопроекту (позитивний висновок, негативний або без рекомендації).

9. Законодавчо передбачити інститут «доповідача», який будучи членом комітету (підкомітету) доповідатиме на його засіданні з приводу законопроекту, чи іншого розглядуваного питання.

10. Внести зміни до ст. 16 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» та закріпити обов'язок комітетів наприкінці кожного календарного року (зазначивши граничну дату виконання, наприклад, до 1 грудня) на основі проведеного аналізу стану вітчизняного законодавства, відповідно до юрисдикції парламентського робочого органу, складати звіти в яких формулювати пріоритетні напрямки реформування вітчизняного законодавства.

11. В рамках більш широкого реформування законодавчого процесу видається за доцільне передбачити: а) внесення на затвердження Кабінетом Міністрів до Верховної Ради на початку кожного календарного року плану законопроектної діяльності на весняну та осінню сесії з проведенням його попереднього обговорення в парламентських комітетах та на пленарному засіданні парламенту; б) напередодні офіційного внесення до парламенту важливого законопроекту подання до профільного комітету Верховної Ради Урядом «Білої Книги» – документа, що пояснює політичні цілі запропонованого законопроекту та заходи, які пропонується здійснити. Біла книга має бути обговорена на засіданні комітету, за результатами якого приймається відповідний висновок; в) Верховна Рада України разом з Кабінетом Міністрів України мають розробити уніфікований формат та структуру щорічних звітів міністерств щодо результатів реалізації відповідних програмних документів, з метою їхнього подальшого внесення на розгляд комітетів Верховної Ради та які складатимуть основу здійснення парламентського нагляду за реалізацією політики у відповідній сфері.

12. В контексті реалізації номінаційної функції комітетів зважити на досвід діяльності Конгресу США, врахування якого буде доречним в українських реаліях. Саме тому вбачається за доцільне в рамках проведення реформи комітетів Верховної Ради внести зміни до п. 3 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» передбачивши обов'язкове проведення слухань із запрошенням кандидатур, яких номіновано на вищі державні посади. Такі слухан-

ня мають обов'язково бути відкритими та транслюватися наживо, щоб надати можливість іншим членам парламенту та громадськості скласти свою думку про номіновану особу.

13. Щоб уникнути паралізації роботи парламентських комітетів, через скорочення кількості комітетів і як наслідок, персонального збільшення складу робочих органів, кворум слід зменшити з $\frac{1}{2}$ до $\frac{1}{3}$ членів від затвердженого складу.

14. Внести зміни до ст. 39 та ст. 47 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» із чітким визначенням санкцій за відсутність на засіданнях комітету без поважних причин, невиконання доручень чи інших зобов'язань, які слідують із членства в комітеті. Видається за доцільне передбачити ступінчасту систему дисциплінарних санкцій, яку може застосувати комітет до свого члена: а) у разі пропуску депутатом-членом комітету більше 50 % засідань комітету, Голова комітету виносить на голосування членів комітету питання про зняття $\frac{1}{2}$ від заробітної плати депутата; б) у разі пропуску депутатом 70 % засідань парламентського комітету, членом якого він є, Голова комітету виносить на голосування комітету питання про звернення до Голови Верховної Ради щодо винесення на голосування в сесійній залі Верховної Ради питання про відкликання з комітету такого члена; 3) у разі пропуску депутатом 90 % засідань парламентського комітету, за рішенням комітету Голова комітету звертається із відповідним зверненням до Голови Верховної Ради про винесення на голосування питання про дострокове припинення повноважень такого депутата.

15. Доцільно внести зміни до ст. 49 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», якими визначити юридичну силу актів парламентських комітетів та передбачити додатковий вид актів – звіти постійних комітетів.

16. Внести зміни до Розділу VII Закону України «Про комітети Верховної Ради України» в аспекті запровадження санкцій, які будуть застосовуватися до посадових осіб державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та об'єднань громадян за нез'явлення на засідання комітету без поважних причин, надання недостовірної, неповної інформації, відмову надати інформацію або за навмисне її приховування, створення штучних перешкод у роботі комітетів. Передбачити такого роду санкції як штрафи,

дисциплінарні покарання (до державних службовців), притягнення до кримінальної відповідальності за неповагу до парламенту.

17. Реформувати ресурсне забезпечення та сприяти створенню інформаційного каталогу, який би налічував перелік експертних інститутів, громадських організацій, окремих експертів як вітчизняних, так і зарубіжних експертів за напрямком роботи комітету.

