ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ЗОЗУЛЯ ОЛЕКСАНДР ІГОРОВИЧ

УДК 342.536(477)

ДИСЕРТАЦІЯ

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Спеціальність 12.00.02 –
Конституційне право; муніципальне право
Галузь знань – Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень.
Використання ідей, результатів і текстів інших авторів
мають посилання на відповідне джерело

_____ **О.І. Зозуля**

Науковий консультант – Бисага Юрій Михайлович,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України

Ужгород – 2019

АНОТАЦІЯ

Зозуля О. І. Конституційно-правовий статус комітетів Верховної Ради України. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису*.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» (081 – Право). – Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет», Ужгород, 2019.

В дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми – характеристика сутності, змісту і особливостей конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України та шляхів його удосконалення.

Запропоновано нове визначення комітетів Верховної Ради України як її постійно діючих, колегіальних, виборних робочих органів, що відповідно до чинного законодавства утворюються парламентом з числа народних депутатів України та забезпечують реалізацію завдань і функцій Верховної Ради України шляхом здійснення законопроектної роботи, а також підготовки, попереднього розгляду і контролю питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України. Встановлено місце парламентських комітетів у державному механізмі, що визначається їх приналежністю до законодавчої влади, що виявляється в утворенні та фінансовому забезпеченні комітетів Верховною Радою України, відповідальності та підзвітності перед нею, відсутності самостійних державно-владних повноважень, функціональній спрямованості на забезпечення діяльності парламенту, включенні до складу лише його членів. Комітети Верховної Ради України мають риси сильної системи, на що вказує їх організаційна розвиненість, охоплення значного кола питань законопроектної, контрольної й іншої парламентської діяльності, політичне та юридичне напрацювання майбутніх рішень парламенту у його комітетах.

З’ясовано історико-правові засади становлення парламентських комітетів в Українській Народній Республіці (Українській Державі), Українській РСР (СРР) та незалежній Україні, які на кожному історичному етапі відображають спільні та відмінні закономірності формування конституційно-правового статусу парламентських комітетів, врахування чого сприятиме удосконаленню

конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України та підвищенню ефективності їх діяльності.

Встановлено принципи діяльності комітетів Верховної Ради України, основними з яких є принципи верховенства права, гуманізму, гласності, колегіальності, пропорційного представництва депутатських фракцій і груп, вільного обговорення і вирішення питань, рівності комітетів і їх членів, професійності, об'єктивності, підзвітності тільки парламенту, ефективності, виборності, науковості, патріотизму, плановості, взаємодії та системності.

У дисертації охарактеризовано особливості конституційно-правового регулювання статусу комітетів Верховної Ради України, до яких відноситься превалювання імперативного методу регулювання, концептуальний характер конституційних засад, переважання комплексного законодавчого матеріально-правового та процесуального регулювання з порівняно вузьким предметом підзаконного регулювання, поширеність дублюючих норм та наявність окремих прогалин і колізій. Крім усунення таких недоліків конституційно-правового регулювання в рамках підвищення його ефективності також запропоновано забезпечення відповідності правових засад актуальним задачам парламентських комітетів, подальший розвиток процесуального законодавства, забезпечення конкретної відповідальності за порушення правових норм, підвищення правосвідомості та професійності депутатського корпусу.

Визначено специфіку законопроектної функції та повноважень комітетів Верховної Ради України, що полягає в обов'язковій участі комітетів у законодавчому процесі, одночасному залученні до нього декількох комітетів за провідної ролі головного комітету, всеохоплюючому та попередньо-підготовчому характері повноважень парламентських комітетів у сфері законотворчості, їх поширенні на проекти не тільки законів, а і інших актів Верховної Ради України, прийнятті парламентськими комітетами рішень на основі як професійних, так і політичних факторів.

З'ясовано зміст організаційної функції та повноважень комітетів Верховної Ради України, що характеризуються різноплановим, попереднім і забезпечувально-

допоміжним характером щодо інших функцій комітетів і функцій самої Верховної Ради України, єдністю та взаємопов'язаністю з законопроектною та контрольною функціями парламентських комітетів, порівняно з ними меншою правовою визначеністю змісту та порядку реалізації, істотною відмінністю форм і наслідків реалізації різних організаційних повноважень, дещо умовним віднесенням до змісту організаційної функції номінаційного напрямку діяльності.

Досліджено особливості контрольної функції та повноважень комітетів Верховної Ради України, що виявляються в їх спрямованості на реалізацію парламентського контролю, поєднанні форм власної контрольної діяльності та заходів забезпечення виконання контрольних повноважень самого парламенту, інформаційно-рекомендаційному та політико-правовому характері, визначенні відповідності об'єкта контролю вимогам як законності, так і ефективності, нерозвиненості окремих напрямків контролю.

У роботі визначено порядок утворення комітетів Верховної Ради України та припинення їх повноважень. Законодавча невизначеність системи парламентських комітетів і відсутність чітких критеріїв їх утворення, в основі якого часто превалює політична доцільність, зумовлюють непослідовне формування кожне нове скликання надмірної кількості (нерідко дублюючих) неоднорідних за предметами відання комітетів. Наголошено, що утворення галузевих і функціональних комітетів Верховної Ради України повинно забезпечувати повне охоплення всіх напрямків парламентської діяльності та однорідність предметів відання комітетів, не допускати дублювання ними компетенції один одного. Процедура припинення повноважень комітету передбачає широкі можливості відновлення його працездатності, що ускладнюється наявністю прогалин і неузгодженостей підстав та порядку ліквідації комітетів Верховної Ради України.

Розкрито засади і порядок обрання та зміни персонального складу комітетів Верховної Ради України, що характеризуються неоднорідністю кількісного складу різних комітетів, законодавчою невизначеністю методу обчислення квот пропорційного представництва у комітетах депутатських фракцій і груп, відсутністю гарантій таких квот для позафракційних і представленості парламентської опозиції на

керівних посадах комітетів, можливістю довільного збільшення кількості заступників голови комітету, недостатньою конкретністю окремих підстав відкликання народних депутатів України зі складу комітетів Верховної Ради України.

Охарактеризовано повноваження голови, його першого заступника та заступників, секретаря та членів комітету Верховної Ради України. Організаційні повноваження голови комітету мають досить обмежений характер, більшою мірою стосуючись посадових осіб (а не членів) комітету, що доповнюється переважно загальнокомітетським способом прийняття важливих внутрішньоструктурних рішень. Роль заступників голови та секретаря комітету здебільшого зводиться до надання різноманітної техніко-організаційної допомоги в діяльності голови комітету. Встановлено, що члени комітету законодавчо наділяються рівним обсягом основних прав і обов’язків, типових для усіх робочих органів парламенту, що закладає передумови дієвої участі членів комітету у різних формах його роботи. Недосконалий підхід до закріплення лише базових повноважень голови, секретаря і членів комітету та повної неурегульованості повноважень першого заступника та заступників голови комітету має наслідком правову невизначеність їх реальної діяльності, відмінність підходів до її здійснення у різних комітетах, неналежне ставлення народних депутатів України до роботи у парламентських комітетах.

Визначено правові гарантії діяльності комітетів Верховної Ради України, особливостями яких насамперед є законодавча невизначеність їх сутності та єдиного переліку як стрижневого елементу конституційно-правового статусу комітетів, зумовлена цим недостатня розвиненість та ефективність окремих гарантій, поєднання нормативно-правових і організаційно-правових гарантій, переважно матеріальний характер правових гарантій, їх залежність від процесуального регулювання, комплексне охоплення шляхів реалізації правових норм, засобів запобігання порушенням та їх усунення. Проаналізовано такі основні правові гарантії діяльності комітетів Верховної Ради України як конституційне врегулювання засад їх функціонування, наявність профільного закону, відповідальність комітетів перед парламентом, формування їх складу на основі пропорційного представництва фракцій і груп, складний механізм ліквідації, відкритий характер засідань комітетів,

зобов’язання відповідних органів і осіб сприяти їх діяльності, право проводити слухання, рівні права та обов’язки членів комітетів, забезпечення діяльності апаратом парламенту, відповідальність за порушення у сфері діяльності комітетів та інші.

У дисертаційному дослідженні встановлено сутність та особливості відповідальності комітетів Верховної Ради України, їх посадових осіб і членів, що має гарантувати запобігання та виправлення їх порушень, правомірну та ефективну діяльність парламентських комітетів, дотримання в ній прав та інтересів інших органів і осіб. Інститут конституційно-правової відповідальності комітетів Верховної Ради України, їх посадових осіб і членів залишається нерозвиненим, а її підстави та санкції надто обмеженими, що стосується й наразі недостатньо ефективних дисциплінарної та матеріальної відповідальності посадових осіб і членів комітетів Верховної Ради України.

З’ясовано досвід конституційно-правового регулювання організації та діяльності парламентських комітетів (комісій) у зарубіжних країнах. Загальною рисою парламентаризму у зарубіжних країнах є формування виключно або переважно з членів парламенту комітетів (комісій) усієї палати, об’єднаних комітетів (комісій) палат, а також головних, «галузевих», спеціальних, слідчих та інших комітетів (комісій) палати чи усього парламенту як його робочих органів, що здійснюють нормопроектні, контрольні та інші функції, а в окремих країнах самостійно виконують деякі функції легіслатури. Підкреслено, що організація діяльності парламентських комітетів і комісій у зарубіжних країнах виявляє зумовлені особливостями конституційного ладу, форми правління, правової системи та практики державотворення відмінності в частині організаційної форми та видів парламентських робочих органів, їх підпорядкованості та ролі у законодавчому процесі та парламентському контролі, рівня та обсягу правового регулювання статусу, кількості та складу комітетів та/або комісій, підходів до їх формування та іншого.

Обґрунтовано необхідність комплексного розвитку конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України шляхом: затвердження Концепції розвитку парламентських комітетів, внесення відповідних змін до Конституції України та Регламенту Верховної Ради України, викладення у новій редакції Закону України «Про

комітети Верховної Ради України», інтенсифікації законопроектної та контрольної діяльності комітетів, уточнення розподілу предметів їх відання, посилення взаємодії з органами публічної влади та громадськістю, продовження роботи провідних комітетів у міжсесійний період, скорочення кількості комітетів та їх утворення з урахуванням структури уряду, усунення диспропорції кількісного складу комітетів, розширення гарантій пропорційного представництва фракцій, груп і позафракційних у складі комітетів, врахування при їх формуванні рівня компетентності та вмотивованості депутатів, скорочення посад заступників голови комітету, посилення гарантій явки на засідання (слухання) комітету та надання йому інформації, розширення форм і підстав відповідальності парламентських комітетів, їх посадових осіб і членів, та іншого.

Ключові слова: комітети, Верховна Ради України, парламент, конституційно-правовий статус, принципи, функції, повноваження, утворення, ліквідація, персональний склад, правові гарантії, відповідальність.

SUMMARY

Zozulia O. I. The Constitutional and Legal Status of the Committees of the Verkhovna Rada of Ukraine. – *Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.*

The thesis is submitted for obtaining the degree of Doctor of Law in specialty 12.00.02 – «Constitutional law; municipal law» (081 – Law). – State Higher Educational Institution «Uzhhorod National University», Uzhgorod, 2019.

The dissertation presents a theoretical generalization and a new solution to the scientific problem of characterization of the essence, content and features of the constitutional and legal status of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine and the ways of its improvement.

The study proposes a new definition of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine as its permanent, collegial, elected working bodies which, in accordance with current legislation, are formed by the parliament from among the people's deputies of Ukraine and ensure implementation of tasks and functions of the Verkhovna Rada of Ukraine through legislative work, as well as preparation, preliminary consideration and control of issues related to the competence of the Verkhovna Rada of Ukraine. The work determines the place

of parliamentary committees in the state mechanism, which is defined by their affiliation to the legislative power, and reveals in the formation and financial support of the committees by the Verkhovna Rada of Ukraine, their responsibility and accountability to it, lack of independent state power authority, functional orientation for ensuring the activity of parliament, possibility to engage its members only. The committees of the Verkhovna Rada of Ukraine have features of a strong system, as indicated by their organizational development. They cover of a large range of issues of legislative, control and other parliamentary activities, and provide political and legal groundwork for the future parliament`s decisions.

Historical and legal foundations of the formation of parliamentary committees in the Ukrainian People's Republic (Ukrainian State), the Ukrainian SSR and independent Ukraine are studied. At each historical stage they reflect the common and distinct laws of formation of the constitutional and legal status of parliamentary committees, taking which into account will help to improve the constitutional and legal status of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine and increase the efficiency of their activities.

The principles of activity of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine are established, the main of which are principles of the rule of law, humanism, publicity, collegiality, proportional representation of parliamentary factions and groups, free discussion and resolution of issues, equality of the committees and their members, professionalism, objectivity, accountability to the parliament only, efficiency, selectivity, scientificity, patriotism, planned character, interaction and systematic nature.

The thesis describes the peculiarities of the constitutional and legal regulation of the status of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, which include prevalence of the imperative method of regulation, conceptual nature of the constitutional principles, predominance of complex legislative substantive and procedural regulations with a relatively narrow sublegislative regulation, prevalence of overlapping rules and presence of some gaps and collisions. Apart from eliminating such shortcomings in constitutional law regulation, it is also proposed to ensure that legal bases are in compliance with the current tasks of parliamentary committees, to further develop procedural legislation, to ensure specific liability for violations of legal norms, to increase the awareness and professionalism of the deputy corps.

The key features of legislative function and powers of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine are defined, which include the obligatory participation of the committees in legislative process, involving several committees at the same time with one of them having the leading role, comprehensive and previously prepared nature of power of parliamentary committees in the field of law-making, their extension to drafts not only laws, but also other acts of the Verkhovna Rada of Ukraine, their decision-making process based on both professional and political factors.

The content of organizational function and powers of the committees of the Verkhovna Rada of is explored, which is characterized by diverse, preliminary and supportive nature regarding other functions of the committees and functions of the Verkhovna Rada of Ukraine itself, unity and interconnection with drafting and control functions of parliamentary committees, lower level of legal certainty of the content and the order of implementation, significant difference between forms and consequences of implementation of various organizational powers, and somewhat conditional labeling of nominative direction of activity to organizational function.

The peculiarities of control function and powers of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine are studies, which are manifested in their focus on the implementation of parliamentary control, combination of forms of their own control activities and measures to ensure the control powers of the parliament itself, informational, advisory and political-legal character, determination if the object of control meets both legality and efficiency requirements, underdevelopment of certain areas of control.

The study defines the procedure of formation of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine and termination of their powers. Legislative uncertainty of the system of parliamentary committees, and the lack of clear criteria for their formation, with political expediency often prevailing at a fundamental level, lead to the inconsistent formation of an excessive number of (often overlapping) heterogeneous committees in each new convocation of the Verkhovna Rada. It is emphasized that formation of sectoral and functional committees of the Verkhovna Rada of Ukraine should ensure full coverage of all areas of parliamentary activities and homogeneity of the subjects of committees, and not allow them to duplicate each others competences. The procedure of termination of

powers of the committee provides wide possibilities of operating restoration, which is complicated by presence of gaps and inconsistencies of the grounds and procedure of liquidation of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine.

The principles and procedures for electing and changing the personnel of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine are clarified, which are characterized by heterogeneity of quantitative composition of various committees, legislative uncertainty of the method of calculating quotas of proportional representation of parliamentary factions and groups in committees , lack of guarantees of such quotas for non-affiliated members and representation of parliamentary opposition in leadership positions of the committees, possibility of unreasonable increase in the number of deputy chairmen of the committees, lack of specificity of some grounds for recall of the people's deputies of Ukraine from the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine.

The powers of a chairman, his first deputy chairman and other deputy chairmen, secretary and members of the committees of Verkhovna Rada of Ukraine are characterized. Organizational powers of a chairman of a committee are of a rather limited nature and concern to a greater extent the officials (and not the members) of a committee, which is complemented by a predominantly whole-committee method of making important internal structural decisions. The role of assistants and a secretary of a committee is largely limited to providing various technical and organizational support in the activities of the head of a committee. It is established that members of a committee are legally empowered with an equal amount of fundamental rights and obligations that are typical for all working bodies of parliament, which predetermines effective participation of all the members of a committee in various forms of its activities. An imperfect approach of outlining only the basic powers of the head, secretary and committee members, and the total unsettling of the powers of the first deputy chairman and other deputy chairmen of a committee results in legal uncertainty of their real activity, difference in approaches to its implementation in different committees, inappropriate attitude of the people's deputies of Ukraine towards work in committees.

Legal guarantees of activity of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine are defined, which are characterized by, first of all, legislative uncertainty of their essence and nomenclature as a core element of the constitutional and legal status of the committees, that

lead to insufficient development and ineffectiveness of certain guarantees, the combination of regulatory and legal together with organizational and legal guarantees, predominantly material nature of legal guarantees, their dependence on procedural regulation, comprehensive coverage of ways of implementation of legal norms, means of preventing and eliminating violations. Basic legal guarantees of activity of committees of the Verkhovna Rada of Ukraine are analyzed. They are: constitutional regulation of the bases of their functioning, existence of a profile law, responsibility of the committees to the parliament, their formation on the basis of proportional representation of parties and groups, complicated mechanism of their liquidation, open nature of committees` meetings, obligation of the relevant bodies and individuals to promote their activities, the right to hold hearings, equal rights and responsibilities of committees` members, support by the parliamentary apparatus, responsibility for violations in the sphere of committees activity and others.

The thesis establishes the nature and peculiarities of responsibilities of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, their officials and members, which should guarantee prevention and correction of theirs violations, legitimate and effective activity of the parliamentary committees, observance of the rights and interests of other bodies and persons. The Institute of constitutional legal responsibility of the committees of Verkhovna Rada, their officials and members remains undeveloped, and its grounds and sanctions are too limited, as far as the currently ineffective disciplinary and material liability of officials and members of the committees of the Verkhovna Rada is concerned.

The experience of constitutional and legal regulation of the organization and functioning of parliamentary committees in foreign countries is clarified. Formation of a whole chamber, exclusively or mainly, of members of committees, formation of united committees of chambers, as well as of major, "industrial", special, investigative and other committees of chamber or the whole parliament, as its working bodies, which carry out law-making, control and other functions, and in some countries independently perform some functions of legislature - is the common feature of parliamentarism in foreign countries. It is emphasized that organization of activities of parliamentary committees in foreign countries reveals peculiarities of the constitutional order, the form of government, legal system, traditions and practice of state-building process, differences in terms of organizational forms

and types of parliamentary working bodies, their subordination and role in legislative process and parliamentary control, the level and extent of legal regulation of the status, number and composition of committees and approaches to their formation, etc.

The necessity of complex development of the constitutional and legal status of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine is substantiated. It can be made by approving the Concept of development of the parliamentary committees, amending the Constitution of Ukraine and the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine, presentation of a new version of the Law of Ukraine “On the Committees of the Verkhovna Rada of Ukraine”, intensification of drafting and control activities of the committees, clarification of subjects of their responsibility, strengthening of interaction with public authorities and the public, continuation of work of the leading committees in the intersession period, reduction in the number of committees and formation of the new ones with regard to the structure of government, eliminating disparity in the number of committees, expanding guarantees of proportional representation of parties, groups and non-affiliated deputies, asserting the level of competence and motivation of deputies when forming a new committee, elimination of positions of deputy chairmen, strengthening guarantees of chairman`s appearance at a committee meeting and providing him with information, expanding forms and grounds of responsibility of parliamentary committees, their officials and members, etc.

Keywords: committees, Verkhovna Rada of Ukraine, parliament, constitutional and legal status, principles, functions, powers, formation, liquidation, personnel, legal guarantees, responsibility.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Зозуля О. І. Конституційно-правовий статус парламентських комітетів в Україні: монографія. Харків: Майдан, 2019. 620 с.

Серьогін В. О. Рецензія на монографію О.І. Зозулі «Конституційно-правовий статус парламентських комітетів в Україні». Форум права. 2019. № 3. С. 87–90. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2019_3_11.pdf.

2. Зозуля О. І. Поняття та ознаки принципів діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2016. Вип. 38. Т. 1. С. 46–50.

3. Зозуля О. І. Верховенство права і гласність як принципи діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2016. Вип. 40. Т. 1. С. 40–44.

4. Зозуля О. І. Поняття та ознаки комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія юридична*. 2017. Вип. 16. С. 25–31.

5. Зозуля О. Место в государственном механизме и цель деятельности комитетов и временных комиссий Верховной Рады Украины. *Legea şi Viaţa*. 2017. № 11/2 (311). P. 51–55.

6. Зозуля О. І. Конституційно-правове забезпечення формування парламентських комісій в Українській Народній Республіці. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія юридична*. 2017. Вип. 18. С. 26–30.

7. Зозуля О. І. Конституційно-правові засади становлення комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. *Право і безпека*. 2017. № 4 (67). С. 29–34.

8. Зозуля О. Особливості конституційно-правового регулювання статусу комісій Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки. *Jurnalul juridic national: teorie şi practică*. 2018. № 1-1 (29). P. 50–55.

9. Зозуля О. І. Поняття та основні риси конституційно-правового регулювання статусу парламентських комітетів і тимчасових комісій в Україні. *Право і суспільство*. 2018. № 2. Ч. 1. С. 23–29.

10. Зозуля О. Особливості сучасних конституційно-правових засад організації та діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. *Jurnalul juridic national: teorie şi practică*. 2018. № 2-2 (30). P. 32–37.

11. Зозуля О. І. Розробка та попередній розгляд законопроектів у комітетах Верховної Ради України. *Форум права*. 2018. № 1. С. 57–65. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2018_1_10.pdf (DOI: http://doi.org/10.5281/zenodo.1238940).

12. Зозуля О. І. Підготовка законопроектів до першого, другого і третього читань у комітетах Верховної Ради України. *Конституційно-правові академічні студії*. 2018. Вип. 1. С. 86–93.

13. Зозуля О. І. Основні напрямки організаційної діяльності комітетів Верховної Ради України. *Право і суспільство*. 2018. № 4. Ч. 1. С. 32–38.

14. Зозуля О. І. Сутність організаційної функції парламентських комітетів та її роль у реалізації номінаційної функції Верховної Ради України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2018. Т. 29 (68). № 4. С. 13–18.

15. Зозуля О. І. Основні види, напрямки діяльності та роль комітетів (комісій) парламенту у зарубіжних країнах. *Форум права*. 2018. № 5. С. 38–49. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2018_5_6.pdf (DOI: http://doi.org/10.5281/zenodo.2527928).

16. Зозуля О. І. Контрольна функція комітетів Верховної Ради України: поняття, ознаки та значення. *Право і суспільство*. 2019. № 1. Ч. 1. С. 10–16.

17. Зозуля О. І. Особливості зміни персонального складу комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2019. Вип. 37. С. 34–38.

18. Зозуля О. І. Особливості контролю комітетів Верховної Ради України за додержанням і виконанням законодавства. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2019. Т. 30 (69). № 1. С. 26–31.

19. Зозуля О. Правові засади формування парламентських комітетів (комісій) у різних країнах. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 1. Vol. 1. P. 42–47.

20. Зозуля О. І. Критерії та принципи формування персонального складу комітетів Верховної Ради України. *Форум права*. 2019. № 2. С. 36–44. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2019_2_6.pdf (DOI: http://doi.org/10.5281/zenodo.3248914).

21. Зозуля О. І. Участь комітетів Верховної Ради України в підготовці та проведенні парламентських і комітетських слухань. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2019. Вип. 1. С. 17–21.

22. Зозуля О. І. Засади та порядок обрання посадових осіб комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2019. Вип. 55. Т. 1. С. 83–86.

23. Зозуля О. І. Підстави та порядок припинення повноважень комітетів Верховної Ради України. *Конституційно-правові академічні студії*. 2019. Вип. 1. С. 131–138.

24. Зозуля О. Засади утворення комітетів Верховної Ради України. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 2. Vol. 1. P. 93–98.

25. Зозуля О. І. Повноваження голови комітету Верховної Ради України: правова природа та зміст. *Recht der Osteuropäischen Staaten*. 2019. № 1. P. 62–66.

26. Зозуля О. Права і обов'язки членів парламентських комітетів в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 3. Vol. 1. P. 86–91.

27. Зозуля О. І. Правовий статус підкомітетів комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2019. Вип. 56. Т. 1. С. 41–44.

28. Зозуля О. І. Особливості конституційно-правової відповідальності комітетів Верховної Ради України, їх керівництва та членів. *Форум права*. 2019. № 3. С. 39–47. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2019_3_6.pdf (DOI: http://doi.org/10.5281/zenodo.3362210).

29. Зозуля О. І. Дисциплінарна та матеріальна відповідальність посадових осіб і членів комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2019. Вип. 39. С. 26–30.

30. Зозуля О. І. Правові гарантії діяльності комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2019. Вип. 57. Т. 1. С. 40–43.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

31. Зозуля О. І. Принципи науковості, плановості та взаємодії у діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій. *Юридичні науки та їх роль у формуванні правової культури сучасної людини*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 22–23 травня 2015 р. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2015. С. 33–35.

32. Зозуля О. І. Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності як суб'єкт реалізації правоохоронної

функції держави. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 13 листопада 2015 р. Харків: ХНУВС, 2015. С. 107–111.

33. Зозуля О. І. Колегіальність, об'єктивність, вільне обговорення і вирішення питань як принципи діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій. *Верховенство права та правова держава*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 21–22 жовтня 2016 р. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2016. С. 40–43.

34. Зозуля О. І. Щодо ролі парламентських комітетів і тимчасових комісій у реалізації функцій Верховної Ради України. *Конституція України в контексті сучасних конституційних парадигм. X Тодиківські читання*: збірник тез наукових доповідей і повідомлень Міжнародної наукової конференції, м. Харків, 27–28 жовтня 2017 р. / за заг. ред. проф. А. П. Гетьмана. Харків: Права людини, 2017. С. 180–181.

35. Зозуля О. И. К вопросу классификации конституционно-правовых норм, регулирующих статус комитетов и временных комиссий Верховной Рады Украины. *Particularităţile adaptării legislaţiei Republicii Moldova şi Ucrainei la legislaţia Uniunii Europene*: Conferinţă internaţională ştiinţifico-practică, Chișinău, Republica Moldova, 23–24 martie 2018 / com. org.: V. Bujor (preşedinte) et al. Chişinău: Iulian, 2018. P. 96–99.

36. Zozulia O. I. Istota i znaczenie funkcji ustawodawczej komitetów Rady Najwyższej Ukrainy. *Modern jurisprudence of the European Union: the interaction of law, rulemaking and practice*: conference proceedings of International scientific conference, Lublin, Republic of Poland, 17 april 2018. Riga: Baltija Publishing, 2018. P. 87–90.

37. Зозуля О. І. Щодо відкритості діяльності комітетів Верховної Ради України. *Key Issues of Education and Sciences: Development Prospects for Ukraine and Poland*: International Multidisciplinary Conference, Stalowa Wola, Republic of Poland, 20–21 July 2018. Vol. 3. Riga: Baltija Publishing, 2018. P. 13–16.

38. Зозуля О. І. Щодо організаційної форми та регулювання статусу робочих органів парламенту у зарубіжних країнах. *Нові завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Одеса, 18–19 січня 2019 р. Одеса: Міжнародний гуманітарний університет, 2019. С. 16–22.

39. Zozulia O. I. Features of the status of parliamentary investigatory commissions (committees) in different countries. *Legal practice in EU countries and Ukraine at the modern stage*: proceedings of International scientific and practical conference, Arad, Romania, 25–26 January 2019. Riga: Baltija Publishing, 2019. P. 111–114.

40. Зозуля О. І. Комітети Верховної Ради України як суб'єкт внутрішньопарламентського контролю. *Правові засади суверенного розвитку України в сучасних умовах*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 1–2 лютого 2019 р. Київ: Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського, 2019. С. 16–19.

41. Зозуля О. І. Щодо кількісного складу комітетів Верховної Ради України. *Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 10–11 травня 2019 р. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2019. С. 17–20.

42. Зозуля О. І. Роль та повноваження секретаря комітету Верховної Ради України. *Юридичні науки: проблеми та перспективи*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 21–22 червня 2019 р. Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2019. С. 25–27.

43. Зозуля О. І. Щодо поняття правових гарантій діяльності комітетів Верховної Ради України. *Актуальні питання правової теорії та юридичної практики*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 9–10 серпня 2019 р. Одеса: Причорноморська фундація права, 2019. С. 6–9.

44. Зозуля О. І. Відповідальність за порушення у сфері діяльності комітетів Верховної Ради України. *Проблеми та стан дотримання і захисту прав людини в Україні*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 16–17 серпня 2019 р. Львів: Центр правничих ініціатив, 2019. С. 24–28.

45. Зозуля О. І. Щодо кримінальної та адміністративної відповідальності посадових осіб і членів парламентських комітетів. *Інтеграція юридичної науки і практики в сучасних умовах*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 23–24 серпня 2019 р. Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2019. С. 19–21.

ЗМІСТ

ВСТУП 21

Розділ 1 ПРАВОВА ПРИРОДА КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ 32

1.1. Поняття та місце комітетів Верховної Ради України у державному механізмі 32

1.1.1. Сутність та ознаки комітетів як робочих органів Верховної Ради України 33

1.1.2. Місце та роль парламентських комітетів у державному механізмі 41

1.2. Історико-правові засади формування парламентських комітетів (комісій) в Україні 53

1.2.1. Конституційно-правове забезпечення формування парламентських комісій в Українській Народній Республіці 56

1.2.2. Особливості конституційно-правового регулювання статусу комісій Верховної Ради Української РСР 61

1.2.3. Конституційно-правові засади становлення комітетів Верховної Ради України 76

1.3. Принципи діяльності комітетів Верховної Ради України 84

1.4. Сутність та особливості конституційно-правового регулювання статусу комітетів Верховної Ради України 107

Висновки до розділу 1 128

Розділ 2 ФУНКЦІЇ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ 132

2.1. Законопроектна функція та повноваження комітетів Верховної Ради України 132

2.1.1. Сутність і значення законопроектної функції комітетів Верховної Ради України 132

2.1.2. Розробка та попередній розгляд законопроектів у комітетах Верховної Ради України 139

2.1.3. Підготовка законопроектів до першого, другого і третього читань у комітетах Верховної Ради України 151

2.2. Особливості організаційної функції та повноважень комітетів Верховної Ради України 165

2.3. Контрольна функція та повноваження комітетів Верховної Ради України 191

2.3.1. Поняття та ознаки контрольної функції комітетів Верховної Ради України 191

2.3.2. Участь комітетів Верховної Ради України у підготовці та проведенні парламентських і комітетських слухань 202

2.3.3. Інші напрямки контролю комітетів Верховної Ради України 212

Висновки до розділу 2 235

Розділ 3 КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ 238

3.1. Порядок утворення комітетів Верховної Ради України та припинення їх повноважень 238

3.1.1. Утворення комітетів Верховної Ради України 239

3.1.2. Підстави та порядок припинення повноважень комітетів Верховної Ради України 250

3.2. Персональний склад комітетів Верховної Ради України: засади і порядок обрання та зміни 260

3.2.1. Засади формування персонального складу комітетів Верховної Ради України 260

3.2.2. Порядок обрання посадових осіб комітетів Верховної Ради України 275

3.2.3. Особливості зміни персонального складу комітетів Верховної Ради України 285

3.3. Повноваження керівництва та членів комітетів Верховної Ради України 294

3.3.1. Правова природа та зміст повноважень керівництва комітетів Верховної Ради України 296

3.3.2. Права і обов'язки членів парламентських комітетів в Україні 309

3.4. Правові гарантії діяльності комітетів Верховної Ради України 319

3.5. Відповідальність комітетів Верховної Ради України, їх керівництва та членів 339

Висновки до розділу 3 363

Розділ 4 ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ 368

4.1. Досвід конституційно-правового регулювання організації та діяльності парламентських комітетів (комісій) у зарубіжних країнах 368

4.1.1. Основні види, напрямки діяльності та роль комітетів (комісій) парламенту у зарубіжних країнах 372

4.1.2. Особливості формування парламентських комітетів (комісій) у зарубіжних країнах 389

4.2. Напрямки вдосконалення конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України 401

Висновки до розділу 4 428

ВИСНОВКИ 431

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 441

ДОДАТКИ 491

ВСТУП

Актуальність теми. Утвердження верховенства права, розбудова правової держави, розвиток і належна реалізація законодавства України потребують ефективної реалізації представницької, законодавчої, контрольної та інших функцій Верховної Ради України, подальшого розвитку парламентаризму як основи демократії. Провідну роль у забезпеченні діяльності Верховної Ради України відіграють її комітети – цілісна система робочих органів, що комплексно здійснюють законопроектну роботу, підготовку та попередній розгляд питань й виконання контрольних функцій. Саме діяльність парламентських комітетів, сформованих на засадах пропорційного представництва депутатських фракцій і груп, в умовах постійного збільшення та ускладнення задач Верховної Ради України дозволяє пришвидшити та спростити її діяльність, забезпечити ґрунтовний розгляд питань і напрацювання консенсусних проектів рішень парламенту.

Сьогодні комітети Верховної Ради України все ще перебувають на етапі своєї інституалізації та імплементації зарубіжного досвіду парламентаризму, зокрема позитивними є тенденції щодо поступового оновлення законодавчих засад функціонування парламентських комітетів, приведення їх системи у відповідність до структури уряду, розширення правових гарантій діяльності комітетів Верховної Ради України, забезпечення її відкритості та прозорості. Водночас зумовлене недостатньою ефективністю роботи парламентських комітетів у нинішніх складних соціально-політичних реаліях удосконалення конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України в значній мірі ускладнюється фрагментарністю, неупорядкованістю та деякою застарілістю конституційно-правових засад їх організації та діяльності, відсутністю системного підходу до конституційного та законодавчого регулювання усіх елементів статусу парламентських комітетів в Україні.

Комплексне та послідовне оновлення конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України, їх узгоджене втілення у матеріальному та процесуальному законодавстві, забезпечення його відповідності поточним потребам і задачам Верховної Ради України, а також належна практична реалізація

конституційно-правових засад сприятимуть формуванню дійсно сильної системи парламентських комітетів в Україні, цілісності їх конституційно-правового статусу, а також організованості, ефективності та правомірності діяльності.

Проблематику конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України в різні часи досліджували О.М. Анохін, Ю.Г. Барабаш, Ю.В. Баскакова, Д.М. Бєлов, Ю.М. Бисага, О.Ю. Бруслик, В.В. Гецко, В.А. Гошовська, О.М. Держалюк, Л.М. Дешко, Ю.Д. Древаль, І.В. Дробуш, В.С. Журавський, В.В. Косинський, І.Ю. Кунець, О.Г. Кушніренко, О.О. Майданник, К.В. Манжул, О.В. Марцеляк, Р.І. Матейчук, А.Б. Медвідь, І.В. Мукомела, Я.М. Назаренко, А.І. Нижник, О.В. Ночовний, Б.І. Ольховський, З.О. Погорєлова, О.М. Порубенський, О.І. Радченко, М.В. Развадовська, В.І. Риндюк, Т.М. Слінько, І.Є. Словська, Т.В. Швець, А.В. Шипіка. Особливості конституційно-правового регулювання організації та діяльності парламентських комітетів (комісій) у зарубіжних країнах розглядали М.Е. Алдонс (M.E. Aldons), Е. Алеман (Eduardo Alemán), М. Амеллер (Michel Ameller), П. Бернелл (Peter Burnell), О.Н. Булаков, Д. Гріффіт (John Griffith), Г. Дерінг (Herbert Döring), В.Е. Кроутер (William E. Crowther), І. Маттсон (Ingvar Mattson), Е. Мклеай (Elizabeth Mcleay), О.Х. Молокаєва, Д.М. Олсон (David M. Olson), Н.В. Полсбі (Nelson W. Polsby), М. Раш (Michael Rush), Г. Роммеведт (Hilmar Rommetvedt), К. Стром (Kaare Strøm), В. Френсіс (Wayne Francis), Р.Ю. Хазан (Reuven Y. Hazan), М. Цандер (Michael Zander), М. Шоу (Malcolm Shaw). Вказані та інші вчені зробили вагомий внесок у вдосконалення розуміння інституту парламентських комітетів та їх конституційно-правового статусу.

Разом з тим аналіз результатів попередніх наукових досліджень проблем конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України виявляє відсутність єдиного узгодженого та цілісного розуміння сутності, значення та перспектив розвитку конституційно-правового регулювання відносин у сфері організації та діяльності парламентських комітетів для ефективного забезпечення ними реалізації функцій Верховної Ради України.

Наукові праці з даної проблематики стосуються переважно лише окремих елементів конституційно-правового статусу, напрямків діяльності та організації

парламентських комітетів в цілому, комплексно не характеризуючи саме сучасні конституційно-правові засади діяльності комітетів Верховної Ради України, розгляд та вирішення проблем яких залишається епізодичним і неповним.

Таким чином, необхідність удосконалення організації та діяльності парламентських комітетів в Україні, недостатня розробленість їх теоретичних засад і недосконалість конституційно-правового регулювання обумовлюють актуальність глибокого та всебічного дослідження конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 рр.; Пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 року, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 07.09.2011 р. № 942; Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, затвердженого постановою Верховної Ради України від 04.06.2015 р. № 509-VIII; Плану науково-дослідної роботи кафедри конституційного права та порівняльного правознавства ДВНЗ «Ужгородський національний університет», а також Плану науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт Харківського національного університету внутрішніх справ на 2019 рік за темою «Конституційно-правові засади організації та діяльності комітетів Верховної Ради України» (номер державної реєстрації 0119U101021). Тема дисертації затверджена Вченою радою ДВНЗ «Ужгородський національний університет» 30.09.2015 р. (протокол № 9).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на основі вивчення та систематизації існуючих наукових підходів, а також аналізу чинного законодавства України та практики його реалізації визначити сутність, зміст і особливості конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України, а також виробити пропозиції та рекомендації щодо його удосконалення.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно вирішити такі основні завдання:

– визначити поняття та місце комітетів Верховної Ради України у державному механізмі;

– охарактеризувати історико-правові засади формування парламентських комітетів (комісій) в Україні;

– встановити принципи діяльності комітетів Верховної Ради України;

– розкрити сутність та особливості конституційно-правового регулювання статусу комітетів Верховної Ради України;

– охарактеризувати законопроектну функцію та повноваження комітетів Верховної Ради України;

– з'ясувати особливості організаційної функції та повноважень комітетів Верховної Ради України;

– визначити контрольну функцію та повноваження комітетів Верховної Ради України;

– розкрити порядок утворення комітетів Верховної Ради України та припинення їх повноважень;

– охарактеризувати засади і порядок обрання та зміни персонального складу комітетів Верховної Ради України;

– з'ясувати повноваження керівництва та членів комітетів Верховної Ради України;

– визначити правові гарантії діяльності комітетів Верховної Ради України;

– охарактеризувати відповідальність комітетів Верховної Ради України, їх керівництва та членів;

– вивчити досвід конституційно-правового регулювання організації та діяльності парламентських комітетів (комісій) у зарубіжних країнах;

– розробити пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що складаються у сфері організації та діяльності комітетів Верховної Ради України.

Предмет дослідження становить конституційно-правовий статус комітетів Верховної Ради України.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становлять сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Системний підхід до їх

застосування дозволяє досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту та юридичної форми. Для вирішення поставлених задач було використано такі методи пізнання процесів і явищ: формально-юридичний, порівняльно-правовий, історико-правовий, системно-структурний, логіко-семантичний та інші.

За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійно-категоріальний апарат, зокрема розкрито сутність таких категорій як «комітет Верховної Ради України», «принципи», «законопроектна функція», «контрольна функція», «організаційна функція», «правові гарантії», «юридична відповідальність» парламентських комітетів та інші (підрозділи 1.1, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 3.4, 3.5). Застосування системно-структурного методу дозволило розкрити сутність та особливості конституційно-правового регулювання статусу комітетів Верховної Ради України (підрозділ 1.4), встановити принципи діяльності парламентських комітетів в Україні (підрозділ 1.3), охарактеризувати особливості відповідальності комітетів Верховної Ради України, їх керівництва та членів (підрозділ 3.5).

Порівняльно-правовий метод використано для розкриття поняття та місця комітетів Верховної Ради України у державному механізмі (підрозділ 1.1), з’ясування засад і порядку обрання та зміни персонального складу комітетів Верховної Ради України (підрозділ 3.2), визначення особливостей досвіду конституційно-правового регулювання організації та діяльності парламентських комітетів (комісій) у зарубіжних країнах (підрозділ 4.1). Історико-правовий метод допоміг проаналізувати засади формування парламентських комітетів (комісій) в Україні (підрозділ 1.2).

Формально-юридичний метод застосовано для характеристики законопроектної, організаційної та контрольної функцій і повноважень комітетів Верховної Ради України (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3), аналізу порядку утворення парламентських комітетів в Україні та припинення їх повноважень (підрозділ 3.1), розкриття специфіки повноважень керівництва та членів комітетів Верховної Ради України (підрозділ 3.3). Це у поєднанні з методом логічного аналізу сприяло визначенню правових гарантій діяльності комітетів Верховної Ради України (підрозділ 3.4) і напрямків вдосконалення конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України (підрозділ 4.2).

Науково-теоретичне підґрунтя дисертації склали праці фахівців у галузі теорії держави і права, конституційного права та процесу, порівняльного правознавства, адміністративного права, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних вчених. Нормативною базою дисертації є Конституція та закони України, ратифіковані міжнародні договори, акти Верховної Ради України та її комітетів, акти інших вищих органів державної влади, які регламентують правовий статус комітетів Верховної Ради України, відповідне законодавство зарубіжних країн. Інформаційну базу дослідження становлять політико-правова публіцистика, законопроекти та довідкові видання. *Емпіричну базу* складають узагальнення практичної діяльності Верховної Ради України та її комітетів.

Наукова новизна одержаних результатів. Робота є однією з перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень науки конституційного права дослідити проблеми конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України та сформулювати авторське бачення шляхів їх вирішення. В результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових теоретичних і прикладних положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

вперше:

– запропоновано нове визначення комітетів Верховної Ради України як її постійно діючих, колегіальних, виборних робочих органів, що відповідно до чинного законодавства утворюються парламентом з числа народних депутатів України та забезпечують реалізацію завдань і функцій Верховної Ради України шляхом здійснення законопроектної роботи, а також підготовки, попереднього розгляду і контролю питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України;

– з’ясовано специфіку контрольної функції та повноважень комітетів Верховної Ради України, що виявляється в їх спрямованості на реалізацію парламентського контролю, поєднанні форм власної контрольної діяльності та заходів забезпечення виконання контрольних повноважень самого парламенту, інформаційно-рекомендаційному та політико-правовому характері, визначенні відповідності об’єкта контролю вимогам як законності, так і ефективності, нерозвиненості окремих напрямків контролю;

– розкрито засади і порядок обрання та зміни персонального складу комітетів Верховної Ради України, що характеризуються неоднорідністю кількісного складу різних комітетів, законодавчою невизначеністю методу обчислення квот пропорційного представництва у комітетах депутатських фракцій і груп, відсутністю гарантій таких квот для позафракційних і представленості парламентської опозиції на керівних посадах комітетів, можливістю довільного збільшення кількості заступників голови комітету, недостатньою конкретністю окремих підстав відкликання народних депутатів України зі складу комітетів;

– встановлено сутність та особливості відповідальності комітетів Верховної Ради України, їх посадових осіб і членів, що має гарантувати запобігання та виправлення їх порушень, правомірну та ефективну діяльність парламентських комітетів, дотримання в ній прав та інтересів інших органів і осіб. Інститут конституційно-правової відповідальності комітетів Верховної Ради України, їх посадових осіб і членів залишається нерозвиненим, а її підстави та санкції надто обмеженими, що стосується й наразі недостатньо ефективних дисциплінарної та матеріальної відповідальності посадових осіб і членів комітетів;

– обґрунтована необхідність комплексного розвитку конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України шляхом: затвердження Концепції розвитку парламентських комітетів, внесення відповідних змін до Конституції України та Регламенту Верховної Ради України, викладення у новій редакції Закону України «Про комітети Верховної Ради України», інтенсифікації законопроектної та контрольної діяльності комітетів, уточнення розподілу предметів їх відання, посилення взаємодії з органами публічної влади та громадськістю, продовження роботи провідних комітетів у міжсесійний період, скорочення кількості комітетів та їх утворення з урахуванням структури уряду, усунення диспропорції кількісного складу комітетів, розширення гарантій пропорційного представництва фракцій, груп і позафракційних у складі комітетів, врахування при їх формуванні рівня компетентності та вмотивованості депутатів, скорочення посад заступників голови комітету, посилення гарантій явки на засідання (слухання) комітету та надання йому інформації, розширення форм і підстав відповідальності парламентських комітетів, їх посадових осіб і членів та іншого;

удосконалено:

– розуміння принципів діяльності комітетів Верховної Ради України, основними з яких є принципи верховенства права, гуманізму, гласності, колегіальності, пропорційного представництва депутатських фракцій і груп, вільного обговорення і вирішення питань, рівності комітетів і їх членів, професійності, об'єктивності, підзвітності тільки парламенту, ефективності, виборності, науковості, патріотизму, плановості, взаємодії та системності;

– характеристику особливостей конституційно-правового регулювання статусу комітетів Верховної Ради України, до яких відноситься превалювання імперативного методу регулювання, концептуальний характер конституційних засад, переважання комплексного законодавчого матеріально-правового та процесуального регулювання з порівняно вузьким предметом підзаконного регулювання, поширеність дублюючих норм та наявність окремих прогалин і колізій;

– визначення особливостей законопроектної функції та повноважень комітетів Верховної Ради України, до яких відноситься обов'язкова участь комітетів у законодавчому процесі, одночасне залучення до нього декількох комітетів за провідної ролі головного комітету, всеохоплюючий та попередньо-підготовчий характер повноважень комітетів у сфері законотворчості, їх поширення на проекти не тільки законів, а і інших актів парламенту, прийняття комітетами рішень на основі як професійних, так і політичних факторів;

– розуміння порядку утворення комітетів Верховної Ради України та припинення їх повноважень. Законодавча невизначеність системи парламентських комітетів і відсутність чітких критеріїв їх утворення, в основі якого часто превалює політична доцільність, зумовлюють непослідовне формування кожне нове скликання надмірної кількості (нерідко дублюючих) неоднорідних за предметами відання комітетів. Процедура припинення повноважень комітету передбачає широкі можливості відновлення його працездатності, що ускладнюється наявністю прогалин і неузгодженостей підстав та порядку ліквідації комітетів парламенту;

– поняття правових гарантій діяльності комітетів Верховної Ради України, особливостями яких насамперед є законодавча невизначеність їх сутності та єдиного переліку як стрижневого елементу конституційно-правового статусу комітетів,

зумовлена цим недостатня розвиненість та ефективність окремих гарантій, поєднання нормативно-правових і організаційно-правових гарантій, переважно матеріальний характер правових гарантій, їх залежність від процесуального регулювання, комплексне охоплення шляхів реалізації правових норм, засобів запобігання порушенням та їх усунення;

набули подальшого розвитку:

– з'ясування історико-правових засад становлення парламентських комітетів в Українській Народній Республіці (Українській Державі), Українській РСР (СРР) та незалежній Україні, які на кожному історичному етапі відображають спільні та відмінні закономірності формування конституційно-правового статусу парламентських комітетів, врахування чого сприятиме удосконаленню конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України та підвищенню ефективності їх діяльності;

– розуміння особливостей організаційної функції та повноважень комітетів Верховної Ради України, що характеризуються різноплановим, попереднім і забезпечувально-допоміжним характером щодо інших функцій комітетів і функцій самої Верховної Ради України, єдністю та взаємопов'язаністю з законопроектною та контрольною функціями парламентських комітетів, порівняно з ними меншою правовою визначеністю змісту та порядку реалізації, істотною відмінністю форм і наслідків реалізації різних організаційних повноважень, дещо умовним віднесенням до змісту організаційної функції номінаційного напрямку діяльності;

– характеристика повноважень голови, його першого заступника та заступників, секретаря та членів комітету Верховної Ради України. Недосконалий підхід до закріплення лише базових повноважень голови, секретаря і членів комітету та повної неурегульованості повноважень першого заступника та заступників голови комітету має наслідком правову невизначеність їх реальної діяльності, відмінність підходів до її здійснення у різних комітетах, неналежне ставлення народних депутатів України до роботи у парламентських комітетах;

– з'ясування досвіду конституційно-правового регулювання організації та діяльності парламентських комітетів (комісій) у зарубіжних країнах, що виявляє зумовлені особливостями конституційного ладу, форми правління, правової системи, традицій та практики державотворення відмінності в частині організаційної форми та

видів парламентських робочих органів, їх підпорядкованості та ролі у законодавчому процесі та парламентському контролі, рівня та обсягу правового регулювання статусу, кількості та складу комітетів та/або комісій, підходів до їх формування та іншого.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

– у науково-дослідній сфері – основні положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшої розробки проблем конституційно-правового статусу Верховної Ради України та її комітетів (*акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження у науково-дослідну роботу Львівського університету бізнесу та права від 02.09.2019 р.*);

– у правотворчій сфері – висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, можуть бути використані для удосконалення Закону України «Про комітети Верховної Ради України», Регламенту Верховної Ради України, Закону України «Про статус народного депутата України» та інших правових актів з питань організації та діяльності парламентських комітетів (*акт впровадження результатів дисертаційного дослідження у законотворчу діяльність Комітету Верховної Ради України з питань правової політики від 28.10.2019 р. № 04-26/15-488*);

– у правозастосовній сфері – використання одержаних результатів дозволить підвищити ефективність діяльності комітетів та Верховної Ради України в цілому;

– у навчальному процесі – матеріали дисертації знайдуть застосування при підготовці підручників, навчальних посібників і навчально-методичних комплексів з дисциплін «Конституційне право України», «Конституційно-процесуальне право України», «Парламентське право» та інших дисциплін конституційно-правового характеру, а також при проведенні занять з підвищення кваліфікації народних депутатів України та працівників секретаріатів парламентських комітетів (*акти про впровадження результатів дисертаційного дослідження в навчальний процес Харківського національного університету внутрішніх справ від 30.08.2019 р., Львівського університету бізнесу та права від 02.09.2019 р.*).

Апробація результатів дисертації. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення та висновки було оприлюднено на

міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях, зокрема: «Юридичні науки та їх роль у формуванні правової культури сучасної людини» (м. Ужгород, 22–23 травня 2015 р.); «Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми» (м. Харків, 13 листопада 2015 р.); «Верховенство права та правова держава» (м. Ужгород, 21–22 жовтня 2016 р.); «Конституція України в контексті сучасних конституційних парадигм. X Тодиківські читання» (м. Харків, 27–28 жовтня 2017 р.); «Particularităţile adaptării legislaţiei Republicii Moldova şi Ucrainei la legislaţia Uniunii Europene» (м. Кишинів, Республіка Молдова, 23–24 березня 2018 р.); «Modern jurisprudence of the European Union: the interaction of law, rulemaking and practice» (м. Люблін, Республіка Польща, 17 квітня 2018 р.); «Key Issues of Education and Sciences: Development Prospects for Ukraine and Poland» (м. Стальова Воля, Республіка Польща, 20–21 липня 2018 р.); «Нові завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті» (м. Одеса, 18–19 січня 2019 р.); «Legal practice in EU countries and Ukraine at the modern stage» (м. Арад, Румунія, 25–26 січня 2019 р.); «Правові засади суверенного розвитку України в сучасних умовах» (м. Київ, 1–2 лютого 2019 р.); «Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії» (м. Ужгород, 10–11 травня 2019 р.); «Юридичні науки: проблеми та перспективи» (м. Запоріжжя, 21–22 червня 2019 р.); «Актуальні питання правової теорії та юридичної практики» (м. Одеса, 9–10 серпня 2019 р.); «Проблеми та стан дотримання і захисту прав людини в Україні» (м. Львів, 16–17 серпня 2019 р.); «Інтеграція юридичної науки і практики в сучасних умовах» (м. Запоріжжя, 23–24 серпня 2019 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертації відображено в індивідуальній монографії, 29 наукових статтях, опублікованих у вітчизняних та зарубіжних наукових фахових виданнях, а також 15 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Дисертація складається з анотації, вступу, чотирьох розділів, поділених на чотирнадцять підрозділів, висновків до кожного розділу, загальних висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг роботи становить 508 сторінок, з них основний текст дослідження – 420 сторінок, список використаних джерел (560 найменувань) – 50 сторінок.