18. Забезпечити транспарентний характер функціонування комітетів за рахунок: а) публікації в картці законопроекту всіх висновків, які надходять на нього від експертних та наукових установ, тощо; б) публікацію стенограм засідань парламентських комітетів; в) забезпечити онлайн-трансляція засідань парламентських робочих органів на їхніх веб-сторінках в Інтернеті.

ВИСНОВКИ

Проведення парламентської реформи в Україні є не менш важливим і не менш складним завданням, ніж реформування правоохоронної системи, судової, чи здійснення боротьби з корупцією. Насправді реформа Верховної Ради є навіть більш нагальною і точно не поступається в пріоритетності нині задекларованим і впроваджуваним, адже саме від якості законотворення та політичної волі народних обранців залежить доля державних перетворень.

Насправді-то інституційна пам'ять вітчизняного парламенту має не так багато прикладів позитивних практик, які б потрібно було плекати і берегти. При здійсненні реформування парламенту, як і будь-якого іншого суб'єкта державно-владного механізму, можна говорити про користь «малих справ» лише тоді, коли існують усталені позитивні традиції діяльності, які забезпечують ефективне функціонування інституту. Реформування легіслатур в країнах розвинених західних демократій часто здійснюється поступальним, еволюційним шляхом за рахунок проведення невеликої кількості фрагментарних змін парламентського функціонування. Однак не слід забувати, що в таких країнах як США, Велика Британія, Франція діє стійка система парламентаризму з усталеними позитивними парламентськими практиками. Ми ж змушені нині лише знаходити власні шляхи для вибудовування дієвого механізму функціонування загальнонаціональної представницької легіслатури.

Одним із таких шляхів позитивного перетворення вітчизняного парламенту є здійснення реформування робочих органів Верховної Ради України. Серед наукового, експертного середовища, та й у депутатській спільноті викликає нарікання не лише чисельність комітетів, але і їхня внутрішня структура, організація роботи та усталені практики діяльності. Зміна чисельності робочих органів парламенту та їхнє створення на основі відомчого підходу є важливим, але недостатнім заходом, щоб говорити про проведення не те що справжньої парламентської реформи, а й навіть повноцінної реалізації першого її етапу. Для того аби покращити якість функціонування парламентських комітетів слід здійснити комплексне реформування робочих органів вітчизняної легіслатури. Реформа парламентських комітетів володіє суттєвим потенціалом, аби змінити якість вітчизняної парламентської практики, законотворчості, політичної культури і вивести

на новий рівень український парламентаризм. Однак для цього слід провести комплексну реформу парламентських комітетів.

Рекомендації і наші позиції, які викладені в останньому підрозділі роботи є не стільки дороговказом, а скоріше заклик до дискусії і розробки більш комплексного та всебічно-реформаторського законопроекту, ніж нині розглядуваний у парламенті законопроект № 6256. На жаль, у вітчизняній парламентській практиці індивідуалізм та політичні амбіції мають тенденцію до царювання. У даному контексті слід пам'ятати, що справжнє реформування вітчизняного парламенту не продукуватиме переможців і переможених, а забезпечить створення більш демократичного і прозорого законодавчого процесу у поєднанні із посиленням парламентської спроможності впливати на розроблення і прийняття рішень щодо розвитку держави і суспільства. Посилення контрольних і наглядових повноважень комітетів і всього парламенту є надзвичайно важливим напрямком проведення реформи, особливо якщо взяти до уваги дію в Україні парламентсько-президентської форми правління. Наслідком справжньої парламентської реформи має стати створення нових правил парламентської діяльності із посиленням елементів парламентаризму, що слугуватиме основою для подальшої перебудови української державності.

Додатки

Табл. 1 Кількість комітетів у Верховній Раді України різних скликань

№ п/п	Скликання	Кількість комітетів
1.	Верховна Рада України 1-го скликання	24 на початку створення, наприкінці скликання – 25
2.	Верховна Рада України 2-го скликання	23
3.	Верховна Рада України 3-го скликання	22 на початку створення, наприкінці скликання – 23
4.	Верховна Рада України 4-го скликання	24
5.	Верховна Рада України 5-го скликання	26 комітетів та Спеціальна контрольна комісія з питань приватизації
6.	Верховна Рада України 6-го скликання	28
7.	Верховна Рада України 7-го скликання	29 комітетів та Спеціальна контрольна комісія з питань приватизації
8.	Верховна Рада України 8-го скликання	27 комітетів та Спеціальна контрольна комісія з питань приватизації

Табл. 2 Загальна інформація про комітети Верховної Ради України восьмого скликання

№ п/п	Назва комітету	К-сть членів	Голова комітету
1.	Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин	30	1) заступник голови Бакуменко Олександр Борисович (фракція «Блок Петра Порошенка»); 2) заступник голови Заболотний Григорій Михайлович (фракція «Блок Петра Порошенка»); 3) заступник голови Івченко Вадим Євгенович (фракція «Батьківщина»).
2.	Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства	13	Голова – Скуратовський Сергій Іванович (фракція «Радикальна партія Олега Ляшка»)
3.	Комітет з питань бюджету	29	Голова – Павелко Андрій Васильович (фракція «Блок Петра Порошенка»)

4.	Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування	17	Голова – Власенко Сергій Володимирович (фракція «Батьківщина»).
5.	Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи	13	1) Перший заступник голови Комітету – Дирів Анатолій Борисович (фракція «Народний Фронт»); 2) Заступник голови Комітету – Недава Олег Анатолійович (фракція «Блок Петра Порошенка»); 3) Заступник голови Комітету – Ленський Олексій Олексійович (фракція «Радикальна партія Олега Ляшка»)
6.	Комітет з питань економічної політики	16	Голова Комітету – Іванчук Андрій Володимирович (фракція «Народний Фронт»)
7.	Комітет з питань європейської інтеграції	9	Заступник голови Комітету – Іонова Марія Миколаївна (фракція «Блок Петра Порошенка»)
8.	Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності	21	Голова Комітету – Кожем'якін Андрій Анатолійович (фракція «Батьківщина»)
9.	Комітет з питань запобігання і протидії корупції	24	Голова Комітету – Соболев Єгор Вікторович (фракція «Об'єднання «Самопоміч»»)
10.	Комітет у закордонних справах	10	Голова Комітету – Гошко Ганна Миколаївна (фракція «Об'єднання «Самопоміч»»)
11.	Комітет з питань інформатизації та зв'язку	8	Голова Комітету – Данченко Олександр Іванович (фракція «Об'єднання «Самопоміч»»)
12.	Комітет з питань культури і духовності	7	Голова Комітету – Княжицький Микола Леонідович (фракція «Народний Фронт»)
13.	Комітет з питань науки і освіти	7	1) Перший заступник голови Комітету – Співаковський Олександр Володимирович (фракція «Блок Петра Порошенка»); 2) Заступник голови Комітету – Кириленко Іван Григорович (фракція «Батьківщина»); 3) Заступник голови Комітету – Скрипник Олексій Олексійович (фракція «Об'єднання «Самопоміч»»)
14.	Комітет з питань національної безпеки і оборони	19	1) Голова Комітету – Пашинський Сергій Володимирович (фракція «Народний Фронт») 2) Перший заступник голови Комітету – Семенченко Семен Ігорович; 3) Заступник голови Комітету – Білецький Андрій Євгенійович; 4) Заступник голови Комітету – Ярош Дмитро Анатолійович 5) Заступник голови Комітету – Мамчур Юлія Валерійович

15.	Комітет з питань охорони здоров'я	14	Голова Комітету – Богомолець Ольга Вадимівна (фракція «Блок Петра Порошенка»)
16.	Комітет з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки	20	Перший заступник голови Комітету – Домбровський Олександр Георгійович (фракція «Блок Петра Порошенка»)
17.	Комітет з питань податкової та митної політики	32	Голова Комітету – Южаніна Ніна Петрівна (фракція «Блок Петра Порошенка»)
18.	Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин	10	Голова Комітету – Немира Григорій Михайлович (фракція «Батьківщина»)
19.	Комітет з питань правової політики та правосуддя	32	Голова Комітету – Князевич Руслан Петрович (фракція «Блок Петра Порошенка»)
20.	Комітет з питань промислової політики та підприємництва	10	1) Голова Комітету – Галасюк Віктор Валерійович (фракція «Радикальна партія Олега Ляшка»); 2) Перший заступник голови Комітету – Єфімов Максим Вікторович (фракція «Блок Петра Порошенка»); 3) Заступник голови Комітету – Кіраль Сергій Іванович (фракція «Об'єднання «Самопоміч»»); 4) Заступник голови Комітету – Кужель Олександра Володимирівна (фракція «Батьківщина»); 5) Заступник голови Комітету – Розенблат Борислав Соломонович
21.	Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України	11	Перший заступник голови Комітету – Пинзеник Павло Васильович (фракція «Народний Фронт»)
22.	Комітет з питань свободи слова та інформаційної політики	13	1) Голова Комітету – Сюмар Вікторія Петрівна (фракція «Народний Фронт»); 2) Перший заступник голови Комітету – Червакова Ольга Валеріївна (фракція «Блок Петра Порошенка»); 3) Заступник голови Комітету – Висоцький Сергій Віталійович (фракція «Народний Фронт»); 4) Заступник голови Комітету – Опанасенко Олександр Валерійович (фракція «Об'єднання «Самопоміч»»)