РОЗДІЛ 1
ПРАВОВА ПРИРОДА
КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

1.1. Поняття та місце комітетів Верховної Ради України у державному механізмі

В Україні, як і інших сучасних демократичних країнах, парламент є одним із провідних інститутів державної влади, що відіграє ключову роль у законотворчості, визначенні державної політики, формуванні державно-владних інститутів, а також контролі діяльності уряду й інших органів виконавчої влади. Належне виконання таких змістовно містких функцій потребує високої професійності та спеціалізації депутатського корпусу і їх допоміжного персоналу, застосування різних форм парламентської діяльності. У зв’язку із цим, крім проведення пленарних засідань парламенту, також склалась усталена практика утворення його різноманітних допоміжних органів, зокрема фахових комітетів і комісій, які забезпечують ґрунтовний розгляд і попередню підготовку питань, віднесених до відання парламенту. Слід погодитись із В.Ф. Погорілко, що загальною тенденцією сьогодення є організаційно-функціональний розвиток і зростання ролі парламентських комітетів і комісій, особливо у демократичних країнах [1, с.411–413]. Основними передумовами розвитку інституту парламентських комітетів виступає насамперед розширення та ускладнення питань, які мають розглядатись і вирішуватись парламентом, а також необхідність одночасної ретельної й фахової підготовки та розгляду питань, забезпечення дієвого контролю за реалізацією ухвалених парламентом рішень.

Водночас, попри важливу роль комітетів у забезпеченні роботи Верховної Ради України та парламентів інших країн наразі відсутній єдиний узгоджений підхід до розуміння їх сутності, статусу й місця у державі. Це, головною мірою, зумовлюється не тільки недосконалістю конституційно-правового статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, але й відмінностями в організації діяльності парламентських комітетів (комісій) різних країн.

Зазначимо, що питання розуміння сутності та місця парламентських комітетів в Україні та інших країнах раніше вже розглядалися у роботах таких вчених як О.М. Анохін [2], Ю.Д. Древаль [3], І.Ю. Кунець [4], А.Б. Медвідь [5; 6], О.М. Порубенський [7], В.І. Риндюк [8], Гельмут Шеллкнехт (Helmut Schellknecht) [9] та інші. У той же час, такі дослідження розкривають переважно лише деякі аспекти правової природи та значення комітетів парламенту, комплексно не визначаючи їх цілісне розуміння як специфічних парламентських органів, тим більше з урахуванням організації роботи сучасної системи комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. А відтак в контексті вдосконалення конституційно-правового статусу та підвищення ефективності функціонування комітетів Верховної Ради України й вбачаються актуальними питання їх поняття та місця у державному механізмі.

1.1.1. Сутність та ознаки комітетів як робочих органів Верховної Ради України

Передусім, відмітимо, що різні підходи до розуміння та співвідношення парламентських комітетів і тимчасових комісій насамперед ґрунтуються на деяких розбіжностях загальнолексичного визначення понять «комітети» і «комісії». Зокрема, комісія визначається як «уповноважена група осіб для виконання певного доручення чи попередньої розробки будь-якого питання; орган державного управління, який виконує певні функції» [10, с.559], «тимчасовий або постійний орган при якій-небудь установі зі спеціальними завданнями і дорученнями» [11, с.300]. У свою чергу під комітетом розуміється «колегіальний орган, що керує будь-якою галуззю державної або громадської діяльності; орган державного управління, створюваний урядом для проведення спеціальних заходів» [10, с.560], «колегіальний орган, що керує якоюсь суспільною діяльністю; орган державного управління» [12, с.218]. Схожі дефініції зазначених понять наведені і у Новому тлумачному словнику української мови, який до того ж прямо ототожнює комітети, комісії та колегії [13]. Зрозуміло, що загальнолексичне розуміння комітетів і комісій не відображає конкретних ознак (у тому числі відмінностей) саме парламентських комітетів і тимчасових комісій, хоча

водночас вищенаведені дефініції вказують на такі їх основоположні риси як колегіальність, статус відособленого органу, спеціальна уповноваженість, постійний або тимчасовий характер діяльності. Водночас, наголосимо, що діяльність комітетів може бути досить різноплановою, не обов'язково маючи саме управлінську сутність.

Відтак комітети і комісії парламенту уособлюють його спеціально уповноважені, колегіальні робочі органи, діючі постійно або тимчасово. При цьому вони не мають ані протиставлятись один одному, ані повністю ототожнюватись. Як відомо, історично постійні та тимчасові парламентські утворення переважно позначались як комісії, хоча, наприклад, у структурі парламенті США були утворені та продовжують діяти саме комітети. Досить цікавими є узагальнення А.З. Георгіци [14, с.319–320], К.О. Колесник [15, с.142], Ю.С. Шемшученко [16, с.172, 181, 187] та П.П. Шляхтуна [17, с.58–60], які констатують переважне позначення парламентських робочих органів у країнах англосаксонської правової системи терміном «комітети», а у країнах континентальної правової системи – терміном «комісії».

На нашу ж думку, в умовах впливу на модель організації парламенту не тільки відповідної системи права, але й інших соціальних, політико-правових, культурних чинників найменування парламентських робочих органів не може пояснюватись лише якимось одним конкретним критерієм. Тому сьогодні слід погодитись із В.Ф. Погорілко [1, с.411–413], О.В. Марцеляком [18, с.7] та Б.М. Свирським [19, с.76] у тому, що наповнення та вживання термінів «комітет» і «комісія» значною мірою залежить від особливостей національної термосистеми кожної держави, внаслідок чого даними термінами можуть позначатись як одні і ті ж структури парламенту, так і змістовно різні їх органи. Окрім того, якщо, наприклад, в Україні комітети є суто робочими органами Верховної Ради України, то, як вказує Ю.С. Шемшученко [15, с.172, 181, 187], в інших країнах комітетами також можуть називатись органи парламенту, уповноважені діяти у період між його сесіями.

Парламентські робочі органи незалежно від їх найменування загалом можуть функціонувати на постійній або тимчасовій основі. При цьому, у разі утворення саме комітетів, вони, як правило, є постійно діючими органами парламенту (але в межах терміну його повноважень), тоді як функціонування парламентських комісій нерідко

обмежується певним відносно недовготривалим строком. Подібна позиція знаходить підтримку у працях таких вчених як М. Горовенко [20, с.31], О.Л. Копиленко [21, с.101], І.Ю. Кунець [4, с.6], А.Б. Медвідь [22]. Хоча більш точно про тимчасовість як одну з ключових рис парламентських комісій необхідно говорити в контексті не стільки наперед визначеного проміжку часу їх роботи, скільки припинення діяльності парламентських комісій із виконанням поставлених перед ними конкретних задач. У той же час, як наголошує І.Ю. Кунець [4, с.9], утворення у деяких країнах постійно діючих парламентських комісій з досить широким спектром повноважень може фактично наближати їх вже до поняття парламентського комітету.

Постійний або тимчасовий характер діяльності парламентських робочих органів головною мірою зумовлюється обсягом і змістом їх завдань. Відповідно діяльність постійних комітетів зазвичай є більш різноплановою та охоплює різні місткі багатоаспектні галузі й основні питання діяльності парламенту, що потребують безперервної уваги з боку його робочих органів [23]. У свою чергу тимчасові комісії, як правило, утворюються та функціонують для вирішення одиничного чітко визначеного певного завдання (наприклад, дослідження конкретного питання чи підготовка законопроекту). Хоча тут маємо дещо не погодитись із М. Горовенко [20, с.31] і Ю.С. Шемшученко [16, с.171] з приводу більшої важливості комітетів, обумовленої постійністю функціонування та охопленням їх компетенцією основних завдань парламенту. Постійні комітети дійсно є основними робочими органами парламенту, проте їх діяльність в значній мірі доповнюється роботою тимчасових комісій. Останні більш ретельно й фахово розглядають складні, небуденні питання, які не можуть бути вирішені якимось одним парламентським комітетом (наприклад, проведення парламентського розслідування в рамках процедури імпічменту).

Однією з істотних ознак парламентських комітетів також є їх спеціальна уповноваженість парламентом на виконання відповідних завдань і функцій. При цьому, різноплановість діяльності парламенту у різних країнах ускладнює достатньо конкретне однозначне визначення характеру та сутності повноважень парламентських комітетів. Як наголошує А.Б. Медвідь, парламентські комітети і тимчасові комісії можуть створюватись «для виконання різноманітних завдань та з

різною предметною компетенцією» [22]. Наприклад, у президентських республіках парламентські комітети нерідко утворюються відповідно до структури урядових міністерств й покликані контролювати їх діяльність.

Разом з тим узагальнено тут йдеться про виконання комітетами низки повноважень підготовчо-допоміжного й контрольного характеру, що повністю похідні від компетенції самого парламенту та спрямовані на забезпечення реалізації його завдань і функцій. Як правило, парламентські робочі органи призначені лише створювати умови для ефективної роботи парламенту, при цьому не підміняючи його, проте, як відзначає В.Є. Чіркін [24, с.249], у деяких країнах (Іспанія, Італія та ін.) за певних умов комітети (комісії) можуть здійснювати окремі функції палат парламенту, у тому числі щодо прийняття тимчасових або неістотних законів. При цьому у Рішенні Конституційного Суду України від 10.06.2010 р. № 16-рп/2010 [25] прямо визначено, що за своїм конституційним статусом комітети є «органами, які забезпечують здійснення парламентом його повноважень».

В контексті визначення відмінностей у характері повноважень парламентських комітетів і тимчасових комісій М. Горовенко [20, с.33] слушно зауважує можливість наділення таких тимчасових комісій особливими (зазвичай не властивими комітетам) повноваженнями (наприклад, правом виклику свідків) для глибшого дослідження важливих питань. Хоча у той же час вказане стосується, передусім, лише відповідних тимчасових слідчих комісій, діяльність яких так само має підготовчо-допоміжне значення для розгляду парламентом питань та прийняття ним компетентних рішень.

Важливою спільною рисою парламентських комітетів і тимчасових комісій є їх колегіальність, зумовлена колегіальною природою самого парламенту. Така колегіальність, що насамперед проявляється в рівності прав членів парламентських комітетів і тимчасових комісій та спільному ухваленні ними рішень більшістю голосів, є необхідною складовою всебічного вивчення та обговорення відповідних питань, а також прийняття компромісних, виважених й об’єктивних рішень. Колегіальність певного органу згідно А.З. Георгіци забезпечує «здійснення інтеграції та координації конфліктних інтересів і різних точок зору» [26, с.213]. По суті колегіальна робота комітетів, діючих на засадах пропорційного представництва

депутатських груп і фракцій, забезпечує часо- і працемісткий реальний пошук і напрацювання рішень, які згодом на засіданнях парламенту переважно лише проходять остаточне схвалення та оформлення. При цьому, як слушно відзначає з даного приводу Г.В. Задорожня [27, с.23; 28], колегіальність комітетів і комісій представницького органу «відбиває не безпосередню кількість мандатів депутатів, обраних до їх складу, а саму природу депутатського мандата у колегіальному вимірі».

Як складову колегіальності парламентських комітетів також слід розглядати їх утворення з числа саме членів парламенту, що забезпечує необхідну повноважність і компетентність даних робочих органів, їх нерозривний зв'язок з парламентом в цілому. Хоча в особливих випадках до складу парламентських робочих органів можуть бути включені інші особи (наприклад, це стосується комітету/комісії парламенту, що розглядає питання імпічменту). Крім цього, як відомо [1, с.411–413], до складу комісій Конгресу США також можуть входити не лише його члени.

Дещо неоднозначним, як на нас, є визначення парламентського комітету як його органу, а тимчасової комісії як «групи осіб, яка може бути і у формі органу» [4, с.6]. По-перше, на найбільш простому рівні сприйняття подібно до тимчасових комісій комітети так само можуть бути визначені як відповідні групи осіб – їх членів. По-друге, у будь-якому випадку і комітети, і тимчасові комісії є не просто певними групами осіб, а спеціально утвореними та уповноваженими парламентськими структурами, що згідно чинного законодавства мають похідну від парламенту правосуб'єктність, відповідну компетенцію й упорядковану внутрішню організацію. Означене дозволяє розглядати комітети та тимчасові комісії саме як відособлені робочі органи парламенту. Подібного підходу до визначення парламентських комісій саме як допоміжних органів (а не просто груп осіб) також дотримуються О.М. Анохін [2, с.133; 29], О.Л. Копиленко [21, с.101], Ю.С. Шемшученко [16, с.171] і Т.В. Швець [30, с.85]. Розуміння тимчасових комісій як органів парламенту відображено і у законопроекті від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 [31].

Похідний від парламенту статус комітетів передбачає набуття від нього не лише повноважень та організації, але й інших ознак. Відповідно до цього, наприклад, утворення та функціонування парламентських комітетів у сучасній правовій державі

має відбуватись виключно згідно правових норм, що забезпечує не лише законність, але й стабільність і упорядкованість їх місця у державі та практичної діяльності. Крім цього, хоча комітети є внутрішньо парламентськими органами, як їх ознаку також можна вказати поширення діяльності на всю територію держави, що серед іншого виявляється у розгляді ними питань загальнодержавного значення та можливості звернення до будь-яких органів і осіб на території держави.

Підсумовуючи викладене, наголосимо, що основні відмінності парламентських комітетів і тимчасових комісій визначаються за спрямованістю та обсягом їх завдань, а також зумовленою цим постійністю або тимчасовістю їх діяльності.

В Україні ст. 89 Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [32] передбачено утворення та функціонування комітетів і тимчасових (спеціальних, слідчих і спеціальної слідчої) комісій Верховної Ради України як відповідних парламентських робочих органів. Це дозволяє відносити їх до числа конституційно визначених державних інституцій, що не лише підкреслює вагоме значення парламентських комітетів і тимчасових комісій, але й виступає дієвою гарантією їх статусу й ролі у реалізації законодавчої влади в Україні. Відповідно свого часу у законопроекті від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 [31] комітети та тимчасові комісії безпосередньо визначались як «конституційні органи Верховної Ради України».

При цьому, як позитив слід вказати наявність законодавчої дефініції комітету Верховної Ради України, під яким згідно ч.1 ст.1 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] розуміється орган Верховної Ради України, що утворюється з числа народних депутатів «для здійснення за окремими напрямами законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій». Дане поняття насамперед відображає базові ознаки парламентських комітетів (статус органу парламенту, утворення парламентом з числа його членів, підготовчо-допоміжний і контрольний характер діяльності), хоча у той же час залишаються недостатньо чітко розкритими такі риси парламентських комітетів як функціонування на постійній основі та колегіальність, які змістовно випливають з інших норм вищевказаного Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР.

На відміну від парламентських комітетів наразі відсутнє легальне визначення поняття тимчасових комісій Верховної Ради України, втім так само як і комплексне законодавче регулювання їх статусу. Водночас положення Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] і нині вже недіючого Закону України від 15.01.2009 р. № 890-VI [35] дозволяють виділяти такі вищерозглянуті нами основні ознаки парламентських тимчасових комісій як статус парламентського органу, тимчасовість, колегіальність, утворення парламентом з числа тільки народних депутатів України (крім спеціальної тимчасової слідчої комісії) та завдання з підготовки певних питань та проведення розслідувань.

Отже, можна констатувати, що конституційно-правовий статус комітетів і тимчасових комісій України за ключовими їх ознаками (зокрема постійність або тимчасовість діяльності, більший або менший обсяг повноважень, їх характер тощо) безпосередньо відповідає вищевикладеному загальному підходу до розуміння та співвідношення парламентських комітетів і тимчасових комісій [36].

Враховуючи істотні відмінності у статусі й організації діяльності парламентських робочих органів у різних країнах, досить актуальним є питання характеристики комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України за відповідними класифікаційними критеріями. Так, насамперед за способом утворення парламентські комітети і тимчасові комісії є виборними органами, оскільки згідно ст. 6 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] і ст. 84, 85, 87, 173 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] їх персональний склад затверджується Верховною Радою України шляхом відповідного голосування. Інший спосіб утворення (наприклад, призначення головою парламенту) буде суперечити самій сутності парламенту у демократичній правовій державі.

За такими класифікаційними критеріями як час функціонування, склад і територія діяльності, комітети і тимчасові комісії Верховної Ради України можуть бути визначені як постійні, тобто діючі на строк повноважень парламенту (комітети); тимчасові, тобто діючі на час виконання конкретного завдання (тимчасові комісії); колегіальні (складаються з певної відносно невеликої кількості членів, які спільно приймають рішення); загальнодержавні (можуть здійснювати повноваження на всій

території України). Виборність (на засадах пропорційного представництва депутатських фракцій) та колегіальність комітетів Верховної Ради України зумовлюють їх неоднорідність, збалансованість та репрезентативний характер, які не тільки представляють відповідні депутатські об'єднання, але й відображають різноманітні інтереси виборців і Українського народу в цілому.

Крім того, існує поділ комітетів парламенту залежно від напрямків їх діяльності на функціональні та галузеві [27, с.31–32; 37, с.7; 38, с.107–108; 39, с.11]. Дана класифікація не може бути застосована до тимчасових комісій Верховної Ради України, оскільки їх діяльність, як правило, обмежується вирішенням конкретного одиничного питання. Галузеві комітети Верховної Ради України поширюють свою діяльність на одну чи декілька галузей економічного чи соціально-культурного будівництва (наприклад, Комітет з питань податкової та митної політики), тоді ж як функціональні комітети здійснюють одну чи декілька функцій (наприклад, Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України). Утворення комітетів за галузевою або функціональною ознакою забезпечує комплексне охоплення комітетами актуальних напрямків парламентської діяльності, високий рівень їх спеціалізованості та оптимальний поділ компетенції [23].

Зважаючи на фаховість та значну різноплановість завдань комітетів, окремо також слід назвати критерій компетентності парламентських робочих органів, хоча в Україні формування їх персонального складу з народних депутатів України відбувається без обов'язкового врахування їх професійності та компетентності. Для порівняння слід вказати, що зайняття посад спеціального прокурора і спеціальних слідчих у складі спеціальної тимчасової слідчої комісії згідно ч. 3 ст. 173 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] вимагає наявності вищої юридичної освіти та не менш як десятирічного стажу роботи на відповідних посадах. Крім цього, тут також маємо погодитись із Г.В. Задорожньою [27, с.30; 28] і Ю.С. Шемшученко [16, с.171], що вузькоспеціалізованість і тривалий термін функціонування постійних робочих органів сприяє підвищенню рівня компетентності їх членів, більш досконалому оволодінню ними специфікою проблем, віднесених до їх компетенції, та знаходженню ефективних рішень.

Окрім того, також існує поділ парламентських комітетів і комісій залежно від їх форми та повноважень, зокрема виділяються комітети (комісії) усієї палати, комітети (комісії) палати і об'єднані комітети (комісії) двох палат (наприклад, узгоджувальні комісії) [40, с.17]. Разом з тим, враховуючи, що Верховна Рада України є однопалатним парламентом, до його робочих органів зазначена класифікація не може бути застосована, оскільки усі комітети і тимчасові комісії є спеціалізованими допоміжними (робочими) органами усього парламенту.

В системі парламентських органів України поряд з комітетами і тимчасовими комісіями згідно Постанови Верховної Ради України від 04.12.2014 р. № 22-VIII [41] також діє Спеціальна контрольна комісія Верховної Ради України з питань приватизації й у перспективі передбачено утворення Спеціальної комісії з питань демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією держави. Вказані комісії формально не мають статусу комітетів або тимчасових комісій у розумінні ст. 89 Конституції України [32], а отже не можуть використовувати засоби та гарантії їх діяльності. Проте де-факто дані парламентські органи, згадувані у Постанові Верховної Ради України від 04.12.2014 р. про перелік її комітетів, за постійністю свого функціонування та контрольним характером діяльності максимально співвідносяться з комітетами. Відтак тут слід говорити не про окремий вид парламентських органів (спеціальні контрольні комісії), а скоріше про необхідність приведення статусу Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації, діючої на підставі застарілого Положення (Постанова Верховної Ради України від 24.06.1993 р. № 3317-XII [42]), у відповідність з конституційною моделлю парламентських робочих органів, наприклад, шляхом її реорганізації у комітет. Аналогічно за потреби може бути утворена не «спеціальна комісія», а «комітет» з питань демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією держави.

1.1.2. Місце та роль парламентських комітетів у державному механізмі

Місце будь-яких державно-правових інституцій у державному механізмі, передусім, слід визначати крізь призму його складу. Як відомо, державний механізм

утворюють державні органи (державний апарат), а також державні підприємства, установи і організації. Відтак найбільш ключового значення тут набуває питання приналежності парламентських комітетів до числа державних органів. До основних ознак державних органів у науковій літературі зазвичай відносять виконання завдань і функцій держави, діяльність від імені і за дорученням держави, наявність державно-владних повноважень, прийняття правових норм зовнішньої дії, забезпечення їх виконання заходами державного примусу та юридичну відповідальність перед державою за свою діяльність [2, с.131; 43; 44]. При цьому не можна беззаперечно погодитись із віднесенням О.М. Анохіним [2, с.131] до ознак державного органу його сутності як оформленого колективу осіб, які займаються діяльністю зі спільною метою. Дана ознака не може бути застосована до одноосібних органів державної влади (наприклад, глави держави), хоча вона дійсно стосується парламентських комітетів, які мають постійний персональний склад та чіткі конкретні завдання.

Зазначимо, що парламентські комітети не стільки самостійно, як опосередковано (через вивчення відповідних питань і їх підготовку до розгляду на засіданнях Верховної Ради України) беруть участь у реалізації покладених на парламент завдань і функцій держави у сфері законотворчості, державного будівництва, суспільного розвитку, охорони прав людини тощо. Парламентські комітети діють від імені Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу державної влади, а, отже, і від імені держави в цілому, представляючи її. На думку О.М. Анохіна, повноваження комітетів Верховної Ради України «за своїм змістом не є владними» [2, с.132], хоча згідно Ю.Г. Барабаша комітети, виступаючи уповноваженими органами парламенту, мають необхідні підстави для надання їм владних повноважень [45, с.97]. Разом із тим чинне законодавство наділяє комітети Верховної Ради України цілим комплексом необхідних повноважень, одна частина яких переважно має внутрішньо парламентський характер (розробка законопроектів, створення робочих груп, попередній розгляд питань призначення/звільнення парламентом посадових осіб, подання Верховній Ради України висновків і рекомендацій [33; 34] і т. ін.), а інша частина пов’язана з державно-владним впливом на осіб поза парламентом. Щодо останнього слід уточнити, що такий вплив

направлений не на регулювання поведінки певних осіб, а на забезпечення власної діяльності комітетів (наприклад, запитування/витребування необхідних матеріалів, проведення комітетських слухань, запрошення і заслуховування осіб).

Особливістю статусу комітетів Верховної Ради України також є те, що результати їх роботи, як правило, втілюються не у владних веліннях, а у висновках і пропозиціях, обов'язкових не до виконання, а до розгляду. Тим більше, що згідно ст. 50 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. [34] у разі необхідності парламент може прийняти рішення про одноразове відхилення (ad hoc) від встановлених процедур. З іншого боку, як приклад обов'язковості результатів діяльності парламентських комітетів можна вказати висновок комітету про невідповідність подання про звільнення члена Вищої ради правосуддя і наявність відповідного висновку для розгляду питання надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності чи дострокового припинення повноважень народного депутата України. Окрім того, в окремих випадках діяльність парламентських комітетів може забезпечуватись застосуванням відповідних примусових заходів. Зокрема, йдеться про передбачену ст. 351 Кримінального кодексу України від 05.04.2001 р. № 2341-III [46] кримінальну відповідальність за невиконання законних вимог комітетів Верховної Ради України, створення штучних перешкод у їх роботі та надання недостовірної інформації.

Таким чином, хоча комітети Верховної Ради України не здійснюють нормативно-правове регулювання суспільних відносин й не видають обов'язкові до виконання нормативно-правові акти, але в процесі виконання повноважень, наданих їм Законом України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], Регламентом Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] та іншими законодавчими актами, вони можуть приймати деякі індивідуальні юридично обов'язкові правозастосовні рішення, виконання яких серед іншого забезпечується заходами примусу.

Дещо неоднозначним є питання юридичної відповідальності парламентських комітетів перед державою за свою діяльність. З одного боку, вони несуть позитивну відповідальність перед самою Верховною Радою України, що прямо визначено ч. 2 ст. 1 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]. З іншого ж боку, зміст

негативної відповідальності комітетів (її види, підстави та стягнення) на нормативно-правовому рівні залишається остаточно невизначеним. Проте маємо не погодитись із О.М. Анохіним, що реалізація повноважень комітетів «не здатна уможливити настання юридичної відповідальності» [2, с.132; 29], позаяк законодавство хоча й фрагментарно, але окреслює заходи відповідальності парламентських комітетів, їх посадових осіб і членів конституційно-правового, дисциплінарного, матеріального й іншого характеру. Особливості підстав, санкцій та порядку притягнення до такої відповідальності детальніше будуть нами розглянуті у п. 3.5 Розділу 3.

Відтак крім ліквідації комітету можна говорити й про особисту конституційно-правову (наприклад, відкликання з посади), кримінальну та іншу відповідальність народних депутатів України, у тому числі за їх діяльність у складі відповідних парламентських комітетів. Теоретично не можна виключати й конституційно-правову відповідальність усієї Верховної Ради України за результати роботи народних депутатів України у парламентських комітетах. Як приклад, слід вказати ухилення профільного комітету від розгляду кандидатури Прем'єр-міністра України (необхідність чого передбачена ч. 3 ст. 205 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. [34]), що фактично унеможливлює формування уряду протягом шістдесяти днів після відставки уряду, створюючи тим самим підставу дострокового припинення повноважень Верховної Ради України.

Отже, парламентські комітети (втім як і тимчасові комісії) мають розглядатись не як окремі державні органи при Верховній Раді України, а як її внутрішні структурні підрозділи (інституції, органи), організаційно та функціонально приналежні до парламенту [36]. Вони наділяються Верховною Радою України певними повноваженнями для забезпечення її діяльності, підзвітні перед нею, а парламент так само у відповідних випадках несе відповідальність за роботу своїх комітетів. Робота народних депутатів України у парламентських комітетах є частиною їх депутатських повноважень й підлягає фінансовому забезпеченню на рівні з іншими видами та формами їх парламентської діяльності. Схожа позиція знайшла відображення у науковій літературі [47, с.619; 48, с.96; 49, с.136] та Висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради

України від 04.07.2005 р. [50], зокрема, що комітети не є самостійними державними органами й повинні мати повноваження, похідні від компетенції Верховної Ради України. У мотивувальній частині Постанови Вищого адміністративного суду України від 04.12.2012 р. [51] також зазначається, що парламентські комітети не є органами державної влади та самостійними суб'єктами владних повноважень.