23.	Комітет з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму	8	1) Голова Комітету – Палатний Артур Леонідович (фракція «Блок Петра Порошенка»); 2) Перший заступник голови Комітету – Величкович Микола Романович (фракція «Народний Фронт»); 3) Заступник голови Комітету – Силантьєв Денис Олегович (фракція «Радикальна партія Олега Ляшка»); 4) Заступник голови Комітету – Петренко Олег Миколайович (фракція «Блок Петра Порошенка»)
24.	Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення	7	Голова Комітету – Денісова Людмила Леонтівна (фракція «Народний Фронт»)
25.	Комітет у справах ветеранів, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції та людей з інвалідністю	7	1) Голова Комітету – Третьяков Олександр Юрійович (фракція «Блок Петра Порошенка»); 2) Перший заступник голови Комітету – Бурбак Максим Юрійович (фракція «Народний Фронт»); 3) Заступник голови Комітету – Шухевич Юрій-Богдан Романович (фракція «Радикальна партія Олега Ляшка»); 4) Заступник голови Комітету – Рибчинський Євген Юрійович (Член депутатської групи «Воля народу»); 5) Заступник голови Комітету – Гаврилюк Михайло Віталійович (фракція «Народний Фронт»)
26.	Комітет з питань транспорту	20	Голова Комітету – Дубневич Ярослав Васильович (фракція «Блок Петра Порошенка»)
27.	Комітет з питань фінансової політики і банківської діяльності	12	1) Голова Комітету – Рибалка Сергій Вікторович (фракція «Радикальна партія Олега Ляшка»); 2) Перший заступник голови Комітету – Довбенко Михайло Володимирович (фракція «Блок Петра Порошенка»); 3) Заступник голови Комітету – Лаврик Олег Васильович (фракція «Об'єднання «Самопоміч»»); 4) Заступник голови Комітету – Дзензерський Денис Вікторович (фракція «Народний Фронт»); 5) Заступник голови Комітету – Демчак Руслан Євгенійович (фракція «Блок Петра Порошенка»)
28.	Спеціальна контрольна комісія Верховної Ради України з питань приватизації	14	Перший заступник голови Комісії – Лапін Ігор Олександрович

Табл. 3 Кількість комітетів в парламентах зарубіжних країн¹

Кількість комітетів	Нижні палати й однопалатні парламенти	Верхні палати	Всі палати				
	Кількість	%	Кількість	%	Кількість	%	
Менше 10	35	28,0%	18	41,86%	53	31,55%	
10-19	52	41,6%	13	30,23%	65	38,69%	
20-29	21	16,8%	8	18,6%	29	17,26%	
30-39	9	7,2%	1	2,33%	10	5,95%	
Більше 40	8	6,4%	3	6,98%	11	6,55%	
Загальна кількість	125	100%	43	100%	168	100%	
Середня кількість	17,52		16,52		17,17		