Разом з тим комітети і комісії парламенту у деяких зарубіжних країнах вченими прямо визначаються як його внутрішні допоміжні «державні органи» [52, с.16]. Дійсно існує позиція щодо виокремлення допоміжних державних органів [53; 54, с.7], наприклад, Н.М. Коркунов [55, с.249–250] свого часу розрізняв органи державної влади, які реалізують владні функції, та державні органи (канцелярії, комітети, ради і т. д.), що сприяють (забезпечують) діяльності вищевказаних органів, не маючи самостійних державно-владних повноважень. На нашу думку, як допоміжні державні органи можуть бути визначені здебільшого лише відповідні апарати вищих органів державної влади, які на професійній основі всебічно забезпечують їх діяльність (Адміністрація Президента України, Апарат Верховної Ради України, Секретаріат Кабінету Міністрів України). У той же час функціонування комітетів не просто направлене на допоміжне забезпечення діяльності Верховної Ради України, а є однією з багатоаспектних форм парламентської роботи (зокрема законодавчого та контрольного характеру) народних депутатів України, які загалом й уособлюють парламент. До речі, тут маємо підкреслити, що організаційною формою діяльності народних депутатів України є не самі парламентські комітети чи комісії (як це вказується у наукових працях О.М. Анохіна [2, с.133; 29], О. Мудрої [56, с.29], А.І. Нижника [49, с.138] та Г.А. Тютюнніка [57, с.6]), що у дійсності є органами Верховної Ради України, а їх засідання та слухання.

Отже, місце парламентських комітетів у державному механізмі головною мірою визначається їх приналежністю до законодавчої влади, що виявляється в їх утворенні та фінансовому забезпеченні самою Верховною Радою України, відповідальності та підзвітності перед нею, функціональною спрямованістю на забезпечення діяльності парламенту, включенні до складу лише народних депутатів України тощо. Характеризуючи місце парламентських комітетів, слід виходити з їх функціональної

та організаційної приналежності до Верховної Ради України, зокрема О.М. Анохін [2, с.132], М.В. Развадовська [38, с.97], Ю.С. Шемшученко [16, с.171] і П.П. Шляхтун [17, с.58] прямо визначають їх як найважливіші складові елементи внутрішньої структури («функціонального механізму») парламенту.

Комітети дійсно не тільки мають похідний від парламенту конституційно-правовий статус, але й фактично є його складовою (органами), одним із засобів реалізації народними депутатами України своїх повноважень [58]. За цією ознакою парламентські комітети і тимчасові комісії слід відрізняти від Апарату Верховної Ради України як її допоміжного органу (що складається не з народних депутатів України, а з державних службовців), а також Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і Рахункової палати, які є окремими діючими при парламенті органами з власними державно-владними повноваженнями та організаційною структурою. До особливостей правового статусу комітетів Верховної Ради України, як слушно відзначає М.В. Развадовська [38, с.100], відноситься те, що вони, будучи органами парламенту, не складають самостійну систему органів державної влади.

Парламентські комітети не повинні розглядатись як окремі органи законодавчої влади, оскільки їх участь у законодавчому процесі безпосередньо прив’язана до законодавчої діяльності парламенту. Окрім того, комітети Верховної Ради України не належать до контрольно-наглядових органів України, тому що їх повноваження контрольного характеру так само нерозривно поєднані з виконанням повноважень самої Верховної Ради України та її органів, а також вони загалом не передбачають самостійне застосування парламентськими комітетами за підсумками їх контролю юридично обов’язкових заходів до прямо не підпорядкованих їм органів і осіб.

У свою чергу виконання комітетами Верховної Ради України певних повноважень у сфері парламентського розслідування не є підставою для їх віднесення до числа правоохоронних органів. Це пояснюється тим, що у випадку порушення законності комітети можуть лише звертатись до уповноважених органів для відповідного реагування (ст. 33 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]).

Як вище нами вже відзначалось, діяльність парламентських комітетів не має самостійного значення та полягає у попередній підготовці питань для їх подальшого

розгляду на пленарних засіданнях Верховної Ради України. При цьому комітети (комісії) не стільки звільняють парламент від розгляду «другорядних питань» для його зосередження на вирішенні важливих «питань загальнодержавного значення» (як за О.М. Держалюк [48, с.92] і К.О. Колесник [15, с.151]), скільки забезпечують попереднє опрацювання усіх питань, віднесених до компетенції Верховної Ради України. Серед іншого це пояснюється постійним зростанням кількості та складності політичних й інших питань, які потребують вирішення парламентом.

Досить точно з даного приводу наголошує Ю.С. Шемшученко, що діяльність комітетів і комісій парламенту дозволяє швидше та на вищому професійному рівні вирішувати парламентські справи [16, с.171]. Адже у дійсності саме робота комітетів (менш чисельних порівняно з парламентом, сформованих на засадах пропорційного представництва депутатських груп і фракцій) є реальним майданчиком не лише відносно оперативної, фахової та ґрунтовної підготовки і дослідження відповідних питань, але й, як правило, узгодження позицій та попереднього напрацювання консенсусних рішень. Схожу думку висловлює А.Б. Медвідь, а саме, що комітети і тимчасові комісії є «основним полем належної повсякденної, систематичної парламентської роботи депутатів» [40, с.15]. Це позитивно впливає на обсяг і якість парламентської (законотворчої, представницької та контрольної) діяльності, значно упорядковуючи й спрощуючи розгляд питань на пленарних засіданнях Верховної Ради України та даючи можливість народним депутатам України (їх фракціям, групам) заздалегідь сформувати свою позицію щодо певного проекту рішення. Порівняно інтенсивна попередня підготовча діяльність різноманітних комітетів Верховної Ради України забезпечує безперервність функціонування парламенту, який розглядає питання та приймає рішення лише на своїх пленарних засіданнях.

У той же час, як слушно зауважує В.С. Журавський, така практика призводить до фактичного вирішення саме комітетами і тимчасовими комісіями багатьох питань парламентської діяльності, що майже автоматично затверджуються парламентами [59, с.14]. З одного боку, комітети Верховної Ради України звільняють парламент від необхідності тривалого детального розгляду значної кількості законопроектів та інших питань, прискорюють парламентську діяльність й забезпечують більш

компетентну, фахову підготовку та поглиблений розгляд відповідних питань із залученням за необхідності експертів, науковців, представників зацікавлених органів і громадськості. З іншого ж боку, активне функціонування комітетів може призводити до зниження реальної ролі та надмірної формалізації діяльності парламенту, а також його фактичної підміни відповідними робочими органами. Тут необхідно погодитись і з О.В. Марцеляком [37, с.7] у тому, що на практиці саме у комітетах (тимчасових комісіях) Верховної Ради України здійснюється значна частина роботи народних депутатів України, внаслідок чого вони відграють провідну роль у визначенні законодавчої політики парламенту. Досить схожою є ситуація з постійними комісіями органів місцевого самоврядування, які згідно Г.В. Задорожньої [27, с.26–27; 28] так само вирішують багато питань, які «пізніше затверджуються представницькими органами машинально, не вдаючись до глибокого аналізу». Це повністю відповідає визначенню В. Вілсоном (Woodrow Wilson) комітетів як «маленьких легіслатур», з метою санкціонування висновків яких і засідає парламент [60, с.79, 103].

Як на нас, враховуючи формування складу робочих органів Верховної Ради України на засадах пропорційного представництва депутатських груп і фракцій, цілком логічним і зрозумілим є переважний збіг позицій парламентських комітетів та Верховної Ради України в цілому [58]. Водночас слід погодитись із необхідністю прийняття парламентом рішень на основі реального прозорого та об’єктивного розгляду як висновків його комітетів, так і інших позицій та обставин. Цьому, наприклад, сприятиме забезпечення більшої самостійності та автономності народних депутатів України від їх депутатських фракцій і груп. З даного приводу конструктивною є й пропозиція М. Горовенко [20, с.33] щодо розумного обмеження та чіткого визначення повноважень таких парламентських структур, а також встановлення ефективних і оперативних засобів контролю парламенту за ними. Однак, маємо не погодитись із доцільністю запозичення досвіду роботи комітетів (комісій) Палати громад Великобританії, які не мають наперед визначеної компетенції, що запобігає присвоєнню ними функцій парламенту (його палати) [20, с.31]. Як на нас, вказане не лише може додати невпорядкованості у роботу парламентських комітетів і тимчасових комісій, але й не дозволяє забезпечити необхідний рівень їх компетентності та фаховості.

Так чи інакше роль парламентських комітетів у державному механізмі насамперед має визначатись їх статусом робочих органів Верховної Ради України, що здійснюють відповідну підготовчо-допоміжну діяльність [61]. У науковій літературі комітети за своєю правовою природою усталено визначаються саме як «робочі» [26, с.291; 39, с.43; 62, с.268] або «допоміжні» [29; 63, с.325; 64, с.58; 65, с.243] органи легіслатури. Комітети Верховної Ради України виконують свої власні завдання, які об'єднуються загальною спрямованістю на забезпечення реалізації завдань і функцій парламенту. Єдність завдань комітетів узагальнено й складає зміст мети їх діяльності.

При цьому досить схожими є основні завдання парламентських комітетів і тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України, які полягають у здійсненні законопроектної роботи (зокрема підготовки і доопрацювання проектів законів та інших актів) та підготовці і попередньому розгляді питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України (ст. 1 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], ст. 85 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34]). Маємо вказати на неприйнятність використання окремими вченими довільного формулювання даного завдання парламентських комітетів (наприклад, «попередня підготовка законів та інших актів» [38, с.99]), що змістовно відрізняється від реально здійснюваної комітетами підготовки проектів законів і їх попереднього розгляду. Водночас тут слід зауважити, що, якщо завдання парламентських комітетів мають загальний характер, то завдання тимчасових комісій стосуються розгляду вже окремих питань і підготовки проектів конкретних законів та інших актів. Спеціальні комісії зазвичай утворюються для оперативного, цілеспрямованого розгляду важливих і складних питань, які мають комплексний характер і не охоплюються предметами відання лише одного конкретного комітету.

Враховуючи статус Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади, є підстави розглядати викладене як провідний напрямок діяльності його робочих органів, покликаний забезпечити якісну й своєчасну нормотворчість парламенту. Ефективна реалізація даного напрямку діяльності комітетів і тимчасових спеціальних комісій пов'язана з його комплексним характером, що передбачає їх широку безперервну участь на всіх етапах законотворчості – розробці законопроектів,

їх попередньому розгляді, доопрацюванні, узагальненні зауважень і пропозицій тощо. Хоча, як слушно відзначає А.Б. Медвідь [40, с.29], якщо розгляд законопроектів постійно діючими комітетами є одним з етапів законотворчого процесу, то розгляд законопроекту тимчасовою спеціальною комісією можна охарактеризувати як специфічну форму діяльності парламенту. Попередній розгляд законопроектів та інших актів, що приймаються парламентом, П.П. Шляхтун так само відносить до головних функцій (завдань) парламентських комітетів і тимчасових комісій [17, с.58], що відповідно є однією зі складових мети їх діяльності.

Маємо дещо не погодитись із О. Мудрою [56, с.29–30] і М.В. Развадовською [38, с.99] щодо визначення комітетів Верховної Ради України як «наукових лабораторій», в яких готуються законопроекти. Передусім, як відомо, парламентські комітети складаються з народних депутатів України різного фаху та кваліфікації, а не профільних вчених і експертів, що одразу не дозволяє їх розглядати як «наукові» інституції. До того ж підготовка законопроектів може здійснюватись не лише комітетами, але й іншими суб’єктами, тоді як діяльність комітетів охоплює різноманітні етапи законодавчого процесу, виконання контрольних функцій тощо.

До завдань комітетів Верховної Ради України також відноситься виконання контрольних функцій, що пов’язані з парламентським контролем за діяльністю уряду (попередній розгляд питання його відповідальності) і глави держави (підготовка запитів до нього) в рамках системи стримувань і противаг, за застосуванням законодавчих актів та виконанням Державного бюджету України і т. ін. Реалізація даного завдання парламентських комітетів включає у себе як правову, так і політичну складову й загалом спрямовується на забезпечення належного виконання затверджених парламентом законів і державної політики, а також дотримання прав громадян, виявлення перспективних напрямків законодавчого регулювання. Загалом же роль парламентських комітетів у державі досить точно характеризує Т.В. Швець, зокрема, що саме вони «дозволяють здійснювати ретельний розгляд законопроектів і контролювати діяльність уряду, а також дають громадськості можливість брати участь у законотворчому процесі» [30, с.89]. Хоча, як на нас, останнє наразі потребує більш чіткого відображення у завданнях і напрямках діяльності комітетів.

Відтак, узагальнюючи вищерозглянуті основні завдання парламентських комітетів, можна сформулювати безпосередню мету їх діяльності, яка полягає у забезпеченні реалізації завдань і функцій Верховної Ради України шляхом здійснення законопроектної роботи, а також підготовки, попереднього розгляду та контролю питань, віднесених до її повноважень. Крім цього, будучи невід'ємною складовою цілісного механізму сучасної демократичної правової держави, комітети Верховної Ради України при виконанні своїх повноважень одночасно мають забезпечувати реалізацію загальних цілей держави, зокрема щодо утвердження верховенства права, розбудови правової держави та громадянського суспільства, а також забезпечення реалізації суспільних і державних інтересів, додержання й охорони прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Для порівняння, захист конституційних прав і свобод людини і громадянина у законопроекті від 15.12.2008 р. реєстр. № 3250 [66] чітко визначався провідною складовою мети діяльності тимчасових комісій Верховної Ради України. Надто оптимістичним вбачається визначення комітетів як «запоруки ефективного функціонування сучасних демократичних органів» [67, с.115, 116], хоча й слід визнати їх вагому роль у забезпеченні результативної роботи парламенту та підконтрольних їм органів. При цьому не слід й перебільшувати роль парламентських комітетів, зокрема досить суперечливою є теза, що вони нібито «формують внутрішню і зовнішню політику держави» [68, с.48].

У науковій літературі набув поширення поділ систем парламентських комітетів на «сильні» та «слабкі». Зокрема, ознаками «сильної» системи комітетів є те, що комітети стабільно функціонують на постійній основі й мають усталені широкі, юридично гарантовані повноваження у законодавчому процесі [38, с.99; 69; 70]. Слід погодитись, що сильна система комітетів передбачає концентрацію у них основної політичної та законодавчої влади парламенту, напрацювання комітетами його рішень [48, с.92; 64, с.59; 71, с.172, 175; 72, с.409, 413]. Відповідно «слабку» систему комітетів складають комітети, утворювані тимчасово для розгляду окремих питань. На нашу ж думку, для характеристики системи парламентських комітетів як «сильної» або «слабої» слід керуватись комплексним багатоаспектним критерієм їх реальної ролі у реалізації завдань і функцій парламенту, що залежить не тільки від

конституційно-правового статусу та кількості комітетів, але й від звичаїв та практики їх практичного функціонування. Так чи інакше, систему комітетів Верховної Ради України необхідно визначити саме як «сильну», оскільки розвиненою мережею її комітетів (що доповнюються тимчасовими комісіями) де-юре і де-факто охоплюється значне коло питань законопроектної, контрольної й іншої парламентської діяльності. Діяльність комітетів парламенту, як вище ми вже відзначали, є інструментом політичного й юридичного напрацювання майбутніх рішень парламенту.

Також зазначимо, що у діяльності парламентських комітетів як в Україні, так і у зарубіжних країнах широкого використання набуло утворення підкомітетів як внутрішніх робочих органів комітетів. Згідно ч. 1 ст. 37 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] підкомітети мають на меті «забезпечення основних напрямків діяльності комітету». Діяльність підкомітетів зосереджується не тільки на підготовці до розгляду комітетом законопроектів [73, с.14; 74, с.26], але й на попередній підготовці та розгляді інших нормопроектних, контрольних і організаційних питань. В умовах досить широких предметів відання більшості комітетів, їх нерідко значного персонального складу та політичного характеру діяльності утворення нечисленних за складом підкомітетів дозволяє досягти ще більшої спеціалізації комітетів і цілеспрямованості їх діяльності, пришвидшити, поглибити та інтенсифікувати менш формалізовану роботу над складними питаннями. Хоча в окремих джерелах навпаки стверджується, що активні підкомітети можуть зумовлювати виникнення конфліктів усередині комітету та з іншими комітетами [75, с.161].

Отже, виходячи з вищевикладеного, можна сформулювати визначення комітетів Верховної Ради України як її постійно діючих, колегіальних, виборних робочих (допоміжних) органів, що відповідно до чинного законодавства утворюються парламентом з числа народних депутатів України та забезпечують реалізацію завдань і функцій Верховної Ради України шляхом здійснення законопроектної роботи, а також підготовки, попереднього розгляду і контролю питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України.

Сутність комітетів Верховної Ради України полягає у забезпеченні ними фахової й ґрунтовної підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до

повноважень Верховної Ради України, а також напрацюванні проектів рішень парламенту, що загалом спрошує та пришвидшує його діяльність. Комітети Верховної Ради України є її внутрішньоструктурними допоміжними органами, організаційно та функціонально приналежними до парламенту з похідними від нього повноваженнями. Парламентські комітети і тимчасові комісії становлять цілісну систему, доповнюючи один одного й відрізняючись крім постійного/тимчасового характеру своєї діяльності спрямованістю та обсягом виконуваних ними завдань.

1.2. Історико-правові засади формування парламентських комітетів (комісій) в Україні

В основу сучасної організації та діяльності комітетів Верховної Ради України на рівні з нагальними потребами забезпечення парламентської діяльності, особливостями конституційного ладу України та позитивним зарубіжним досвідом також покладається вже накопичений досвід функціонування робочих органів як самої Верховної Ради України, так і раніше діючих на теренах України вищих представницьких органів. Кожен історичний етап формування комітетів (комісій) вищих представницьких органів в Україні має свою власну специфіку, позитивні й негативні риси. При цьому найбільший інтерес представляє період утворення та функціонування парламентських робочих органів з 1917 року, що характеризується розвитком української державності та парламентаризму, а також застосуванням різних підходів до організації діяльності парламентських комітетів і комісій, що певною мірою спричинили вплив на нинішній статус комітетів Верховної Ради України. Відповідні історико-правові засади вказують не лише на основні закономірності формування, сутність та роль у державі парламентських комітетів і тимчасових комісій, але й на доцільність, законність та послідовність змін їх статусу, врахування чого повинно бути іманентною складовою процесу вдосконалення організації та діяльності комітетів Верховної Ради України.

Зазначимо, що окремі історичні аспекти організації та функціонування парламентських комітетів (комісій) на території України раніше вже розглядалися у

роботах таких вчених як І.П. Доленко [76], В.М. Єрмолаєв [77], Л.Т. Крівєнко [78], А.Б. Медвідь [79; 80], О.В. Ночовний [81], Е.С. Сариєв [82] та інші. У той же час такі дослідження розкривають лише деякі питання історико-правових засад формування комітетів Верховної Ради України, комплексно й всебічно не характеризуючи досвід інституалізації та функціонування як комітетів (комісій) вищих представницьких органів, що раніше діяли на території України, так одночасно і вже існуючу практику формування комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України в рамках напрацювання шляхів вдосконалення їх статусу. А відтак в контексті поліпшення організації та підвищення ефективності діяльності комітетів Верховної Ради України й вбачаються актуальними питання історико-правових засад їх формування.

Передусім, відмітимо, що досвід функціонування сучасної системи комітетів Верховної Ради України є доволі недовготривалим, що пояснюється їх формуванням лише після відновлення незалежності України у 1991 році. У той же час нинішній статус, організація та діяльність комітетів Верховної Ради України більшою або меншою мірою зумовлюється досвідом функціонування постійних і тимчасових комітетів (комісій) вищих представницьких органів, які раніше діяли на території України. Так, у контексті історико-правових засад діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України окремими вченими [40] розглядається, наприклад, статус і діяльність вищих представницьких органів часів Війська Запорозького, а також держав, у складі яких свого часу перебували окремі території України. Як на нас, немає особливої доцільності у детальному дослідженні організації діяльності вищих представницьких органів Російської Імперії, Речі Посполитої, Австро-Угорщини і т. д. з огляду, по-перше, на тодішню нерозвиненість у таких державах парламентаризму взагалі та зокрема комітетів (комісій) як парламентських органів, по-друге, на відсутність історичного послідовного зв’язку цих органів з комітетами і тимчасовими комісіями Верховної Ради України та, по-третє, на відсутність істотного впливу Українського народу чи його представників на організацію та роботу структурних елементів вищих представницьких органів вищевказаних держав.

З приводу історичних передумов функціонування комітетів Верховної Ради України, що склалися у часи Гетьманщини насамперед слід вказати, що на той час не

було належного нормативно-правового регулювання роботи вищого представницького органу. Крім цього, як і в інших тогочасних нормативно-правових актах, навіть у Конституції Пилипа Орлика від 05.04.1710 р. [83] попри її загалом прогресивний характер не передбачалось утворення будь-яких прообразів комітетів (комісій) вищого представницького органу та не визначалась його внутрішня організація. Саме тому маємо не погодитись із А.Б. Медвідєм [40, с.30] з приводу прийнятності та доцільності виокремлення Козацької доби як першого періоду становлення комітетів (комісій) вищих представницьких органів України.

Натомість, як на нас, враховуючи національний характер державності, порівняно високу розвиненість парламентаризму та конституційно-правову урегульованість статусу вищого представницького органу, періодизацію розвитку парламентських комітетів і комісій в Україні слід розпочинати періодом формування комісій вищих представницьких органів Української Народної Республіки та Української держави (1917–1920 рр.). При цьому, А.Б. Медвідь даний період фактично обмежує часовим проміжком «до утворення Української Радянської Соціалістичної Республіки у 1919 р.» [40, с.30], хоча у 1919–1920 роках паралельно з Українською Соціалістичною Радянською Республікою ще продовжувала діяти Українська Народна Республіка, у тому числі її уповноважені державні органи.

Наступним історичним періодом хронологічно та послідовно виступає функціонування парламентських комісій в Українській РСР (Українській СРР) у 1919–1991 рр., що заклало безпосередні як позитивні, так і негативні передумови сьогоднішньої інституалізації комітетів Верховної Ради України. Також, зважаючи на безперервні процеси демократизації та розвитку парламентаризму після відновлення незалежності України, оновлення організації й вдосконалення діяльності парламенту та його робочих органів, цілком логічним вбачається визначення як третього періоду – діяльності комітетів (комісій) сучасної Верховної Ради України (1991 р. – по т. ч.). Вищевказані періоди можуть бути поділені на окремі етапи, що відображають конкретні історичні особливості виникнення та розвитку правового статусу комітетів (комісій) вищих представницьких органів України.

1.2.1. Конституційно-правове забезпечення формування парламентських комісій в Українській Народній Республіці

Становлення національної державності в Україні у 1917–1920 рр. відбувалось у складних соціально-політичних умовах, що ускладнило процес інституалізації органів державної влади та юридичне оформлення їх статусу, зокрема, це стосується й вищого представницького органу та його робочих органів. Разом з тим вже в одному з перших проектів Конституції Української Народної Республіки від 06.12.1917 р. (ст. 38) [84] безпосередньо згадується комісія Всенародних Зборів, призначена попередньо розглядати подані законопроекти та готувати за наслідками такого розгляду відповідні доповіді. Дані положення також ще раніше були викладені у проекті Автономного статуту України від 21.04.1917 р. [85]. Вказане відображає існуюче вже на тоді усвідомлення необхідності залучення до законодавчого процесу спеціальних парламентських комісій (комітетів), які би сприяли пришвидшенню та інтенсифікації законотворчості, забезпечували більш ґрунтовне й фахове попереднє опрацювання законопроектів, маючи на меті формування якісних законодавчих підвалин Української Народної Республіки. Водночас як недолік проекту Конституції УНР від 06.12.1917 р. слід вказати відсутність у ньому положень щодо статусу даної парламентської комісії, порядку її формування, повноважень та форм їх реалізації, втім так само як не передбачалось й функціонування інших хоча би основних парламентських комітетів і комісій [86].

Викладені у проекті Конституції УНР від 06.12.1917 р. положення з дещо уточненим формулюванням згодом були перенесені до Конституції (Статуту про державний устрій, права і вольності) УНР від 29.04.1918 р. [87], хоча вона так і залишала не врегульованим правовий статус такої комісії Всенародних Зборів УНР. Крім цього, необхідність узгодження різних позицій в процесі виконання парламентом представницької, політичної та законодавчої функцій також зумовила утворення за Конституцією УНР від 29.04.1918 р. погоджувальної комісії як спільного допоміжного органу національних Установчих Зборів і Всенародних Зборів УНР. Створення такої погоджувальної комісії (яка де-юре ще не була суто

внутрішньо парламентським органом) відображає актуальний на сьогодні напрямок діяльності парламентських комітетів з узгодження позицій різних депутатських об'єднань, пошуку та напрацювання проектів консенсусних рішень. Відтак у Конституції Української Народної Республіки від 29.04.1918 р. по суті були закладені основи подальшого розвитку комітетів і комісій як робочих парламентських органів.

Разом з тим не в усіх конституційних актах (чи їх проектах) доби Української Народної Республіки та Української держави згадуються парламентські комітети (комісії). Так, А.Б. Медвідь [40, с.35] констатує відсутність у проекті Статуту «Основи державного устрою Галицької Республіки», підготовленого у листопаді 1918 року [88], положень про парламентські комітети та/або комісії. Хоча, як на нас, вказане насамперед пояснюється лаконічністю і концептуальним характером даного документа, який більшою мірою стосувався основ державного ладу Галицької Республіки, а не внутрішньої організації її Державної Ради, що логічно мало би врегульовуватись вже в інших нормативно-правових актах. Подібно до цього залишало неврегульованим питання діяльності комітетів та/або комісій парламенту й законодавство Української держави (а саме Закони про тимчасовий державний устрій України від 29.04.1918 р. [89], проект Конституції Української Держави, підготовлений у листопаді 1918 р. [90], і т. ін.), що головною мірою обумовлюється загальною нерозвиненістю, фрагментарністю і поспішністю ухвалення такого законодавства, а також зосередженням влади не парламентом, а Гетьманом України.

Значного розвитку інститут парламентських комісій набув із ухваленням 12.11.1920 р. Радою народних міністрів УНР Закону про Державну Народну Раду [91], який досить розгорнуто визначав статус і організацію діяльності даного тимчасового парламенту УНР. Серед іншого п. 26 вказаного Закону прямо закріплює право Державної Народної Ради «для найліпшого проведення своєї роботи» утворювати «зі своїх членів різні комісії», а також «окрему комісію…, щоб вияснити і усталити спірні форми певної справи». При цьому, як позитив, одразу слід відмітити нормативно-правове визначення мети діяльності відповідних парламентських комісій. Проте абстрактність формулювання такої мети допускала утворення будь-якої кількості комісій практично будь-якої функціональної спрямованості, що не тільки

сприяло гнучкості й динамізму в роботі Державної Народної Ради, але й могла навпаки дещо ускладнювати практичне виконання її повноважень [86].

Передбачене утворення комісій Державної Народної Ради виключно з її членів дозволяє розглядати їх як суто внутрішньо парламентські робочі органи, хоча у той же час істотною прогалиною Закону від 12.11.1920 р. [91] була невизначеність кількості членів відповідних комісій, засад і порядку формування їх персонального складу. Внутрішньопарламентська сутність комісій підтверджується й тим, що згідно п. 42 даного Закону на їх засідання не допускались сторонні особи (що серед іншого зумовлювало більше закритий характер роботи комісій), крім запрошених фахівців (експертів) з правом дорадчого голосу. До речі, з вказаною нормою дещо не узгоджується гарантоване п. 24 Закону від 12.11.1920 р. право міністрів або інших представників Уряду на участь у засіданнях комісій Державної Народної Ради УНР і на першочерговий виступ на них.

Поза цим, не можна не означити безпосереднє закріплення Законом від 12.11.1920 р. (та деякими іншими проектами конституційних актів УНР [92; 93]) гарантії вільного висловлення своїх думок (виступів, внесення запитів і т. ін.) членами Державної Народної Ради на засіданнях її комісій, що є втіленням сучасного принципу рівності членів парламентських комісій (комітетів), проявом парламентської демократії та плюралізму, сприяючи дієвому пошуку й напрацюванню оптимальних консенсусних рішень.

У Законі від 12.11.1920 р. [91] відсутній чіткий перелік видів комісій (закріплення чого позитивно позначилось би на їх системності, узгодженості та цілеспрямованості діяльності), але побічно згадуються такі специфічні види парламентських робочих органів як анкетна, мандатна та слідча комісії. Також опосередковано у Законі від 12.11.1920 р. згадується провідна функція парламентських комісій – законотворча, що насамперед зводилася до доопрацювання і повторного розгляду поданих, але не затверджених законопроектів. Окремо слід відмітити слідчі комісії, діяльність яких фактично спрямовувалась на проведення парламентських розслідувань, встановлення фактів з неоднозначних суспільно важливих питань, а також контроль діяльності Уряду (наприклад, шляхом

заслуховування Голови та членів Ради Міністрів). Досить прогресивним на той час було врегулювання актуального і на сьогодні права слідчої комісії заслуховувати «свідків і знавців» з дотриманням норм судово-процесуального законодавства. Тут маємо не погодитись із А.Б. Медвідєм, що Закон від 12.11.1920 р. опосередковано вказує на тимчасовий характер діяльності комісій Державної Народної Ради [40, с.36–37], оскільки строки їх діяльності прямо чи побічно не врегульовувались означеним Законом, а особливості формулювання його норм не дозволяють однозначно визначити постійний або тимчасовий характер діяльності таких комісій.

Також слід звернути увагу і на підготовлений Урядовою Комісією з вироблення Конституції Української Держави проект Основного Державного Закону УНР від 01.10.1920 р. [92], положення якого в частині регулювання діяльності парламентських комісій у значній мірі збігаються з вищерозглянутим Законом про Державну Народну Раду УНР від 12.11.1920 р. [91]. При цьому мета діяльності таких комісій визначається більш точно як з’ясування та встановлення «фактів» (а не «спірних форм») певної справи. На думку А.Б. Медвідя, це вказує на звуження та обмеження компетенції парламентських комісій [40, с.38; 80], хоча більш правильним тут буде говорити лише про вдосконалення законодавчої техніки (зокрема юридичної термінології) при формулюванні цілей діяльності відповідних комісій.

Так само досить точно функціональне призначення парламентських комісій визначено у проекті Конституції (Основних державних законів) УНР, підготовленому О.О. Ейхельманом у 1921 р. [93], в якому встановлюються їх види та сутність (дорадчо-підготовча та анкетна), а також спрямованість на «розробку питань» і «обслідування певних справ», що підлягають розгляду парламентом. Тут, до речі, має місце певна спроба формального обмеження сфери діяльності комісій лише тими питаннями/справами, які відносяться до компетенції самого парламенту (підлягають його «розгляду» чи «відому»).

Зазначимо, що фактично вперше згадувані у проекті Конституції УНР О.О. Ейхельмана 1921 р. [93] дорадчо-підготовчі комісії можуть розглядатись як прообраз сучасних комітетів і тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України, а анкетні комісії – тимчасових слідчих комісій. Провідна роль таких комісій

в організації парламентської діяльності проявляється й у визначенні саме «особливою комісією» грошового утримання членів парламенту та порядку його виплати.

Загалом же проект Конституції УНР О.О. Ейхельмана 1921 р. [93] передбачав утворення двопалатного парламенту із можливістю створення як комісій окремих його палат, так і комісій Об'єднаного Зібрання Палат Парламенту, хоча й залишались нерозкритими конкретні відмінності таких комісій, а також засади їх взаємодії та розподілу повноважень. Необхідно визнати конструктивним закріплене пар.70 даного проекту Конституції УНР [93] утворення спільної комісії обох палат парламенту, що мало би сприяти подоланню між ними розбіжностей (наприклад, з приводу окремих законопроектів) та виробленню погоджених консенсусних рішень.

Окрім того, важливе значення має арт. 61 проекту Основного Державного Закону УНР від 01.10.1920 р. [92] і пар. 52 проекту Конституції УНР О.О. Ейхельмана 1921 р. [93], що передбачають роботу парламентських комісій не тільки під час сесій, а і між ними, що сприяє постійності та безперервності функціонування парламентських структур, більшій повноті та ґрунтовності їх діяльності. Як позитив необхідно відмітити й деякий прогресивний розвиток у вищевказаних проектах [92; 93] процесуальних норм, що стосуються діяльності парламентських комісій. Зокрема, йдеться про надання їм права отримувати від свідків і знавців як усних, так і письмових пояснень під присягою або без неї, встановлення заборони розголошення змісту складених під присягою зізнань та обов'язку установ і посадових осіб надавати необхідні комісіям матеріали та відомості тощо.

Таким чином, формування комісій вищих представницьких органів Української Народної Республіки та Української держави у 1917–1920 рр. характеризується переважною фрагментарністю і несистемністю регулювання їх статусу, що насамперед зумовлюється недостатньою розвиненістю законодавства та парламентаризму внаслідок складних соціально-політичних умов і загальної недовготривалості існування Української Народної Республіки та Української держави як національних державних утворень. Разом з тим на свій час досить прогресивним і своєчасним було (реальне або перспективне) регулювання діяльності парламентських комісій у проекті Автономного статуту України від 21.04.1917 р.

[85], Конституції УНР від 29.04.1918 р. [87], Законі про Державну Народну Раду УНР від 12.11.1920 р. [91], проекті Основного Державного Закону УНР від 01.10.1920 р. [92], проекті Конституції УНР 1921 р. [93] та інших актах, що заклали історико-правові засади формування парламентських комітетів і тимчасових комісій в Україні. Зокрема, вищеперелічені акти демонструють розширене правове визначення мети таких комісій та їх ролі у парламенті, спеціалізації комісії залежно від напрямків їх діяльності, окремих правил і гарантій функціонування парламентських комісій (не лише матеріального, а і процесуального характеру) тощо.

1.2.2. Особливості конституційно-правового регулювання статусу комісій Верховної Ради Української РСР

Період функціонування парламентських комісій в Українській РСР (Українській СРР) у 1919–1991 рр. охоплює відносно тривалий часовий проміжок, протягом якого відбувається поступовий розвиток інституту парламентських комісій. Водночас Верховна Рада Української РСР була не парламентом у сучасному розумінні, а скоріше вищим представницьким органом однієї з адміністративно-територіальних одиниць СРСР. Тому комісії Верховної Ради Української РСР розглядаються скоріше як певний прообраз парламентських комітетів і тимчасових комісій, які були утворені після відновлення незалежності України у 1991 році.

Становлення парламентських комісій в Українській РСР у зв’язку з істотними відмінностями в організації їх діяльності у різні роки доцільно поділити на декілька етапів. Зокрема, з цього приводу О.В. Ночовний виділяє наступні етапи: етап пасивної діяльності (1938–1957 рр.); етап активізації роботи комісій Верховної Ради (1957–1966 рр.); етап кодифікації законів Української РСР (1966–1978 рр.); етап удосконалення роботи допоміжних органів Верховної Ради (1978–1990 рр.) [81, с.27–28]. Враховуючи, що основні зміни у статусі та організації діяльності комісій Верховної Ради були пов’язані з прийняттям Конституції Української РСР (1937, 1978 рр.) та положення про постійні комісії (1966, 1980 рр.), загалом можна підтримати вищевказаний підхід. При цьому, наголосимо, що останній етап формування

парламентських комісій в Українській РСР має охоплювати не тільки 1978–1990 рр., але й 1991 рік до відновлення незалежності України. Окрім того, для повноти характеристики функціонування парламентських комісій в Українській РСР також не можна залишати поза увагою й 1919–1936 роки.

Зазначимо, що у 1919–1936 роках конституційно-правове регулювання державного ладу в Українській СРР стосувалось лише найбільш загальних питань організації державної влади, відповідно детально не врегульовуючи статус вищих представницьких органів. Крім цього, на тоді в Українській СРР також існувала досить специфічна організація вищих представницьких органів державної влади, які були представлені Всеукраїнським з'їздом рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів і Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом.

Таким чином, Конституція Української СРР від 10/14.03.1919 р. [94] і Конституція (Основний Закон) Української СРР від 15.05.1929 р. [95] безпосередньо не містили положень, які б передбачали функціонування певних прообразів парламентських комітетів чи комісій. Хоча, беручи до уваги представницький характер вищих органів державної влади Української СРР, колегіальний і сесійний характер їх роботи, а також широке коло повноважень, утворення при них відповідних робочих комісій (комітетів) було б цілком виправданим і обґрунтованим, це сприяло би підвищенню професійності та оперативності прийняття рішень такими органами. Саме тому, наприклад, п. 46 Положення про Всеукраїнський центральний виконавчий комітет від 12.10.1924 р. все ж таки передбачалось утворення його постійних комісій, призначених розглядати питання поточного законодавства й управління [96; 97, с.68; 98, с.36]. Дане Положення, хоча прямо не визначає статус таких комісій, водночас містить їх поділ на постійні і тимчасові, гарантує належне технічне забезпечення, а також встановлює необхідність затвердження профільних постанов або положень про комісії. При цьому на практиці відповідні комісії стихійно утворювались ще до затвердження вищевказаного Положення, зокрема йдеться про створену Постановою Всеукраїнського центрального виконавчого комітету від 23.11.1921 р. [99] комісію по перегляду установ Української СРР.

Відтак утворення та діяльність «парламентських» комісій в Українській СРР здебільшого мало невпорядкований й ситуативний характер залежно від державних і

політичних потреб, що насамперед пояснюється загальною нерозвиненістю парламентаризму та представницької демократії, недемократичністю політичного режиму та відсутністю поділу державної влади, суто номінальною виборністю відповідних інститутів тощо. Порівняно з відносно прогресивним досвідом формування комісій вищих представницьких органів УНР у 1917–1920 рр. період існування Української СРР у 1919–1936 рр. характеризується першими недостатньо впевненими кроками зародження інституту парламентських комісій в Україні.

Наступний період охоплює 1937–1978 роки і характеризується безпосереднім формуванням і функціонуванням відповідних комісій Верховної Ради Української РСР. Так, остання, як принципово новий вищий представницький і законодавчий орган державної влади, що виконував роль регіонального парламенту Української РСР, з'явилась із затвердженням Конституції (Основного Закону) Української РСР від 30.01.1937 р. [100]. При цьому конституційно-правове регулювання статусу саме парламентських комісій було досить обмеженим, втім і як сама їх мережа та сфера діяльності. Зокрема, згідно ст. 32, 33, 81 Конституції від 30.01.1937 р. [100] передбачалось утворення мандатної, бюджетної, слідчих і ревізійних комісій Верховної Ради Української РСР. Відповідно основним недоліком такого підходу була відсутність профільних парламентських комісій (комітетів) з питань законотворчості та контролю за окремими напрямками діяльності Верховної Ради Української РСР. У підсумку це вказує на те, що спочатку комісії відігравали порівняно невисоку роль в діяльності Верховної Ради Української РСР перших скликань, яка й сама ще перебувала на стадії своєї інституалізації.

Як на нас, за аналогією з правом Верховної Ради Української РСР утворювати слідчі та ревізійні комісії «коли вона визнає за необхідне» і «по будь-якому питанню» на конституційно-правовому рівні також доцільно було закріпити загальну можливість утворення й інших галузевих парламентських комісій для забезпечення виконання повноважень Верховної Ради Української РСР. Тим більше, що, як констатують І.П. Доленко [101, с.4, 6] і О.В. Ночовний [81, с.26; 102, с.216], Верховна Рада Української РСР протягом 1938–1951 рр. крім мандатної та бюджетної комісій де-факто обирала ще й постійну комісію «законодавчих передбачень» і комісію в

закордонних справах (в роботі яких у підсумку були задіяні лише близько 6 % від загальної кількості депутатів). Вказане безпосередньо актуалізує питання правової підстави утворення та функціонування таких парламентських комісій. Так, у зв'язку з недостатністю конституційного регулювання та відсутністю єдиного акту про постійні комісії Верховної Ради Української РСР їх основні завдання визначались ситуативно рішеннями про утворення комісій та окремими Положеннями про них [103]. Зокрема, на комісію законодавчих передбачень і комісію в закордонних справах, наприклад, покладалось попереднє обговорення та підготовка пропозицій з певних питань, підготовка законопроектів і подання на них висновків, прогнозування законодавчої діяльності і т. ін., що є усталеними напрямками діяльності й сучасних комітетів Верховної Ради України.

Поза цим, на відміну від чітких конституційних завдань мандатної (перевірка повноважень депутатів) та бюджетної (підготовка висновку по державному бюджету) комісій слід відзначити надмірну абстрактність мети (предмету) діяльності слідчих і ревізійних комісій, які могли утворюватись з будь-якого питання [100]. Натомість же більш правильно було би говорити про їх утворення для розслідування та контролю лише тих питань, що відносились до відання Верховної Ради Української РСР. Так само дещо фрагментарним вбачається формулювання обов'язку установ і службових осіб «виконувати вимоги цих комісій» і подавати їм необхідні матеріали, що логічно потребувало уточнення та обмеження предмету і змісту таких вимог комісій.

Як наголошує А.Б. Медвідь, Конституція Української РСР від 30.01.1937 р. «містила певні норми, які регулювали діяльність тимчасових слідчих комісій» [22; 40, с.42]. Маємо уточнити, що, хоча ст. 33 даної Конституції дійсно передбачає утворення слідчих комісій Верховної Ради Української РСР, тимчасовість їх функціонування прямо не закріплена, а зумовлюється скоріше загальним призначенням і характером повноважень таких слідчих комісій. У свою чергу мандатна та бюджетна комісії нормативно не визначались як постійні, але фактично діяли саме протягом усього строку повноважень Верховної Ради Української РСР. В цілому ж на той час у зв'язку з невеликою кількістю парламентських комісій та певною ситуативністю їх формування був відсутній однозначний поділ таких комісій

на постійні та тимчасові. До інших прогалин Конституції Української РСР від 30.01.1937 р. [100] можна віднести неврегульованість нею, наприклад, правил формування персонального складу парламентських комісій (у тому числі, що вони мають комплектуватись лише депутатами) і обрання їх керівництва, порядку прийняття рішень та інших засад організації роботи.

Наступне збільшення кількості постійних комісій Верховної Ради Української РСР відбувається вже у 1957–1959 рр., зокрема додатково створюються ще п’ять комісій за галузевими напрямками народного господарства (з промисловості і транспорту; сільського господарства; освіти та культури; охорони здоров’я та соціального забезпечення; торгівлі і громадського харчування). Їх утворення згідно В.Д. Гончаренко мало на меті забезпечення обговорення поточних законопроектів, а також більш широкого контролю та предметного охоплення різних галузей господарської діяльності та культури [104, с.108]. Це підтверджує ефективність утворення парламентських комісій, що відповідали за ключові напрямки діяльності Верховної Ради Української РСР. Позитивний вплив утворення таких галузевих комісій на діяльність Верховної Ради Української РСР було відмічено і на XXI з’їзді КПРС у 1959 році [101, с.5–6]. У той же час тоді ще було відсутнє єдине комплексне регулювання статусу таких комісій, а їх діяльність спрямовувалась не стільки на сфери парламентської діяльності, як в цілому на галузі народного господарства.

Невдовзі, як вказує О.В. Ночовний, внаслідок утворення нових і реорганізації вже існуючих постійних комісій Верховної Ради Української РСР у 1963, 1964 і 1968 роках їх кількість знову істотно збільшилась – з 9 до 16 постійних комісій [81, с.27; 102, с.218]. Надалі така кількість постійних комісій Верховної Ради Української РСР була вже більш-менш стабільною, зокрема до 1985 року діяло 17 постійних комісій. Зауважимо, що в усіх випадках збільшення кількості та розширення предметів відання постійних комісій Верховної Ради Української РСР, перш за все, зумовлювалось компетенцією парламенту, ускладненням системи державного врядування, проголошеним курсом реформ, переданням загальносоюзними органами управлінських повноважень республіканським органам влади, утворенням нових республіканських міністерств, попереднім досвідом роботи постійних комісій і т. ін.

Схожу думку висловлює і Ю.С. Шемшученко, за яким значне збільшення кількості постійних комісій Верховної Ради Української РСР було пов'язане із зростанням її ролі у керівництві промисловістю, будівництвом, культурним і комунально-побутовим обслуговуванням населення [105, с.150]. Подібне збільшення кількості парламентських комісій, хоча й виявляє деяку нестабільність їх системи, загалом сприяло більш якісному виконанню контрольних функцій Верховної Ради Української РСР, більш ретельному й фаховому попередньому опрацюванню питань, які виносились на її розгляд, та у підсумку пришвидшенню діяльності Верховної Ради Української РСР, а також загальній активізації парламентської роботи депутатів.

Отже, у перші роки (1937–1956 рр.) функціонування комісій Верховної Ради Української РСР вони були малоактивними і переважно брали участь у вирішенні лише обмеженого кола внутрішньоорганізаційних питань [106]. З цього приводу Л. Матвєєва і Л. Пашко також констатують, що діяльність таких комісій була «малоефективною, допускався різнобій, дублювання та підміна роботи однієї постійної комісії іншою» [98, с.39]. Згодом же (з 1957 р.) мало місце планомірне утворення численних галузевих комісій та інтенсифікація їх роботи (насамперед контрольного характеру) у різноманітних галузях народного господарства. Як зазначається у літературі, дані постійні комісії мали забезпечити безперервний контроль (проведення перевірок, заслуховування звітів і т. ін.) Верховної Ради Української РСР за діяльністю республіканських міністерств і відомств республіки [81, с.28], що відповідало тодішньому принципу повновладдя рад.

Саме це у підсумку й зумовило затвердження Постановою Верховної Ради Української РСР від 29.06.1966 р. Положення про її постійні комісії [107], що більш-менш комплексно закріплювало завдання і повноваження, порядок формування, організацію, форми діяльності та інші елементи конституційно-правового статусу постійних комісій Верховної Ради Української РСР. Тим самим дане Положення усувало існуючу тривалий час прогалину правового регулювання, мало сприяти усуненню колізій, неточностей і дублювань, а також загалом забезпечувати необхідну цілісність, узгодженість та упорядкованість статусу й організації діяльності таких комісій. Крім Положення від 29.06.1966 р. організація діяльності комісій

регламентувалась й деякими іншими нормативно-правовими актами, наприклад, Регламентом засідань Верховної Ради Української РСР від 04.07.1975 р. № 3-IX.

На нашу думку, зважаючи на конституційну визначеність окремих комісій та виконання ними вагомих контрольних повноважень у різних сферах народного господарства, доцільним було би затвердження Положення про постійні комісії не на підзаконному, а на законодавчому рівні. Врегулювання ж даним Положенням ще й статусу слідчих і ревізійних комісій могло би сприяти розмежуванню компетенції та налагодженню їх взаємодії з постійними комісіями.

Передусім, у Положенні від 29.06.1966 р. постійні комісії прямо визначаються як органи Верховної Ради Української РСР [107], що відображає їх місце у Верховній Раді та одночасно у загальній системі органів державної влади. Особливістю ж статусу таких постійних комісій була їх підпорядкованість і підзвітність не лише самій Верховній Раді Української РСР, а і її Президії, яка згідно ст. 6 Положення [107] координувала та спрямовувала роботу постійних комісій, заслуховувала їх повідомлення, розглядала плани роботи й давала певні доручення. З одного боку, Президія, по суті підміняючи собою Верховну Раду Української РСР, фактично набувала (невластивих для сучасної Верховної Ради України) значних засобів впливу на роботу постійних комісій. З іншого ж боку, вказане забезпечувало у період між сесіями Верховної Ради Української РСР координацію роботи постійних комісій, необхідність якої зумовлювалась їх виконавчими і контрольними функціями. До того ж це відповідало тодішній моделі побудови даного регіонального парламенту. Поряд із цим неоднозначним було питання природи таких повноважень Президії Верховної Ради Української РСР, які не передбачались Конституцією від 30.01.1937 р. [100].

Крім цього, у Положенні від 29.06.1966 р. [107] знайшов відображення раніше вже впроваджений галузевий принцип формування постійних комісій. Хоча також слід зважати, що окремі з них за своєю суттю були міжгалузевими (бюджетна комісія) і внутрішньоорганізаційними (мандатна комісія). А закріплення даним Положенням переліку постійних комісій забезпечувало його стабільність, уникнення дублювань в роботі різних комісій, узгодженість комісій між собою та з їх нормативно визначеними завданнями.

Не можна не відмітити як позитив упорядкування Положенням від 29.06.1966 р. [107] завдань постійних комісій Верховної Ради Української РСР, які насамперед зводились до всебічного вивчення та попередньої підготовки питань на розгляд Верховної Ради, сприяння виконанню прийнятих нею законів і постанов, а також здійснення систематичного контролю за діяльністю республіканських міністерств і відомств. Дані підготовчо-допоміжні й контрольні завдання є досить усталеними для парламентських робочих органів (комітетів і комісій) з урахуванням безпосередньої зумовленості обсягу та форм їх контрольних повноважень компетенцією самого парламенту. Щоправда, як на нас, дещо абстрактним є завдання із сприяння виконанню законів і постанов Верховної Ради Української РСР, що належним чином не конкретизувалось і у повноваженнях постійних комісій. В іншому ж констатуємо відповідність врегульованих Положенням від 29.06.1966 р. [107] повноважень і прав таких постійних комісій їх завданням, які спрямовувались на забезпечення реалізації законодавчих і контрольних функцій Верховної Ради Української РСР.

Маємо не погодитись із О.В. Ночовним, що в Українській РСР «завдання і компетенція комісій Верховної Ради та місцевих Рад за своєю суттю були однаковими» [108, с.39; 109]. Можна дійсно говорити про спільну спрямованість діяльності таких комісій на забезпечення належної роботи відповідних рад, проте обсяг і зміст їх нормотворчих і контрольних функцій істотно відрізнявся.

Як одну з головних особливостей компетенції постійних комісій слід вказати те, що результати їх діяльності втілювались у відповідних пропозиціях, рекомендаціях і висновках. Тобто постійні комісії принаймні нормативно не наділялись можливістю втручатись у поточну роботу підконтрольних їм міністерств і відомств чи самостійно приймати обов’язкові для них рішення (за виключенням, наприклад, рішень про витребування необхідних документів).

Істотною гарантією ефективної роботи постійних комісій, передбаченою Положенням від 29.06.1966 р. [107], було звільнення їх членів на час роботи в комісіях від обов’язків за місцем основної роботи, що узгоджувалось зі встановленою періодичністю проведення засідань постійних комісій «один раз на три місяці». Хоча персональний склад постійних комісій складали лише депутати Верховної Ради

Української РСР, в їх засіданнях з правом дорадчого голосу могли брати участь депутати місцевих рад, працівники державних і господарських органів, що сприяло більшій ґрунтовності й фаховості, а також відкритості роботи постійних комісій.

Таким чином, Положення від 29.06.1966 р. [107] закріпило вже реально існуючу організацію діяльності постійних комісій Верховної Ради Української РСР, забезпечило її упорядкування та узгодження, а також заклало основи для подальшого розвитку даного інституту. Протягом 1937–1978 рр. відбувалось утворення й становлення комісій Верховної Ради Української РСР, початкове формування і повільне удосконалення правової бази їх функціонування, поступове розширення форм і методів роботи, збільшення кількості комісій та обсягу їх повноважень за відсутності демократичної прозорості в організації та діяльності таких комісій.

Останній період становлення інституту комісій Верховної Ради Української РСР охоплює 1978–1991 рр. та характеризується оновленням, розширенням і тогочасним осучасненням правового регулювання їх статусу. Передусім, це пов’язувалось із прийняттям нової Конституції (Основного Закону) від 20.04.1978 р. № 888-IX [110], що із змінами зберігала чинність і після відновлення незалежності України до прийняття Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [32].

Отже, на відміну від Конституції від 30.01.1937 р. [100] Конституція від 20.04.1978 р. [110] пропонує більш розгорнуте регулювання статусу комісій Верховної Ради Української РСР, а також цілком виправдано відводить провідну роль у забезпеченні її роботи постійним комісіям, що по суті лише конституційно закріпило вже існуючі на тоді суспільні відносини. Зокрема, згідно ст. 112 Конституції від 20.04.1978 р. постійні комісії (у тому числі мандатна і планово-бюджетна) обиралися з числа депутатів для попереднього розгляду і підготовки певних питань, сприяння проведенню в життя законів та інших рішень Верховної Ради Української РСР і її Президії, а також контролю за діяльністю державних органів і організацій, що майже дослівно відтворює завдання постійних комісій за їх вищерозглянутим Положенням від 29.06.1966 р. [107]. При цьому, зауважимо як позитив те, що порівняно з вказаним Положенням у Конституції від 20.04.1978 р. [110] використано точніше формулювання – не «всебічне вивчення та попередня

підготовка», а саме «попередній розгляд і підготовка» питань, що більше відповідало характеру здійснюваних постійними комісіями підготовчо-допоміжних повноважень.

Окрім того, у зв'язку з інтенсифікацією законотворчості та розвитком законодавчого процесу як самостійного напрямку діяльності постійних комісій також має розглядатись ведення ними законопроектної роботи (розробка і доопрацювання законопроектів, їх обговорення, підготовка висновків і т. ін.), що віднайшло своє правове вираження вже в останній редакції Конституції від 20.04.1978 р. Водночас реальна роль комісій у підготовці питань на розгляд Верховної Ради Української РСР могла істотно варіюватись, оскільки згідно ст. 102 Конституції від 20.04.1978 р. [110] попередній/додатковий розгляд комісіями законопроектів або питань визначався не обов'язковою, а факультативною стадією процесу прийняття парламентом рішень.