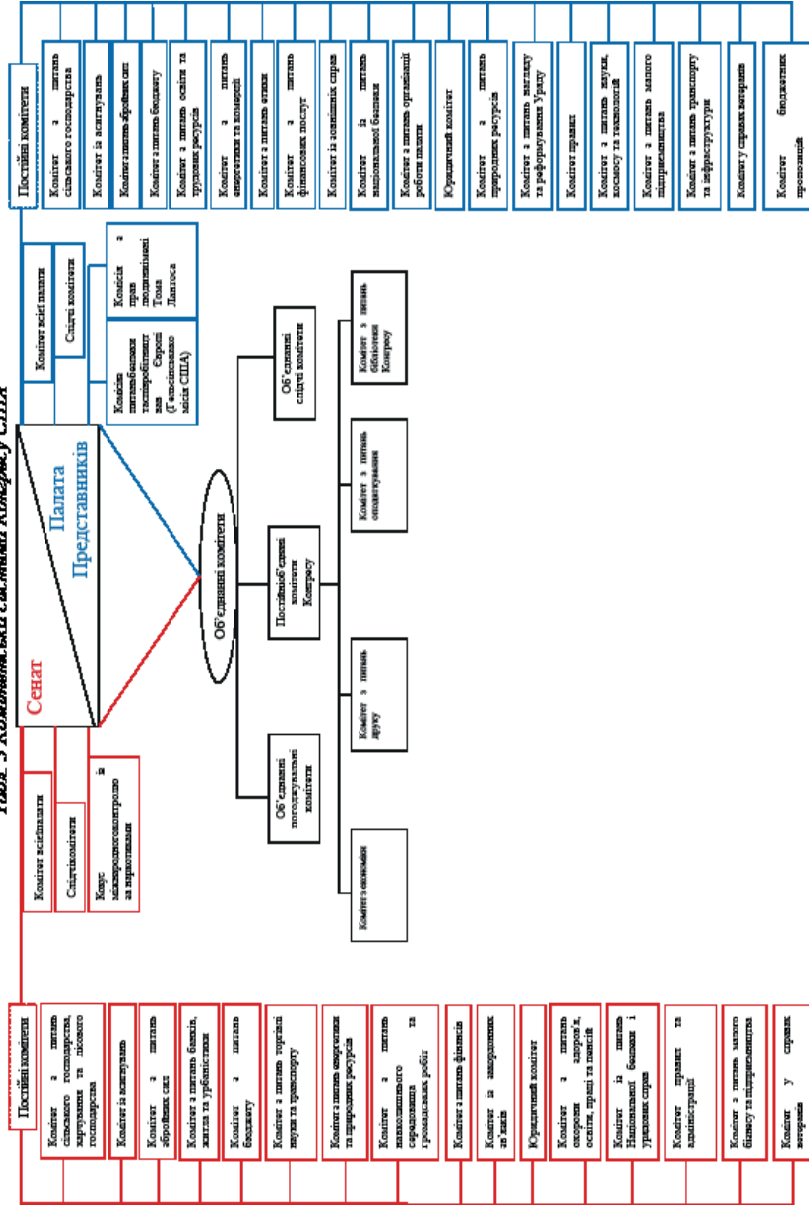
Табл. 4 Середня кількість комітетів в парламентах різних регіонів світу²

Арабський світ	Африка	Європа	Америка	Азіатсько-Тихоокеанський регіон
10,8	15,5	16,6	19,7	20,1

¹ Power G. Global parliamentary report. The changing nature of parliamentary representation / Greg Power. – New York: United Nations Publications, 2012. – 115 p. (P. 106)

² Power G. Global parliamentary report. The changing nature of parliamentary representation / Greg Power. – New York: United Nations Publications, 2012. – 115 p. (P. 106)

Табл. 5. Комітетська система Конгресу США



Відомості про авторів:

Бруслик Олексій Юрійович – кандидат юридичних наук, асистент кафедри кримінального та адміністративного права і процесу Полтавського юридичного інституту Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, автор понад 30 наукових публікацій.

Мукомела Ірина Володимирівна – кандидат юридичних наук, молодший науковий співробітник Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, автор понад 20 наукових публікацій.

Наукове видання

*Серія «Наукові доповіді»
Випуск 20*

БРУСЛИК О. Ю., МУКОМЕЛА І. В.

**КОМІТЕТИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ:
ЧАС РЕФОРМ**

Видано в авторській редакції
Відповідальний за випуск Н. М. Ярошенко
Коректор В. В. Лук'янчук
Комп'ютерна верстка і дизайн І. В. Москалюк

Підписано до друку 07.11.2017 р.
Формат 60x84 1/16. Папір офсетний. Гарнітура Times.
Ум. друк. арк. 5,29. Наклад 100 прим. Зам. №0711/1

Надруковано з оригінал-макета,
виготовленого Видавництвом "Юрайт"
(Свідоцтво про внесення до державного реєстру
суб'єктів видавничої діяльності:
серія ДК № 4236 від 22.12.2011 р.),
в друкарні ФО-П Дуюнова Т. В.