Окремо Конституцією від 20.04.1978 р. [110] передбачалось утворення Верховною Радою Української РСР «коли визнає за необхідне» й слідчих, ревізійних та інших комісій «в будь-якому питанні», віднесеному до відання Української РСР. Дана конституційна норма загалом походить з попередньої Конституції від 30.01.1937 р. [100], зокрема залишає надто абстрактною мету діяльності комісій, не визначає їх тимчасовість й не врегульовує відмінності слідчих комісій від ревізійних.

Відмітимо, що Конституція від 20.04.1978 р. [110] чітко встановлювала обов'язок всіх державних і громадських органів, організацій та службових осіб виконувати вимоги комісій Верховної Ради Української РСР і подавати їм необхідні матеріали та документи. При цьому раніше у Конституції від 30.01.1937 р. [100] подібна норма стосувалась вимог лише слідчих і ревізійних комісій, тому, з одного боку, викладене фактично усувало прогалину регулювання статусу постійних комісій. З іншого ж боку, якщо обов'язок подавати необхідні документи, який має переважно забезпечувальний характер, був виправданим, то встановлення обов'язковості вимог постійних, слідчих, ревізійних й інших комісій без конкретизації змісту і меж таких вимог створювало неоднозначні передумови необмеженого впливу даних комісій на діяльність державних і громадських органів. І, перш за все, згідно О.В. Ночовного постійні комісії отримали право широкого контролю за діяльністю Ради Міністрів та інших державних установ [81, с.28]. А, враховуючи, що крім вимог комісії могли

надавати й обов'язкові для розгляду рекомендації, доцільним також було би розмежування підстав і предмету вимог та рекомендацій комісій Верховної Ради Української РСР. У будь-якому випадку не можна не погодитись із А.Б. Медвідєм [40, с.45], що обов'язковість вимог (до виконання) та рекомендацій (до розгляду) постійних і тимчасових комісій підвищувала ефективність їх функціонування.

До особливостей Конституції від 20.04.1978 р. [110] також слід віднести закріплення нею повноважень Президії Верховної Ради Української РСР з координації діяльності постійних комісій, які здійснювались і раніше, але без належної конституційної регламентації. При цьому дещо неоднозначним вбачається непоширення даних повноважень на слідчі та ревізійні комісії, що відображає застосування різних підходів до керівництва та координації діяльністю постійних і тимчасових комісій. Як прояв демократизації у координації діяльності постійних комісій зауважимо передбачене останньою редакцією Конституції від 20.04.1978 р. включення до складу Президії Верховної Ради Української РСР голів постійних комісій, які набули змогу брати участь у прийнятті рішень з приводу комісій.

Надання постійним та іншим комісіям Верховної Ради Української РСР права законодавчої ініціативи (ст. 101 Конституції від 20.04.1978 р. [110]) загалом розширювало засоби реалізації ними своїх повноважень шляхом ініціювання відповідних законопроектів на розгляд парламенту. У той же час з практичної точки зору не вбачаємо нагальної необхідності у даному праві парламентських комісій, оскільки кожен член будь-якої комісії, як депутат Верховної Ради Української РСР, вже мав право законодавчої ініціативи. При цьому дещо незрозумілим було позбавлення в останній редакції Конституції від 20.04.1978 р. права законодавчої ініціативи лише тимчасових (але не постійних) комісій, що створювало необґрунтовані відмінності в їх статусі.

Разом з тим як позитив розглядаємо включення до Конституції від 20.04.1978 р. [40] раніше закріпленої у Положенні від 29.06.1966 р. [107] норми щодо звільнення депутатів від виконання обов'язків за місцем постійної роботи для здійснення ними депутатських повноважень. У даному випадку порівняно з вищеназваним Положенням встановлювалась гарантія діяльності не тільки постійних, а й слідчих та ревізійних комісій Верховної Ради Української РСР.

Таким чином, Конституція Української РСР від 20.04.1978 р. [110] значно розширила регулювання статусу парламентських комісій саме на конституційному рівні, водночас переважно ґрунтуючись на нормах Положення від 29.06.1966 р. [107] та інших раніше вже ухвалених правових актів. Необхідність подальшого розвитку інституту парламентських комісій та вдосконалення організації їх діяльності невдовзі зумовили затвердження Регламенту Верховної Ради Української РСР від 25.03.1980 р. № 23-X [111] і Положення про її постійні комісії від 25.03.1980 р. № 24-X [112]. При цьому затвердження даних актів саме у формі закону (а не постанови парламенту) загалом забезпечувало їх більшу юридичну силу й стабільність, узгодженість та вивіреність відповідних правових норм. У той же час як недолік слід вказати значні дублювання приписів Конституції від 20.04.1978 р. [110] у Регламенті від 25.03.1980 р. [111] і Положенні від 25.03.1980 р. [112], а також дублювання ними один одного, що лише ускладнювало конституційно-правове регулювання статусу комісій Верховної Ради Української РСР й не сприяло його єдності та впорядкованості.

Перевагою Регламенту від 25.03.1980 р. [111] було закріплення ним (частково вперше) основних процедурних питань утворення постійних комісій та обрання їх персонального складу, у тому числі визначення тих, хто не міг бути членом таких комісій. Це демонструє тодішнє усвідомлення важливості не лише матеріальних, а і процесуально-правових норм, одночасно гарантує прозорість і зрозумілість порядку формування постійних комісій, що є необхідною умовою забезпечення раціональної організації та ефективної діяльності парламентських робочих органів. Щоправда, як на нас, регулювання Регламенту від 25.03.1980 р. [111], як загальнопарламентського процедурного документу, мало б зосереджуватись на організації діяльності не тільки постійних комісій Верховної Ради Української РСР, але й її тимчасових комісій, лише побічно згадуваних у даному законі. Зокрема, Регламентом від 25.03.1980 р. [111] передбачається затвердження Положення про постійні комісії, проте не згадується Положення про тимчасові комісії, ухвалення якого дозволило би упорядкувати і унормувати їх статус. Певною мірою Регламент від 25.03.1980 р. також доповнювався Тимчасовим регламентом засідань Верховної Ради Української РСР від 22.05.1990 р. № 6-XII [113], який більшою мірою стосувався організації роботи мандатної та

лічильної комісій, а також положеннями про конкретні комісії, зокрема Тимчасовим положенням про комісію мандатну і з питань депутатської етики за Постановою Верховної Ради Української РСР від 13.11.1990 р. № 473-XII [114].

Крім цього, Регламент від 25.03.1980 р. [111] чітко визначив підпорядкованість постійних комісій, які були відповідальні та підзвітні безпосередньо Верховній Раді Української РСР, координувались її Президією, а Голова Верховної Ради надавав допомогу в організації їх роботи. Хоча зміст зазначеної відповідальності та підзвітності не деталізувався, Регламент від 25.03.1980 р. [111] усунув прогалину регулювання конкретних координаційних повноважень Президії Верховної Ради Української РСР щодо постійних комісій, які не були розгорнуто закріплені Конституцією від 20.04.1978 р. [110]. До речі, від комісій Верховної Ради Української РСР слід відрізняти постійні і тимчасові комісії її Президії, які згідно ст. 21 Регламенту від 25.03.1980 р. [111] утворювались нею «для підготовки пропозицій у питаннях, що розглядаються» з числа депутатів, а також представників державних органів і громадських організацій. Утворення даних органів Президії Верховної Ради Української РСР з досить абстрактною компетенцією могло створювати для підміни ними парламентських комісій. Тому нами не вбачається потреби в утворенні власних комісій Президії Верховної Ради Української РСР, тим більше враховуючи наявність розгалуженої мережі парламентських комісій та можливість залучення до їх роботи різноманітних фахівців, експертів і представників громадськості.

Профільне Положення про постійні комісії Верховної Ради Української РСР від 25.03.1980 р. № 24-X [112] характеризувалось досить високим рівнем правової регламентації організації діяльності постійних комісій, більш-менш комплексно закріплюючи підпорядкованість, порядок формування, основні завдання, принципи, права і обов’язки, гарантії, основи порядку роботи, права членів комісії та повноваження її голови, а також компетенцію окремих комісій. Врегулювання конкретних повноважень конкретних (мандатної, законодавчих передбачень, в закордонних справах та інших) комісій сприяло розмежуванню їх компетенції, запобіганню дублювань у діяльності та налагодженню взаємодії, забезпечуючи узгодженість власних повноважень окремих комісій з їх загальними завданнями.

Водночас дещо суперечливим постає вибіркове закріплення повноважень не усіх, а тільки деяких постійних комісій, що пов'язано з законодавчою неврегульованістю їх повного переліку. На нашу думку, зважаючи на тривалу постійність переліку постійних комісій Верховної Ради Української РСР, їх перелік і повноваження цілком могли би дістати закріплення у Положенні від 25.03.1980 р. [112].

До принципів діяльності постійних комісій згідно ст. 7 Положення від 25.03.1980 р. [112] відносились колективне, вільне, ділове обговорення і вирішення питань, гласність, широка ініціатива членів постійних комісій, співробітництво з державними органами і громадськими організаціями, врахування громадської думки. В цілому, погоджуючись із вищепереліченими прогресивними засадами, відмітимо деяку абстрактність принципу «ділового» обговорення і вирішення питань, а також відсутність у наведеному переліку таких базових принципів як законність, гуманізм, рівність комісій та їх членів, професійність, об'єктивність, науковість і т. ін. У будь-якому випадку, очевидно, недостатнім було лише формальне закріплення певних принципів діяльності постійних комісій, зміст яких мав бути реально втілений у відповідному конституційно-правовому регулюванні.

У Конституції від 20.04.1978 р. [110] та Положенні від 25.03.1980 р. [112] формально-правовий статус й місце комісій у структурі Верховної Ради Української РСР визначались опосередковано через розкриття підготовчо-допоміжного й контролюючого характеру їх повноважень, комплектування виключно депутатами, засади відносин комісій з іншими парламентськими структурами (зокрема Президією) та державними органами. Узагальнено ж це дозволяє розглядати комісії Верховної Ради Української РСР як її основні допоміжні робочі органи. З даного приводу І.П. Доленко [101, с.4, 5] та О.В. Ночовний [103; 108, с.39; 109] також слушно відзначають, що робота у постійних комісіях (втім як і у тимчасових комісіях) становила одну з основних організаційно-правових форм парламентської діяльності.

Основні завдання постійних комісій Верховної Ради Української РСР, закріплені ст. 2 Положення від 25.03.1980 р. [112], є доволі широкими й ґрунтуються на викладеній у Конституції від 20.04.1978 р. [110] меті діяльності постійних комісій, переважно зводячись до підготовки відповідних пропозицій і висновків, сприяння

державним органам у реалізації законодавства та контролю діяльності республіканських міністерств та інших державних органів. При цьому маємо не погодитись із О.В. Ночовним [81, с.28, 29], що постійні комісії набули контролюючих функцій саме у період 1978–1990 рр., оскільки такі функції виконувались ними і раніше, наприклад, згідно Положення від 29.06.1966 р. [107]. В цілому ж можна говорити про певну усталеність завдань постійних комісій, діяльність яких фактично була структурована за двома комплексними напрямками: попередній розгляд і підготовка питань для розгляду парламентом та забезпечення виконання і контроль за виконанням законів й інших рішень парламентів СРСР і Української РСР. Згідно з галузевим принципом формування постійних комісій майже кожна комісія у сфері свого відання мала здійснювати усі вищеперелічені завдання.

Тому у зв’язку із складністю та змістовністю роботи постійних комісій (участь в якій для членів таких комісій була обов’язковою) актуалізувалось питання професійності їх персонального складу, тим більше, що з часом значно зросла частка депутатів, задіяних у роботі комісій (наприклад, у 1985 році членами 18 постійних комісій були 85 % депутатів від їх загальної кількості [81, с.29; 115, с.113]). При цьому, як вказує О.В. Ночовний [108, с.41; 109], хоча при визначенні персонального складу кожної комісії враховувались фах, досвід і характер роботи депутата, часто мала місце присутність у галузевих постійних комісіях некомпетентних або некваліфікованих спеціалістів. Багато у чому це пояснювалось пануючою на тоді пріоритетністю партійної приналежності перед компетентністю депутата. Певною мірою більшій професійності роботи постійних комісій сприяло передбачене Положенням від 25.03.1980 р. [112] утворення ними відповідних підготовчих комісій та робочих груп, у тому числі з залученням представників державних органів і громадських організацій. Також зауважимо, що засідання самих постійних комісій скликались під час сесій Верховної Ради Української РСР і в період між ними «в міру потреби», хоча у той же час встановлення мінімальної періодичності їх проведення могло би додатково сприяти інтенсифікації діяльності парламентських комісій.

В контексті забезпечення ефективності роботи парламентських комісій можна назвати й принцип несумісності членства у постійних комісіях з посадами Голови

Верховної Ради Української РСР, його заступників, членів Президії, а також членів республіканської Ради Міністрів, Комітету народного контролю та Верховного Суду, прокурора [111; 112]. Даний принцип головною мірою спрямовувався на запобігання конфлікту інтересів, забезпечення неупередженості та професійності членів постійних комісій, створення умов для їх активної роботи.

Отже, розвиток інституту комісій Верховної Ради Української РСР у 1978–1991 рр. насамперед характеризується розширенням конституційного регулювання їх статусу, порівняно високим рівнем законодавчої регламентації організації діяльності постійних комісій (у тому числі основних процедурних питань), поширеністю дублюючих норм, інтенсифікацією законопроектної роботи постійних комісій, збільшенням кількості задіяних у роботі комісій депутатів, а також значним впливом на комісії Верховної Ради Української РСР її Президії [106].

В цілому ж становлення парламентських комісій в Українській РСР (СРР) у 1919–1991 рр. пройшло шлях від їх невпорядкованого й ситуативного формування без належного правового забезпечення, нечисельності та незначної активності таких комісій до поступового формування комплексного профільного законодавства, утворення численних галузевих комісій, інтенсифікації їх (насамперед законопроектної та контрольної) діяльності, розширення повноважень і форм роботи.

1.2.3. Конституційно-правові засади становлення комітетів Верховної Ради України

Із відновленням незалежності України у 1991 році і по теперішній час відбувається вже сучасний період становлення комітетів (комісій) Верховної Ради України. Як вище нами вже відзначалось, багато у чому статус комітетів і комісій Верховної Ради України у перші роки після відновлення незалежності ґрунтувався на вже розглянутих конституційно-правових засадах функціонування комісій Верховної Ради Української РСР. Зокрема, насамперед йдеться про Конституцію від 20.04.1978 р. [110], положення якої були перенесені до Конституційного договору від 08.06.1995 р. № 1к/95-ВР [116] та в цілому зберігали чинність до прийняття чинної

Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [32]. При цьому у зв'язку з демократизацією державної влади та розвитком парламентаризму в Україні до Конституції від 20.04.1978 р. [110] також були внесені деякі зміни, які загалом спрямовувались на підвищення ролі постійних комісій у попередньому розгляді законопроектів і кандидатур на посади, що призначались Верховною Радою України. Нова ж Конституція України від 28.06.1996 р. [32] порівняно з попередніми конституційними актами уточнює мету діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій, закріплює обов'язковість законодавчого регулювання їх статусу, позбавляє їх координованості з боку ліквідованої Президії Верховної Ради України, усуває можливість створення ревізійних комісій, встановлює невирішальність рішень тимчасових слідчих комісій для слідства і суду (останнє може бути поширено і на комітети) тощо. Ці та інші особливості вже сучасного регулювання статусу парламентських комітетів будуть нами розглянуті в інших параграфах.

Одним із перших законодавчих актів незалежної України, що стосувався діяльності парламентських комісій, був Закон України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [117], що комплексно закріплює правовий статус народного депутата України, у тому числі визначаючи його права і обов'язки в органах Верховної Ради України, а також права на участь у депутатському розслідуванні. На сьогодні даний Закон України (з численними змінами і доповненнями), розкриваючи зміст і гарантії статусу депутатів як членів парламентських органів, залишається важливою складовою конституційно-правового регулювання статусу комітетів Верховної Ради України.

Не можна не вказати Регламент Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР [118], який досить детально закріплював порядок створення постійних комісій Верховної Ради України, обрання їх голів і членів, процесуальні засади їх законопроектної та контрольної діяльності. До речі, даний Регламент всупереч ст. 114 Конституції від 20.04.1978 р. [110] і п. 15 ч. 1 ст. 85, п. 21 ч. 1 ст. 92 Конституції від 28.06.1996 р. [32] було затверджено не законом (хоча ст. 1.0.2 Регламенту визначала, що він «має силу закону»), а окремим актом Верховної Ради України, що ставило під сумнів його конституційність й не забезпечувало максимальний рівень юридичної гарантованості, стабільності та вивіреності регулювання організації діяльності

парламентських органів. Тим більше, що згодом з цих же причин Рішенням Конституційного Суду України від 01.04.2008 р. № 4-рп/2008 [119] був визнаний неконституційним наступний Регламент від 16.03.2006 р. № 3547-IV [120].

Разом з тим до особливостей Регламенту від 27.07.1994 р. слід віднести врегулювання ним вперше на подібному рівні права Верховної Ради України створювати тимчасові спеціальні комісії для розробки, попереднього розгляду, доопрацювання проектів законів та інших актів, а також для вивчення певних питань. Якщо Конституція від 20.04.1978 р. [110] лише допускала утворення інших непоіменованих тимчасових комісій, то Регламент від 27.07.1994 р. [118] фактично виділяє тимчасові спеціальні комісії як окремий різновид парламентських комісій, діючих подібно до постійних комісій, але тимчасово і з конкретних питань. Ефективність і обґрунтованість їх утворення зумовили остаточне закріплення у Конституції України від 28.06.1996 р. [32] тимчасових спеціальних комісій на рівні з іншими тимчасовими комісіями та комітетами Верховної Ради України.

Відповідно до Регламенту від 27.07.1994 р. [118] крім ревізійних і слідчих комісій Верховна Рада України також могла утворювати ще й контрольні комісії «з будь-якого питання своєї компетенції», а також «депутатські комісії по розслідуванню». При цьому, маємо не погодитись із А.Б. Медвідєм, що Регламент від 27.07.1994 р. ретельно врегульовував діяльність тимчасових слідчих і спеціальних комісій [40, с.46], оскільки у дійсності даним Регламентом на відміну від постійних комісій предметно не визначались ані завдання тимчасових слідчих (тих, які діяли не з питань імпічменту) і спеціальних комісій, ані порядок їх реалізації. З іншого боку, досить прогресивним було виділення у Регламенті від 27.07.1994 р. [118] тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, які мали проводити розслідування з питань усунення вищих посадових осіб держави в порядку імпічменту.

Після розглянутого Регламенту від 27.07.1994 р. [118] процесуально-правові засади функціонування парламентських комітетів в Україні регламентувались наступними регламентами Верховної Ради України, зокрема, це Регламент від 16.03.2006 р. № 3547-IV [120], Тимчасовий регламент від 08.04.2008 р. № 247-VI [121] і Регламент від 19.09.2008 р. № 547-VI [122]. Зазначимо, що доволі часте

ухвалення нових регламентів Верховної Ради України (16.03.2006 р., 08.04.2008 р., 19.09.2008 р., 10.02.2010 р.) пояснювалось насамперед не змістовністю їх змін (зокрема в частині організації та діяльності парламентських комітетів), а визнанням Конституційним Судом їх неконституційними через затвердження не у формі закону.

Так чи інакше, дані регламенти Верховної Ради України послідовно визначали порядок утворення та функціонування парламентських комітетів, привносячи певні зміни в організацію їх діяльності. Загалом же вищеперелічені регламенти Верховної Ради України ґрунтувались вже на чинній Конституції України від 28.06.1996 р. [32] й розкривали закладений нею статус комітетів Верховної Ради України, що більшою мірою має відношення не стільки до історико-правових засад, як до сучасного стану конституційно-правового регулювання статусу парламентських комітетів. Нинішній порядок формування та діяльності парламентських комітетів закріплюється чинним Регламентом Верховної Ради України, затвердженим Законом України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34], який містить не лише процесуальні, але й деякі матеріально-правові норми з приводу їх організації та діяльності.

Після відновлення незалежності України також відбувається планомірне збільшення кількості постійних комісій (комітетів) Верховної Ради України (у різні роки від 23 до 29). Це, з одного боку, забезпечує їх більшу спеціалізацію та зосередженість на вужчих предметах відання, проте, з іншого боку, як зауважує О.В. Марцеляк [37, с.7–8], призводить до зменшення кількості депутатів у складі парламентських постійних комісій (комітетів), що могло навпаки знижувати результативність їх роботи. Хоча, як на нас, враховуючи конституційну кількість народних депутатів України, обґрунтоване створення декількох нових парламентських комітетів навряд чи може призвести до суттєвого ослаблення їх потенціалу через зменшення персонального складу [123].

Не можна не відмітити формування профільного законодавства у сфері діяльності парламентських комітетів. Зокрема, йдеться про Закон України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], що комплексно встановлював функції, повноваження і засади організації роботи існуючих на тоді постійних комісій Верховної Ради України, хоча й не врегульовував, наприклад, питання формування їх персонального

складу. Перша редакція даного Закону України, затверджена ще до прийняття Конституції України від 28.06.1996 р. [32], переважно ґрунтувалась на положеннях Конституції від 20.04.1978 р. [110], водночас забезпечуючи високий рівень правової визначеності та упорядкованості статусу постійних комісій. Серед принципів їх діяльності цілком виправдано згадується законність, гласність, рівноправність, вільне колективне обговорення і вирішення питань, проте все ще залишаються поза увагою принципи верховенства права, наукової обґрунтованості, доцільності і т. ін.

Діяльність парламентських постійних комісій за першою редакцією Закону України від 04.04.1995 р. [33] вже традиційно зосереджувалась на законопроектній роботі, контролі за дотриманням законів і вивченні ефективності дій органів виконавчої влади, а також на обговоренні кандидатур посадових осіб, призначуваних парламентом. Названі напрямки діяльності загалом відповідають законопроектній, організаційній та контрольній функціям сучасних комітетів Верховною Радою України. До особливостей реалізації повноважень постійних комісій за Законом України від 04.04.1995 р. [33] необхідно віднести чітке визначення рекомендаційного характеру їх рішень для відповідних органів і організацій із зобов’язанням останніх лише надавати постійним комісіям необхідні матеріали та документи.

Як дещо неоднозначне нами розглядається передбачене ч. 4 ст. 10 першої редакції Закону України від 04.04.1995 р. [33] право постійних комісій доручати відповідним органам проведення оперативно-розшукових дій. На нашу думку, це створювало можливості опосередкованого впливу постійних комісій на об’єкти їх контролю, відволікало правоохоронні органи від їх безпосередніх завдань і призводило до нераціонального застосування оперативно-розшукових заходів в інтересах парламентських постійних комісій, які реалізують не правоохоронні цілі, а загальний парламентський контроль.

Серед переваг першої редакції Закону України від 04.04.1995 р. [33] необхідно відмітити закріплення ним не лише повноважень і прав постійних комісій Верховної Ради України, а одночасно й їх обов’язків, що покликано забезпечити ефективну та законну реалізацію ними своїх функцій. У той же час маємо констатувати переважно загальний характер законодавчо визначених обов’язків постійних комісій та деяку

абстрактність і декларативність окремих з них. Наприклад, обов'язки «якісно» готувати і розглядати законопроекти та інші питання, а також «періодично» звітувати перед парламентом через дані суб'єктивні оціночні критерії були не суто юридичними, а скоріше політико-правовими обов'язками постійних комісій. Інший обов'язок вивчати і враховувати громадську думку сприяє гласності роботи постійних комісій, консенсуальності й виваженості їх рішень, в цілому створюючи можливість участі громадськості у парламентській діяльності, хоча конкретні форми (крім реагування на листи громадян), способи і періодичність врахування постійними комісіями громадської думки законодавчо не встановлювались.

Як на нас, до переліку обов'язків постійних комісій помилково було віднесено право Верховної Ради України ліквідувати чи реорганізувати постійну комісію у разі невиконання або неналежного виконання її головою своїх обов'язків [33]. Незадовільна робота голови постійної комісії може вказувати на необхідність оновлення складу постійної комісії, але не її повної ліквідації, зважаючи, що кожна постійна комісія охоплювала цілісний напрямок роботи парламенту.

Попри деякі суперечності й неточності першої редакції Закону України від 04.04.1995 р. [33] слід констатувати її позитивну роль у забезпеченні розгорнутого й узгодженого законодавчого регулювання статусу та організації діяльності постійних комісій (комітетів) Верховної Ради України. Також ст. 1 першої редакції Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] і ст. 4.4.1 Регламенту Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР [118] передбачалось врегулювання завдань та компетенції конкретних постійних комісій відповідними положеннями про них, затверджуваними парламентом. На нашу ж думку, у цьому немає особливої потреби за умови детального законодавчого врегулювання компетенції усіх комітетів, що також сприятиме погодженості, єдності та одноманітності їх правового статусу [123].

Із прийняттям Конституції України від 28.06.1996 р. [32] постійні комісії Верховної Ради України мали бути замінені комітетами. Хоча, зважаючи на відсутність істотних відмінностей в статусі останніх, по суті йшлося лише про перейменування діючих ще з радянських часів постійних комісій у формально нові комітети. Реально ж постійні комітети були перетворені у комітети лише 05.05.1997 р.

Постановою Верховної Ради України № 241/97-ВР [124]. Не сприяла повноцінній імплементації конституційних засад у статус парламентських комітетів й несвоєчасність внесення відповідних змін до профільного Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]. Так, перші зміни вносились тільки 14.07.1998 р. Законом України № 40-XIV [125], а повне приведення профільного закону у відповідність до норм Конституції України мало місце лише 22.12.2005 р. із змінами, внесеними Законом України № 3277-IV [126]. Це вказує на повільність, недостатню системність і узгодженість вдосконалення правового регулювання статусу комітетів Верховної Ради України, що ускладнювало їх подальшу інституалізацію та роботу.

На сьогодні затверджені у перші роки після відновлення незалежності Конституція України від 28.06.1996 р. [32] (в редакції Закону України від 21.02.2014 р. № 742-VII [127]) та профільний Закон України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] (з відповідними змінами і доповненнями) відображають вже сучасний стан конституційно-правового регулювання статусу комітетів Верховної Ради України, що детально буде нами розглянутий в інших параграфах.

Також слід зауважити, що Постановою Верховної Ради України від 05.05.1997 р. № 241/97-ВР [124] наголошувалось на доцільності прийняття нового Закону України про комітети і комісії Верховної Ради України. Затвердження подібного закону дозволило би комплексно врегулювати статус та організацію діяльності комітетів і тимчасових комісій, розподіл їх компетенції, засади взаємодії тощо. Так чи інакше, подібний закон (наприклад, представлений законопроектом від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 [31]) наразі не був прийнятий. Натомість статус парламентських тимчасових комісій дістав регулювання лише у Законі України від 15.01.2009 р. № 890-VI [35], тоді як підготовлені раніше законопроекти з цього приводу (від 12.02.1999 р. реєстр. № 2100-1, від 07.07.1999 р., від 31.01.2005 р. реєстр. № 6450-1, від 15.12.2008 р. реєстр. № 3250 [128–131] та ін.) так і не були прийняті. Визнання Рішенням Конституційного Суду України від 10.09.2009 р. № 20-рп/2009 [132] неконституційності означеного Закону України у зв’язку з порушенням процедури набрання ним чинності призвело до існуючої і по сьогодні відсутності цілісного законодавства про тимчасові комісії, що має наслідком фрагментарність і

безсистемність регулювання їх статусу. Нові ж законопроекти про тимчасові комісії Верховної Ради України (від 24.09.2009 р. реєстр. № 5163, від 12.12.2012 р. реєстр. № 0938, від 28.11.2014 р. реєстр. № 1098, від 03.03.2015 р. реєстр. № 2278 [133–136] та ін.) більшою мірою через брак у парламенту політичної волі залишились неприйнятими. Проте як позитив слід відзначити прийняття Верховною Радою України законопроекту від 28.11.2014 р. реєстр. № 1098 у редакції від 12.06.2019 р. [137], що комплексно визначає статус тимчасових комісій парламенту, зокрема передбачає заборону обрання голови комітету на посаду голови слідчої комісії.

Отже, період становлення комітетів (комісій) Верховної Ради України з 1991 р. і по т. ч. насамперед характеризується поступовим розвитком парламентаризму, перетворенням постійних комісій у комітети, загальним підвищенням їх ролі, упорядкуванням видів тимчасових комісій, комплексним законодавчим врегулюванням статусу парламентських комітетів і відсутністю закону про тимчасові комісії, повільним приведенням закону про парламентські комітети у відповідність до Конституції України, недотриманням процедури прийняття окремих законів у даній сфері, підвищенням урегульованості порядку їх створення та діяльності.

Таким чином, історико-правові засади становлення парламентських комітетів в Україні відображають основні закономірності їх формування, обґрунтованість і послідовність оновлення конституційно-правового статусу. Попри недовготривалість свого існування в Українській Народній Республіці відбувається зародження інституту комісій вищих представницьких органів і епізодичне включення до перших конституційних актів (або їх проектів) основ статусу таких комісій, які в частині мети діяльності парламентських комісій, їх спеціалізації, окремих матеріальних і процесуальних правил та гарантій функціонування знаходять своє вираження у статусі сучасних комітетів Верховної Ради України.

Інституалізація парламентських комісій в Українській РСР (СРР) відбувається в умовах недемократичного політичного режиму і загалом характеризується тривалим шляхом їх виникнення та розвитку, поступовим збільшенням кількості комісій, поглибленням їх спеціалізації й інтенсифікацією законопроектної та контрольної діяльності, повільним розширенням конституційного регулювання та формуванням

профільного законодавства про постійні комісії. Становлення парламентських комітетів після відновлення незалежності України ґрунтувалось на неоднозначному досвіді радянського періоду, що виражається у збереженні основних рис організації парламентських комітетів при їх перейменуванні та упорядкуванні системи, поступовому оновленні правових засад та збереженні прогалин у регулюванні статусу тимчасових комісій, впровадженні деяких сучасних демократичних принципів функціонування, підвищенні ролі парламентських комітетів, відсутності теоретично обґрунтованого цілісного бачення шляхів їх розвитку тощо.

Подальший розвиток інституту комітетів Верховної Ради України має набути послідовного, системного й належно обґрунтованого характеру відповідно до актуальних завдань парламенту у демократичній правовій державі, включаючи подальшу деталізацію профільного законодавства та усунення його прогалин.

1.3. Принципи діяльності комітетів Верховної Ради України

Комітети відіграють важливу роль у діяльності Верховної Ради України, беручи активну участь у законопроектній роботі, підготовці та попередньому розгляді питань, виконанні контрольних функцій тощо. З огляду на це і зважаючи на процеси розбудови України як правової соціальної держави та її європейської інтеграції, організація та діяльність парламентських комітетів насамперед мають ґрунтуватись на сучасних демократичних принципах. Реальне відображення принципів верховенства права, гласності, функціональності, наукової обґрунтованості та ін. у статусі комітетів Верховної Ради України сприятиме правомірності та продуктивності не тільки їх роботи, а і парламенту України в цілому. Разом з тим чинне конституційно-правове регулювання статусу комітетів Верховної Ради України обмежується здебільшого лише дещо декларативним закріпленням окремих основних принципів, не розкриваючи при цьому їх сутність і зміст, що не дозволяє говорити про системність таких принципів, однозначність їх розуміння та, як наслідок, дійсно провідну роль в організації та діяльності парламентських комітетів.

Зазначимо, що деякі аспекти правових принципів і засад функціонування парламенту та його органів раніше вже розглядалися такими вченими як С.П. Головатий [138], Н.В. Гудима [139], Ю.М. Криворучко [140], С.П. Погребняк [141], І.Є. Словська [142], І.М. Ярмак [143] та іншими. У той же час, їхні дослідження розкривають або загальну природу правових принципів, або ж специфіку тільки окремих принципів, які мають відношення до комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, комплексно не характеризуючи сутність і зміст усієї системи принципів функціонування парламентських комітетів, зокрема на сучасному етапі державного будівництва та суспільного розвитку. А відтак в контексті вдосконалення конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України й вбачаються актуальними питання принципів їх організації та діяльності.

Передусім, відмітимо, що належне нормативно-правове врегулювання принципів та їх реальне впровадження в організацію і практичну діяльності комітетів Верховної Ради України безпосередньо має ґрунтуватись на цілісному й узгодженому розумінні природи та змісту таких фундаментальних вихідних положень. Складність і важливе значення правових принципів як центрального елементу статусу, суперечливість науково-теоретичного розуміння даних категорій та відсутність їх чіткого нормативно-правового визначення зумовлюють необхідність всебічного з’ясування сутності та співставлення принципів і засад як правових явищ.

У науковій літературі наразі сформувались різні підходи з приводу загального поняття «принципи», які, з одного боку, одностайні в частині визнання провідного значення принципів, але, з іншого боку, відображають дещо різні аспекти їх природи та ознаки. В енциклопедичних і філософських джерелах на найбільш абстрактному рівні принципи розкриваються як певні особливості чи правила, які складають основу створення/здійснення чого-небудь або діяльності організації [10, с.1125]; вихідне положення, першооснова, постулат, керівна ідея, установка в діяльності [144, с.382] та ін. Подібна неоднозначність спостерігається і у дослідженнях вчених щодо розуміння правових принципів, які ними так само характеризуються як керівні ідеї [40, с.55; 145; 146, с.27; 147, с.95], юридичні погляди [40, с.55], ціннісні орієнтири [148], цінності [149], вихідні положення [150, с.16], головні правила і закономірності

[151, с.50–51], вимоги і правила [152, с.164], основні та керівні засади [27, с.54; 147, с.95; 153, с.128; 154] тощо. Усе вищевикладене тією чи іншою мірою є проявами сутності принципів діяльності комітетів Верховної Ради України, які лише комплексно максимально повно і достовірно визначають природу таких принципів.

Отже, узагальнено принципи уособлюють вихідні положення, в яких закладені відповідні концептуальні ідеї (закономірності, цінності), що слугують основою суспільних відносин, організації та/або діяльності. При цьому принципи діяльності комітетів Верховної Ради України за своєю суттю є правовими, що зумовлює їх своєрідність порівняно з загальною категорією «принципи». Саме тому такі принципи відображають не будь-які ідеї, а керівні політико-правові ідеї, що мають науково обґрунтовану і практично доведену цінність [155]. Наголосимо, що покладені в основу принципів діяльності комітетів Верховної Ради України політико-правові ідеї повинні відповідати актуальним суспільним цінностям, закономірностям, соціально-політичним процесам і фундаментальним засадам конституційного ладу. Принципи та ідеї, які вони відображають, мають узгоджуватись із цілями і реальними потребами раціональної організації та ефективної діяльності комітетів Верховної Ради України.

Зауважимо неприйнятність формального визначення як принципу певного нормативного положення, яке не є концентрованим виразом фундаментальних політико-правових ідей. Звичайні, не пов’язані з сучасною правовою ідеологією, норми права не можуть виконувати роль принципів і складати основу статусу комітетів Верховної Ради України. Філософські категорії явище (форма) та сутність (зміст) мають діалектичний взаємозв’язок [156], внаслідок чого явище (нормативно закріплені принципи) не може існувати без сутності (ідеї, закономірності, цінності).

Звідси також випливає, що іманентною рисою правових принципів виступає об’єктивне вираження закладених в них політико-правових ідей, що не тільки забезпечує однозначність і стабільність змісту таких принципів, але й взагалі уможливлює їх реальне застосування у відповідних правовідносинах. Саме тому мусимо не погодитись із деякими радянськими вченими, на думку яких загальні керівні ідеї можуть бути принципами незалежно від їх нормативно-правового врегулювання [157, с.72]. Більш конструктивною вбачається позиція А.М. Колодія

[146, с.27] і С.П. Погребняка [158, с.37], які до принципів відносять законодавчо закріплені пануючі політичні та правові ідеї. На нашу думку, не тільки законодавче, але й підзаконне врегулювання може бути належною формою зовнішнього вираження принципів, хоча з огляду на статус комітетів Верховної Ради України дійсно єдино прийнятним постає відображення принципів їх діяльності саме у чинному законодавстві. Як слушно відзначає А.Л. Борко [159, с.51], нормативна визначеність певних політико-правових ідей виступає необхідною умовою їх трансформації з правосвідомості у відповідні принципи як керівні й загальнообов'язкові положення.

Відтак слід підкреслити пряму зумовленість керівного і обов'язкового характеру принципів діяльності комітетів Верховної Ради України їх правовим врегулюванням (тоді як навіть усталені звичаї та закономірності самі по собі не стають обов'язковими). Юридичне визнання та закріплення в актах міжнародного та національного законодавства принципів (ідей, закономірностей, цінностей) дозволяє їх чітко сформулювати та встановити забезпечений державою конкретний обов'язок владних суб'єктів і громадян дотримуватись та керуватись такими принципами, передбачити правові гарантії реального впровадження їх конкретного змісту. У свою чергу викладене становить один із аспектів забезпечення єдності статусу комітетів Верховної Ради України, а також погодженості та ефективності їх діяльності.

Разом з тим було би дещо обмеженим керуватись виключно позитивістським розумінням правових принципів. Зокрема, слід зважати на природно-правову сутність основоположних принципів верховенства права, гуманізму та ін., поширення яких на організацію та діяльність парламентських комітетів не повинно залежати від їх додаткового схвалення державою, закріплення національним та/або міжнародним законодавством. Проте це не означає відсутність потреби упорядкування і детального правового визначення головних положень таких принципів, ґрунтовного державного забезпечення і гарантування їх дотримання та виконання. Відтак погоджуємось із А.Б. Медвідем [40, с.55], що провідна роль принципів забезпечується їх прямим чи непрямим закріпленням у правових нормах. При цьому дещо неоднозначною вбачається позиція І.П. Бахновської, яка відносить до принципів не тільки відповідні нормативні положення, але й ідеї правосвідомості, що набули загальне визнання в

діяльності певних суб'єктів [160, с.44]. Погоджуючись із викладеним в частині основоположних правових принципів, маємо зауважити недостатню чіткість та однозначність означеного «загального визнання» як критерію визначення принципів.

Повнота характеристики сутності принципів діяльності комітетів Верховної Ради України потребує співставлення таких споріднених понять як «принципи» і «засади», які паралельно широко застосовуються як у законодавстві, так і у наукових дослідженнях вчених. Неоднозначність розуміння принципів і засад може негативно позначатись на правильному формулюванні та ефективному впровадженні подібних вихідних основ організації та діяльності парламентських комітетів. У правовому регулюванні відсутня усталена практика щодо співвідношення даних понять, зокрема у Конституції України від 28.06.1996 р. [32] називаються як принципи, так і засади. Вчені ж висловлюють різні підходи до співвідношення принципів і засад, наприклад, дорівнюючи їх один до одного [161, с.40; 162, с.14; 163], визначаючи засади різновидом принципів або навпаки. Як зазначає О.В. Марцеляк [164], правові принципи похідні від засад, які й визначають зміст таких принципів.

На нашу ж думку, принципи та засади (не тільки у лексичному [10, с.419, 1125], але і в юридичному значенні) змістовно досить наближені один до одного, означаючи певні основи та вихідні положення. У той же час під засадами часто розуміються не тільки нормативно закріплені концептуальні ідеї (тобто принципи), але й інші важливі особливості, умови та чинники, які так само складають основу статусу відповідних суб'єктів (наприклад, усталеними є поняття «загальні засади», «організаційні засади», «правові засади» і т. ін.). Тому пропонуємо, принаймні у даному дослідженні, розглядати принципи як особливий різновид засад організації та діяльності комітетів Верховної Ради України, що відображають провідні політико-правові ідеї (закономірності, цінності), на яких ґрунтується їхній статус [155].

Відмітимо, що принципи функціонування парламентських комітетів як юридична категорія мають низку загальних сутнісних ознак, що комплексно розкривають їх природу та відмінності від інших суміжних категорій. Так, вище нами вже були фактично названі такі риси принципів як їх концептуальне вихідне значення, змістовне відображення провідних політико-правових ідей та нормативно-

правове вираження. Останнє безпосередньо зумовлює юридичну обов'язковість правових принципів, їх забезпеченість і гарантованість державою. Хоча тут вочевидь мало би йтися не просто про обов'язковість принципів, а про їх підвищену юридичну силу порівняно з іншими нормами права. Зокрема, деякими вченими вказується вища імперативність принципів (примат перед нормами права) [164-167], із чим безперечно можна погодитись тільки у теоретико-правовому аспекті. Чинне ж законодавство України наразі не передбачає більшу юридичну силу принципів, яка прямо залежить від джерела їх закріплення. Тому можна говорити про вищу імперативність насамперед основоположних (природно-правових за походженням) принципів і принципів, встановлених Конституцією України. Вважаємо, що юридичне визнання фактично існуючої керівної, основоположної ролі принципів та їх пріоритету перед іншими нормами права в значній мірі сприятиме реальному дотриманню та впровадженню таких принципів у діяльність комітетів Верховної Ради України.

До ознак принципів як юридичної категорії необхідно відносити високий рівень їх стабільності (постійності), невластивий звичайним правовим нормам. Це забезпечується істотною узагальненістю та універсальністю принципів, покладенням в їх основу провідних політико-правових ідей (цінностей, закономірностей), які були науково обґрунтовані та підтверджені практикою. Деякими вченими апробація практикою також виділяється як окрема риса принципів [145; 153, с.128], що дійсно вказує на їх корисність та раціональність, наслідком чого і є стабільність таких принципів. Водночас стабільність принципів не означає їх абсолютну «незалежність від часу та обставин» (на якій наполягає В.І. Семчик [145]). З одного боку, самі по собі закладені у принципах ідеї зазвичай мають постійний незмінюваний зміст. Проте, з іншого боку, перелік принципів діяльності комітетів Верховної Ради України може оновлюватись залежно від досвіду їх функціонування, зміни соціально-політичних умов, стану суспільного розвитку і реалій конституційного ладу.

Окрім того, принципи являють собою не просто сукупність (як це вказує Г.В. Зубенко [168, с.66]), а цілісну систему, на чому акцентують увагу А.Л. Борко [159, с.54], І.Е. Данильєва [148], Т.Н. Мірошниченко [169, с.120] та інші. Системність означає єдність, взаємну узгодженість і доповнюваність фундаментальних вихідних

основ організації та діяльності парламентських комітетів. Саме комплексний характер таких принципів зумовлює їх синергетичний ефект, найбільш істотно забезпечуючи конструктивність організації та функціонування комітетів Верховної Ради України.

На рівні із вищеозначеними ознаками правових принципів вченими [149; 165-167] також цілком слушно називаються такі їх ознаки як об'єктивна зумовленість, самодостатність, історичність, забезпеченість та ін. Водночас запропоноване Т.І. Фулей віднесення до ознак принципів їх зворотної дії в часі [167], як на нас, є досить суперечливим і навряд чи може бути екстрапольовано щодо принципів діяльності парламентських комітетів.

В контексті розуміння принципів діяльності комітетів Верховної Ради України варто означити й визначення А.Б. Медвідем [40, с.55] принципів функціонування парламентських тимчасових комісій (багато у чому подібне визначенню Г.В. Зодорожньої принципів діяльності постійних комісій органів місцевого самоврядування [27, с.54]) як зафіксованих у законодавстві універсальних юридичних поглядів і керівних ідей, які «є результатом еволюції правової думки щодо способу функціонування даного виду парламентських органів». Наведена дефініція хоча й називає деякі суттєві ознаки таких принципів (відображення у законодавстві, універсальність, зв'язок з керівними ідеями), проте є надто абстрактною, зокрема залишаючи поза увагою предметну спрямованість принципів. У той же час посилання на зумовленість юридичних поглядів та керівних ідей «еволюцією правової думки» має доволі очевидний характер і вбачається нами недостатньо інформативним.

Характеристика принципів функціонування парламентських комітетів буде неповною без з'ясування їх основних функцій. У літературі виділяються регулятивна, стабілізуюча, перетворююча, охоронна, інтегративна, комунікативна, інтерпретаційна функції принципів [154] або ж ціннісна, регулятивна і системоутворююча функції [149]. Враховуючи пов'язаність і змістовну близькість вищеперелічених функцій, вважаємо, що відносно принципів діяльності парламентських комітетів слід говорити про регулятивну, системну, стабілізуючу, ціннісну та охоронну функції.

Регулятивна функція принципів передбачає їх провідне значення у визначенні змісту та векторів розвитку конституційно-правових засад статусу комітетів

Верховної Ради України. Регулюючий вплив принципів також виявляється у самостійному регулюванні певних відносин і в процесі правореалізації. Щоправда тут варто погодитись й з А.М. Колодієм [146, с.17], що принципи мають більш обмежене власне регулятивне значення ніж регулятивний вплив норм права.

Суміжною із регулятивною функцією є системна функція принципів, яка, перш за все, пояснюється їх основоположною, об'єднуючою роллю для усього конституційно-правового регулювання статусу комітетів Верховної Ради України, що має формуватись у послідовній відповідності до принципів. У свою чергу постійність і відносна незмінюваність принципів значно сприяє стабільності конституційно-правового регулювання статусу комітетів Верховної Ради України. Крім того, в цілому можна погодитись із І.П. Бахновською [149] і В.В. Колесніченко [154], що принципи, виражаючи певні ідеї, цінності та закономірності, здійснюють (принаймні повинні здійснювати) позитивний вплив на правосвідомість відповідних суб'єктів правотворчості і правореалізації, тим самим реалізуючи свою ціннісну функцію.

Охоронна функція принципів втілюється у впорядкуванні правовідносин та спрямуванні правового регулювання, у гарантуванні дотримання базисних стандартів в організації та діяльності парламентських комітетів. Хоча одночасно слід визнавати й дещо неповну реалізацію охоронної функції принципів з огляду на остаточну нормативну невизначеність їх пріоритету перед звичайними правовими нормами.

Зазначимо, що організація та діяльність комітетів Верховної Ради України ґрунтується на низці принципів, що мають різну природу, призначення та зміст. Разом з тим такі принципи мають однаково важливе значення для забезпечення належного виконання завдань і функцій парламентських комітетів. При цьому, як слушно вказує А.Б. Медвідь [40, с.198], лише найширше впровадження у діяльність комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України саме всіх принципів «дасть змогу розглядати їх як прогресивний інститут парламентського права».

Неоднорідність принципів дозволяє їх характеризувати за класифікаційними ознаками. Так, одна частина принципів діяльності комітетів Верховної Ради України за своєю спрямованістю є загальними, будучи властивими всім іншим державним інституціям (верховенство права, демократизм, гуманізм тощо), а решта –

спеціальними, що стосуються саме парламентських комітетів (наприклад, плановість та колегіальність). Існує й поділ принципів залежно від джерела їх закріплення на конституційні та законодавчі [161, с.46]. При цьому, вище нами вже вказувалось, що принципи додатково також можуть встановлюватись підзаконним регулюванням і міжнародним правом. В цілому ж джерело закріплення наразі прямо зумовлює юридичну силу та стабільність таких принципів, що актуалізує врегулювання принципів організації та діяльності комітетів Верховної Ради України актами вищої юридичної сили – Конституцією та законами України. Як критерій класифікації принципів може розглядатись їх поіменованість, оскільки деякі принципи не називаються у нормах права, але знаходять своє вираження у правових актах. Спосіб закріплення принципів, як на нас, має передбачати їх конкретне формулювання та розгорнуте правове визначення змісту, що сприятиме однозначності та зрозумілості принципів парламентських комітетів, їх реальному впровадженню у діяльність.

Виходячи з наведеної характеристики сутності принципів діяльності комітетів парламенту, визначаємо їх як систему виражених у законодавстві керівних вихідних положень, в яких закладені основоположні політико-правові ідеї, закономірності та цінності, що визначають провідні риси і зміст конституційно-правового регулювання статусу парламентських комітетів, їх організації та діяльності.

Передусім, відмітимо, що узагальнений перелік принципів діяльності комітетів Верховної Ради України закріплюється профільним Законом України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]. При цьому, зважаючи на динамічний розвиток парламентаризму в Україні та давність прийняття вказаного Закону України, даний перелік вже не може розглядатись як вичерпний. Так чи інакше, реальність таких принципів вимагає не лише їх дещо декларативного перелічення у нормі права, але й чіткого правового визначення сенсу принципів та його відображення у відповідних елементах конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України. Варто погодитись і з А.Б. Медвідєм [40, с.67], що законодавче закріплення і дотримання принципів організації та діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України є основною запорукою їх легітимного та ефективного функціонування.

Провідним принципом діяльності парламентських комітетів в Україні як сучасній правовій державі має бути принцип верховенства права, який згідно Ю.С. Шемшученка [170, с.59] разом з демократією та повагою до прав людини уособлює основоположний ціннісний орієнтир європейської доктрини праворозуміння. При цьому, попри теоретичне та практичне (у конституційному законодавстві більшості країн) визнання принципу верховенства права та його основоположного значення, фундаментальність, багатоаспектність і тривалий історичний процес становлення даного принципу зумовлюють наявність різних підходів до розуміння його сутності, конкретного змісту та співвідношення з принципом законності. Тим більше, що відповідно до ст. 3 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] до принципів діяльності комітетів Верховної Ради України одночасно відноситься і принцип верховенства права, і принцип законності. Нині вже нечинний Закон України від 15.01.2009 р. № 890-VI [35] те ж саме передбачав і щодо тимчасових комісій.

Для правової системи України традиційним є принцип законності, на відміну від принципу верховенства права він має більш усталену сутність, що визначається на конституційному рівні. Зокрема, згідно ч. 2 ст. 6 і ч. 2 ст. 19 Конституції України [32] органи державної влади «зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Таке розуміння принципу законності також включає у себе й принцип конституційності, що згідно ч. 2 ст. 8 Конституції України [32] виявляється в її найвищій юридичній силі, обов’язковій відповідності усього законодавства Конституції України та необхідності практичної реалізації її норм. Як слушно відзначає Г.М. Бистрик [171, с.89], дотримання законів органами державної влади першочергово вимагає чіткого дотримання норм конституції, що виявляє органічну єдність принципу законності та вимоги конституційності у функціонуванні механізму сучасної держави.

Відтак щодо комітетів Верховної Ради України принцип законності вимагає законодавчого врегулювання їх статусу, а також неухильного дотримання ними у своїй діяльності конституційних і законодавчих норм [172]. Покладення в основу організації та діяльності парламентських комітетів принципу законності дозволяє чітко врегулювати їх статус, повноваження, організацію та порядок діяльності, що

позитивно впливає на правомірність роботи комітетів та дотримання ними прав та інтересів громадян і юридичних осіб, а також суспільних і державних інтересів. Важливість дотримання парламентськими комітетами Конституції та законів України додатково зумовлюється тим, що вони самі мають забезпечувати законність у державі, реалізуючи свою законопроектну, організаційну та контрольну функції.

Конституційно-правовий статус комітетів Верховної Ради України визначається не тільки Конституцією, профільним Законом України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] та іншими законодавчими актами, але й низкою підзаконних актів (наприклад, Постанова Верховної Ради України від 04.12.2014 р. № 22-VIII [41], Розпорядження Голови Верховної Ради України від 29.01.2015 р. № 77 [173] та ін.). Безперечно, що законодавче врегулювання статусу парламентських комітетів порівняно з підзаконним регулюванням є більш виваженим і стабільним, але його доповнення підзаконними актами обґрунтовується більшою детальністю їх положень та оперативністю прийняття. У зв’язку із цим, хоча у вищевказаній конституційній нормі йдеться про необхідність дотримання лише Конституції та законів України, принцип законності не повинен буквально ототожнюватись лише з ними. Як на нас, правильним було б говорити більш широко про необхідність дотримання усього законодавства України, виходячи з його визначення у Рішенні Конституційного Суду України від 09.07.1998 р. № 12-рп/98 [174] як законів України, ратифікованих міжнародних договорів, а також актів парламенту, глави держави і уряду.

Отже, сам по собі принцип законності є втіленням формальної концепції верховенства права та означає верховенство закону (законодавства), вимагаючи виконання та дотримання його чітко встановлених юридично обов’язкових норм. При цьому, за формальної законності юридична сила певного положення законодавства залежить тільки від дотримання форми та порядку його прийняття, але не від його реального змісту. Такий позитивістський підхід, наприклад, може призводити до неприпустимого визнання юридичної обов’язковості тих норм законодавства, які попри їх формальну чинність суперечать основам конституційного ладу, суспільним інтересам, основоположним правам людини. Неприйнятність ототожнення права із законом, який може бути несправедливим, також прямо вказується у Рішенні Конституційного Суду України від 02.11.2004 р. № 15-рп/2004 [175].

У зв’язку з викладеним більш оптимальною для забезпечення правомірної та продуктивної діяльності парламентських комітетів вбачається матеріальна концепція верховенства права, в рамках якої на відміну від формальної концепції насамперед розрізняється право (зміст) і закон (форма), що обов’язково повинен відповідати праву як мірі свободи та справедливості. Матеріальна концепція верховенства права спирається на концепцію природного права, означаючи згідно Б.В. Малишева [176, с.142; 177, с.14] і С.П. Погребняка [166] верховенство прав людини перед обов’язком держави їх забезпечувати та верховенство природних прав людини перед правами держави, а відтак і перед створеним нею позитивним правом. Право і права людини походять не від держави, а від суспільства, обмежуючи тим самим державну владу [165; 178]. Відповідно положення законодавства можуть розглядатись як дійсні норми права лише якщо вони прямо відповідають основоположним правам людини та загальним засадам права. Попри істотні переваги даної концепції вона також не позбавлена й низки проблемних питань, до яких Б. Таманага [179, с.118–121], зокрема, відносить деяку абстрактність критеріїв оцінки закону, неконкретність змісту прав людини, співвідношення прав індивідуума та інтересів суспільства тощо.

Дещо неоднозначною постає теза Р.Р. Кузьміна і О.Х. Юлдашева [180, с.9–10] щодо необхідності виконання «за будь-яких умов» несправедливого й негуманного закону навіть попри принцип верховенства права. Із викладеним маємо не погодитись, оскільки вченими фактично відкидається основна ідея верховенства права, а шкода від зниження рівня формальної законності у державі у будь-якому разі буде нижчою ніж шкоди від виконання законодавства, що порушує права людини та основні принципи права. Хоча тут й слід визнати деяку занепокоєність щодо можливого зловживання принципом верховенства права, уникнути чого насамперед дозволить чітке визначення його критеріїв оцінки законодавства.

В Україні принцип верховенства права прямо визнається у ч. 1 ст. 8 Конституції України [32] але без розкриття його сутності, що ускладнює розуміння та реалізацію даного принципу в діяльності комітетів Верховної Ради України. У дійсності ж, виходячи з матеріальної концепції, принцип верховенства права пов’язаний зі ст. 3 Конституції України, якою передбачено визнання людини, її прав і свобод найвищими

соціальними цінностями, які визначають зміст і спрямованість діяльності держави, зокрема й парламентських комітетів. Саме таке розуміння принципу верховенства права відображено у ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV [181] та ч. 1 ст. 4 Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII [182]. Ключового значення застосування не формальної, а саме матеріальної концепції верховенства права набуває не лише щодо власних правових засад діяльності парламентських комітетів, а в рамках їх законопроектної діяльності, що не має допускати прийняття законопроектів, які суперечать основним принципам права, правам людини, суспільним інтересам, ідеям справедливості, свободи й рівності або можуть неоднозначно інтерпретуватись у правозастосовній практиці.

Проявом принципу верховенства права є й те, що згідно ч. 3 ст. 1, ч. 1 ст. 8 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [117] народні депутати України у своїй діяльності мають керуватись не лише законодавством, а й «загальновизнаними нормами моралі» (щоправда залишається відкритим питання, які саме етичні норми до них належать або не належать та чому). В даному контексті нагальним вбачається упорядкування існуючих реалій і системне напрацювання пропозицій щодо структури, змісту та тематики Етичного кодексу парламентаря [183].

Зазначимо, що принцип верховенства права не протиставляється принципу законності, а є наступним етапом його розвитку, доповнюючи додатковими вимогами до законодавства, чинність якого пов’язується як з дотриманням форми та порядку його прийняття, так і з відповідністю правового акту правам людини і основним принципам права (що є втіленням справедливості як фундаментальної сутності права). Інакше кажучи, принцип законності становить один із перших елементів більш місткого принципу верховенства права. Відповідно не вбачається потреби в окремому виділенні принципу законності як засади діяльності комітетів Верховної Ради України, що підкреслить прогресивний перехід від формальної до матеріальної концепції верховенства права. Тут не можна погодитись із А.М. Колодієм [165], який крім принципів верховенства права і верховенства закону виокремлює ще й дублюючий їх принцип точного і неухильного дотримання законодавства.

Найбільш повний і комплексний підхід до розуміння верховенства права запропонований Європейською комісією «За демократію через право», якою до обов'язкових елементів верховенства права відноситься законність, юридична визначеність, заборона свавілля, доступ до незалежного правосуддя, дотримання прав людини, заборона дискримінації та рівність перед законом [184]. Таким чином, принцип верховенства права є дієвим демократичним інститутом обмеження державної влади та її нормотворчості, направлення діяльності держави, у тому числі й парламентських комітетів, на забезпечення реалізації та охорону прав людини. Крім вищеперелічeного у наукових дослідженнях [185] називаються ще й такі невід'ємні складові принципу верховенства права як поділ влади, народний суверенітет, демократизм та ін. Наголосимо, що демократія та поділ влади є вихідними засадами функціонування Верховної Ради України як представницького, демократично обраного єдиного законодавчого органу, що відповідно визначає демократичну сутність її комітетів та насамперед законодавчу сферу їх діяльності.

На рівні з принципами законності та верховенства права у науковій літературі як принципи діяльності органів державної влади також часто називаються принципи гуманізму, поваги до особи, дотримання (пріоритету) прав і свобод людини і громадянина [27, с.205; 40, с.197; 44, с.224–225; 153, с.122; 165; 167; 186, с.92]. Зазначимо, що сам по собі гуманізм є відповідним світоглядом, що передбачає визнання людини як найвищої цінності та пріоритет її прав, повагу до особистості (її особистого життя та гідності), людяність, справедливість [10, с.266; 153, с.123; 166; 187] тощо. Гуманізм також проявляється у неупередженому ставленні до людей, їх рівності у своїх правах і обов'язках, рівності перед законом і судом, недопущенні будь-яких привілеїв та обмежень, що відображено у ст. 21, 24 Конституції України [32]. А згідно ч. 2, 3 ст. 8 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [117] прямо забороняється використання народним депутатом України свого депутатського мандата всупереч правам і свободам людини і громадянина.

Відтак, погоджуючись із важливістю усіх вищеперелічених принципів для організації та діяльності комітетів Верховної Ради України, вважаємо недоцільним їх окреме формулювання поза контекстом близького їм за змістом комплексного

принципу верховенства права. Як слушно відзначає С.П. Погребняк [158, с.148], верховенство права є ціннісним сплавом ідей справедливості, рівності, свободи і гуманізму. Зокрема, дотримання прав і свобод людини є одним із базових елементів принципу верховенства права, які мають визначати зміст і спрямованість діяльності держави, у тому числі й парламентських комітетів. При цьому, у своїй діяльності вони мають дотримуватись не лише прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, але й прав та інтересів різних організацій, держави та суспільства.

Отже, покладення в основу статусу комітетів Верховної Ради України комплексного принципу верховенства права передбачає їх діяльність виключно на підставі та в межах чинного законодавства (яке відповідає основоположним правам людини та основним принципам права), а також її пріоритетне спрямування на забезпечення реалізації, дотримання та охорону прав і свобод людини і громадянина.

Важливим принципом діяльності органів державної влади у демократичній соціальній правовій державі є гласність, що забезпечує широку інформованість суспільства про їх діяльність, участь в ній громадян та громадський контроль. Гласність підвищує довіру громадян до держави та її органів, а також стимулює належне виконання ними своїх повноважень, запобігаючи та виявляючи порушення при їх реалізації. Саме тому Законом України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] гласність визначена одним із принципів діяльності комітетів Верховної Ради України. Слід погодитись із А.Б. Медвідем [40, с.197], що принцип гласності також має бути покладений в основу статусу й парламентських тимчасових комісій, тим більше, що ст. 3 Закону України від 02.10.1992 р. № 2657-XII [188] передбачено загальний для усіх суб’єктів владних повноважень принцип відкритості та прозорості їх діяльності.

Водночас, очевидно, що в діяльності парламентських комітетів може бути доцільним певне обмеження гласності (зокрема шляхом проведення закритих засідань та публічного нерозголошення їх стенограм і результатів) у разі розгляду питань національної безпеки, з метою дотримання державної таємниці та прав людини тощо.

Крім принципу гласності у законодавстві та наукових дослідженнях також вказуються принципи відкритості, прозорості та публічності, які на думку Н.В. Гудими [189] та О.В. Совгирі [190, с.22] є самостійними та потребують окремого

закріплення у законодавстві, а згідно О.О. Овсяннікової – ототожнюються з принципом гласності [191, с.7]. У дійсності дані принципи щільно взаємопов'язані та відображають різні аспекти і підходи до інформування громадськості та забезпечення вільного доступу до відповідної інформації, якщо іншого не потребують національні інтереси чи дотримання прав громадян. Загалом же вищевказане комплексно охоплюється принципом гласності, який полягає у «відкритості, прозорості, публічності організації та діяльності органів державної влади» і «доступності періодичної інформації про результати їх роботи» [168, с.67; 192, с.28–29]. Подібно до цього Г.Г. Абасов вбачає реалізацію принципу гласності у відкритому характері діяльності відповідного органу та систематичному інформуванні про неї населення [193, с.108]. У свою чергу в Законі України від 10.12.2015 р. № 889-VIII [182] принцип прозорості пов'язується саме з відкритістю інформації. Виходячи з викладеного, відносно комітетів Верховної Ради України вважаємо доцільним говорити, передусім, саме про принцип гласності їх організації та діяльності.

На сьогодні у зв'язку з прийняттям Закону України від 09.12.2015 р. № 873-VIII [194] робота парламентських комітетів загалом є більш відкритою ніж раніше, коли не передбачалось оприлюднення планів їх роботи, протоколів і стенограм засідань, був обмежений доступ до них засобів масової інформації. Основні форми забезпечення гласності у діяльності парламентських комітетів передбачені ст. 9, 44 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]. Відмітимо, що повна реалізація принципу гласності вимагає поєднання різних форм постійного, оперативного, повного та об'єктивного інформування про перебіг і результати діяльності комітетів Верховної Ради України (брифінги, прес-конференції, оприлюднення інформації у засобах масової інформації та в мережі Інтернет, звукозапис, фото- і відеозйомка, радіо- і телетрансляція), проведення відкритих засідань і слухань, відкритості голосування, організації круглих столів і конференцій, а також забезпечення розгляду звернень громадян і доступу до публічної інформації. Забезпечення реальної гласності діяльності комітетів Верховної Ради України насамперед потребує чіткого й детального закріплення не тільки її форм, але й порядку їх реалізації [172].

Поза цим, слід зважати, що гласність не обмежується однією лише інформаційною складовою, а, як слушно відзначають Г.В. Зубенко [168, с.67] і

В.О. Серьогін [195], також вимагає врахування думки громадськості та залучення до діяльності органів державної влади представників інститутів громадянського суспільства, експертів і вчених. Відкритість та врахування громадської думки у діяльності парламентських комітетів, перш за все, зумовлюється виборністю їх членів – народних депутатів України, які мають представляти та враховувати інтереси виборців. Підтримці відкритості та інклюзивності роботи комітетів, як зазначає Н.В. Чопик, сприятиме проведення ними громадських слухань та консультацій [196, с.9]. Так само належне виконання функцій комітетів потребує широкого залучення до їх засідань/слухань науковців, консультантів, експертів, фахівців-практиків, а за необхідності й інших осіб, як це передбачено ст. 48 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]. Водночас, як констатує В.В. Косинський [197, с.11, 12], наразі рівень висвітлення роботи комітетів є недостатнім, а можливості для їх відкритого та зворотного діалогу з громадськістю залишаються відсутніми. Наприклад, лише четверта частина сайтів комітетів має порівняно високий рівень наповнення [198].

Комітети Верховної Ради України згідно Конституції України [32] та Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] є колегіальними органами, що складаються з народних депутатів України, які вирішують питання більшістю голосів. Принцип колегіальності парламентських комітетів виступає логічним продовженням колегіального та представницького характеру самої Верховної Ради України, забезпечуючи пропорційне представництво та участь в роботі її комітетів усіх фракцій і груп. При цьому, останнє може розглядатись й як самостійний принцип пропорційного представництва фракцій і груп у комітетах.

Загалом же колегіальність сприяє «виявленню, обліку, узгодженню й вирішенню розбіжностей» [199, с.30], найбільш ретельному й всебічному вивченню та обговоренню питань, також пошуку і ухваленню виважених консенсусних рішень. Водночас дещо неоднозначним вбачається прийняття комітетами актів «більшістю голосів присутніх» (ч. 4 ст. 44 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]), тоді як загалом на засіданні комітету мають бути присутні більше половини від його затвердженого складу. Вважаємо, що такий підхід достатньою мірою не забезпечує

вільне й демократичне вирішення питань у парламентських комітетах, допускаючи прийняття від його імені рішень меншістю від його затвердженого складу.

Демократичну природу має й такий похідний від колегіальності принцип діяльності комітетів як вільне обговорення і вирішення питань (ст. 3 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]), що ґрунтується на загальному принципі свободи думки і слова, вільного висловлення своїх поглядів і переконань. Саме вільне обговорення та вирішення питань є запорукою продуктивного, неупередженого виконання функцій комітетів Верховної Ради України, передумовою вироблення компромісних рішень, запобігання формалізму та кулуарності в їх роботи [200].

Чинне законодавство чітко не визначає конкретні параметри принципу вільного обговорення і вирішення питань, що ускладнює його реалізацію, не виключаючи довільної інтерпретації даного принципу. Як на нас, вільне обговорення має передбачати право усіх членів комітетів брати участь в їх засіданнях, виносити будь-які питання на розгляд, безперешкодно висловлюватись з питань, які розглядаються. Зокрема, ч. 4 ст. 14, ст. 24 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [117] і ст. 39, 47 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] прямо передбачено право членів комітетів вносити пропозиції про розгляд питань на засіданнях та брати участь в обговоренні їх рішень, висновків і рекомендацій, а особиста присутність на засіданнях комітетів та участь в їх роботі визначена обов’язком членів комітетів.

У свою чергу вільне вирішення питань означає рівні права членів комітетів вимагати голосування за ініційованими ними питаннями та брати участь у прийнятті відповідних рішень (висновків, рекомендацій) на засадах особистого і відкритого голосування, прийняття рішень більшістю голосів, наявності лише одного ухвального голосу у кожного члена комітету. Особисте голосування включає не лише фізичну участь члена парламентського комітету у голосуванні, але й прийняття ним рішення виключно на підставі власних переконань – без зовнішнього тиску й не залежачи від волі виборців (вільний мандат), фракції чи партії, інших органів і організацій (чому, наприклад, сприяє застосовуване в окремих випадках таємне голосування). Вільне обговорення та вирішення питань також гарантується депутатським імунітетом та індемнітетом, який згідно ч. 2 ст. 80 Конституції України [32] і ч. 5, 6 ст. 10 Закону

України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [117] звільняє парламентарів від юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламентських органах (за винятком відповідальності за образу чи наклеп).

Принцип вільного обговорення та вирішення питань прямо пов'язаний з принципом рівності членів парламентських комітетів. Даний принцип окремо не формулюється профільним Законом України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], хоча у його ст. 39 й встановлюється рівність прав і обов'язків членів комітетів Верховної Ради України. Тут також слід зважати, що має йтися про рівність і прав, і обов'язків, а не тільки про рівноправність (як це передбачалось відносно членів тимчасових комісій ст. 2 Закону України від 15.01.2009 р. № 890-VI [35]). Від принципу рівності прав і обов'язків членів парламентських комітетів необхідно відрізняти принцип рівноправності їх самих, закріплений ст. 3 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]. Крім рівноправності (а точніше рівності) парламентських комітетів, що втілюється в їх однаковому конституційно-правовому статусі та забороні надання їм будь-яких обмежень чи переваг, не менш важливим постає чіткий розподіл їх предметів відання, в межах яких вони реалізують свої функції та повноваження.

Зазначимо, що представницький підхід до формування персонального складу комітетів Верховної Ради України з числа народних депутатів України за квотами депутатських фракцій (груп) не передбачає висунення до членів комітетів вимог щодо їх професійності з питань за профілем діяльності відповідного комітету. Разом з тим, як на нас, викладене не повинно повністю заперечувати принцип професійності в діяльності комітетів. Насамперед даний принцип проявляється в їх функціональній спеціалізації за предметами відання, створенні підкомітетів, а також забезпеченні їх діяльності значною кількістю помічників-консультантів, діючими на професійних засадах секретаріатами комітетів та іншими підрозділами апарату парламенту, що сприяє фаховості та цілеспрямованості роботи комітетів. Як ознаки професійності народних депутатів України І.Є. Словська [199, с.28, 31] також називає здійснення ними повноважень на постійній основі (ст. 78 Конституції України) протягом певного строку, державне фінансування їх роботи, парламентські привілеї і т. ін.

Крім цього, з метою забезпечення професійності парламентських комітетів актуалізується проробка питання щодо внесення змін до порядку обрання їх членів,

зокрема передбачаючи необхідність обґрунтування запропонованих кандидатур, допускаючи обговорення та окреме обрання персонального складу кожного комітету тощо. Так чи інакше, незалежно від професійної підготовки та досвіду члени комітетів обов'язково мають бути достатньо мотивованими, кваліфікованими та компетентними, а також об'єктивними при здійсненні своїх прав і обов'язків.

Свого часу Законом України від 15.01.2009 р. № 890-VI [35] об'єктивність прямо визначалась принципом діяльності тимчасових комісій Верховної Ради України, який А.Б. Медвідь [40, с.197] взагалі називає окремо від принципу професійної компетентності. До складу тимчасових комісій не можуть обиратись народні депутати України, якщо у них у зв'язку із цим виникне конфлікт інтересів (ч. 2 ст. 85, ч. 3 ст. 87, ч. 6 ст. 173 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34]). Певні гарантії неупередженості мають бути покладені в основу діяльності й парламентських комітетів, тим більше беручи до уваги функціональну подібність їм тимчасових спеціальних комісій. На рівні з об'єктивністю в основу діяльності парламентських комітетів має покладатись їх релігійна, мовна, расова та інша неупередженість, що водночас не включає у повному обсязі політичну неупередженість з огляду на політико-правову сутність та характер діяльності комітетів Верховної Ради України, політичне формування їх персонального складу.

Діяльність комітетів Верховної Ради України згідно ст. 3 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] також повинна ґрунтуватись на принципах доцільності та функціональності. Дані принципи не є достатньо усталеними та широко поширеними в правовому регулюванні статусу органів державної влади, що через відсутність нормативного розкриття їх змісту значно ускладнює розуміння та застосування таких принципів. У теоретико-правовому сенсі В.В. Самохвалов розглядає доцільність як спроможність до втілення мети в реальній дійсності [201]. В узагальненому вигляді доцільність і функціональність вказують на спеціалізованість парламентських комітетів та спрямованість їх діяльності на виконання мети та функцій, не допускаючи непродуктивної та нецільової реалізації їх повноважень. Із доцільністю та функціональністю пов'язаний принцип ефективності діяльності парламентських комітетів, що означає дієвість (результативність) їх функціонування

та досягнення поставлених цілей. Крім цього, продуктивна діяльність комітетів залежить не тільки від об’єктивності та цілеспрямованості здійснення їх повноважень, але й від всебічності та повноти вивчення, розгляду й вирішення питань, що належать до їх компетенції, а також обґрунтованості прийнятих рішень.

Ефективність роботи комітетів також забезпечується їх підзвітністю тільки Верховній Раді України, що передбачено ч. 2 ст. 1 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]. Поданий письмовий звіт комплексно відображає обсяг і зміст роботи, виконаної комітетами. Така підзвітність забезпечує прийняття Верховною Ради України відповідних рішень на підставі поданих звітів, її контроль за діяльністю своїх органів, одночасно виключаючи підзвітність парламентських комітетів іншим органам і посадовим особам (але не перешкоджаючи відкритості їх діяльності для громадськості). Важливим демократичним принципом організації парламентських комітетів є й виборність їх персонального складу Верховною Радою України (хоча і не персональна та без обговорення), що забезпечує представництво в них (на засадах пропорційності) усіх фракцій (груп) та підзвітність комітетів лише парламенту.

На рівні з вищевикладеним успішна законопроектна та контрольна діяльність комітетів Верховної Ради України, підготовка і попередній розгляд ними питань також потребують застосування сучасних наукових підходів і знань. Зокрема, Законом України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] наукова обґрунтованість прямо визначена принципом діяльності парламентських комітетів. Принцип науковості в діяльності комітетів Верховної Ради України виражається у застосуванні наукового підходу до організації їх роботи; використанні наукових розробок і науково перевірених знань, позитивного попереднього та зарубіжного досвіду, сучасних методик збору та об’єктивного аналізу інформації; розкритті причиново-наслідкових зв’язків; здійсненні прогнозування та планування; пошуку та опрацюванні різних варіантів вирішення питань, виборі з них найбільш виваженого та обґрунтованого. Принцип науковості рівною мірою має проявлятись в діяльності як членів парламентських комітетів, так і відповідних підрозділів, що забезпечують їх роботу.

Поза цим, в нинішніх реаліях агресії Російської Федерації, тимчасової окупації нею території Автономної Республіки Крим та підтримки діяльності терористичних

організацій в окремих районах Донецької та Луганської областей підвищено важливого значення набуває покладення в основу діяльності комітетів Верховної Ради України крім принципу професійності принципу патріотизму. Під патріотизмом насамперед розуміється любов і відданість Батьківщині та своєму народу, а також прагнення служити їх інтересам [10, с.894]. Сутність даного принципу у загальних рисах викладена у закріпленому ст. 79 Конституції України [32] тексті присяги народних депутатів України, а саме це відданість та вірність Україні, піклування про її суверенітет і благо, добробут та інтереси Українського народу. Також згідно ч. 3 ст. 7 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [117] народні депутати України відповідальні за свою депутатську діяльність безпосередньо перед Українським народом. При цьому, слід зважати, що принцип патріотизму не може бути зведений лише до чітко визначених юридичних вимог до членів парламентських комітетів, виступаючи здебільшого як базовий політико-правовий ціннісний орієнтир при виконанні ними своїх прав і обов’язків в інтересах Українського народу.

До принципів діяльності комітетів Верховної Ради України ст. 3, 41 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] цілком виправдано віднесено принцип плановості. Сутність даного принципу полягає у затвердженні ними планів роботи (що визначають заходи, терміни та відповідальних осіб за їх виконання), контролі за їх виконанням і звітуванні комітетів перед Верховною Радою України про свою діяльність на підставі виконання планів їх роботи. Зважаючи на колегіальність комітетів та значний обсяг їх законопроектних, організаційних і контрольних повноважень, планування виступає дієвим засобом організації та упорядкування їх роботи, що дозволяє забезпечити її підконтрольність, системність і послідовність, правильно визначити пріоритети та раціонально розподілити час і сили, підвищити відповідальність виконавців за здійснення доручених їм заходів [202].

Наступним принципом і необхідною умовою продуктивної діяльності комітетів Верховної Ради України є їх щільна взаємодія (як на засадах рівності, так і підпорядкування) з іншими парламентськими структурами, підрозділами Апарату Верховної Ради України, органами публічної влади, їх посадовими особами, науковцями, засобами масової інформації, громадськими формуваннями тощо. Так,

згідно ст. 4 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] органи публічної влади, організації та їх посадові особи зобов'язані сприяти парламентським комітетам у здійсненні їх повноважень. В рамках законопроектної діяльності вони насамперед співпрацюють з суб'єктами законодавчої ініціативи, іншими комітетами і тимчасовими спеціальними комісіями. Ключового значення у законотворчості та парламентському контролі набуває щільна взаємодія комітетів з урядом і міністерствами. Слід погодитись із доцільністю участі членів комітетів у засіданнях уряду, колегій міністерств та інших їх заходах, забезпечення взаємного обміну інформацією [203, с.98]. Висвітлення діяльності комітетів потребує широкої взаємодії з засобами масової інформації та іншими інститутами громадського суспільства. При цьому А.Б. Медвідь слушно формулює даний принцип щодо тимчасових комісій не просто як взаємодію, а саме як співпрацю [40, с.197], що підкреслює партнерський, конструктивний характер такої взаємодії. Даний принцип включає не суто зовнішню взаємодію з іншими суб'єктами, а і внутрішню скоординовану та відповідальну співпрацю усередині комітетів, що особливо актуалізується їх колегіальністю.

В контексті принципів діяльності комітетів Верховної Ради України не можна залишити поза увагою й таку важливу засаду їх організації як системність. Системність у загальному значенні означає сукупність закономірно розташованих взаємопов'язаних елементів, об'єднаних спільним призначенням і ознаками, що утворюють певну цілісність [10, с.1320–1321; 204]. Під системністю парламентських комітетів слід розуміти єдність їх мети по забезпеченню реалізації повноважень Верховної Ради України, підзвітність їй, виділення окремої підсистеми комітетів, чіткий розподіл предметів відання та сфер відповідальності, взаємопов'язаність та погодженість діяльності. Водночас така системність має суто функціональний характер, не передбачаючи ієрархічність і взаємну субординацію комітетів, які наділені певною організаційною самостійністю. Взаємоузгоджена, координована діяльність парламентських комітетів на основі взаємодії, застосування форм спільної діяльності та розподілу предметів їх відання є більш ефективною ніж їх неупорядковане роз'єднане функціонування. Проявом системності, наприклад, є

розгляд законопроектів переважно не тільки головним комітетом, а й іншими комітетами, у тому числі шляхом проведення спільних засідань.

Розглянуті принципи є основними засадами діяльності комітетів Верховної Ради України. У той же час це не заперечує виокремлення й інших менш істотних вихідних положень, які відображають деякі особливості їх організації та діяльності.

Таким чином, принципи діяльності комітетів Верховної Ради України уособлюють законодавчо визначені вихідні положення, що відображають керівні ідеї, закономірності та цінності з приводу конституційно-правового статусу парламентських комітетів, їх організації та діяльності. Ефективна реалізація функцій комітетів парламенту сучасної європейської демократичної, соціальної, правової держави потребує покладення в основу їх діяльності принципів верховенства права, гласності, вільного обговорення і вирішення питань, професійності, об’єктивності, науковості, патріотизму, плановості, взаємодії та ін. Реальне впровадження таких принципів у діяльність парламентських комітетів окрім їх законодавчого визнання також вимагає розгорнутого врегулювання їх змісту, відображення принципів в інших елементах статусу, закріплення дієвих гарантій та порядку їх практичної реалізації.

1.4. Сутність та особливості конституційно-правового регулювання статусу комітетів Верховної Ради України

Розбудова України як сучасної демократичної правової держави невід’ємно потребує розвитку парламентаризму, підвищення якісного рівня парламентської діяльності, системного вдосконалення законодавства і, не в останню чергу, правових засад діяльності парламенту та його органів. Цілісне, вичерпне та узгоджене конституційно-правове регулювання є необхідними умовами раціональної організації, а також ефективної й законної діяльності парламентських комітетів в інтересах Українського народу з дотриманням прав і свобод людини і громадянина. Разом з тим одночасно з неоднозначним питанням повноти реалізації конституційно-правових засад функціонування парламентських комітетів наразі має місце відсутність певних профільних законодавчих актів, деяка фрагментарність і

суперечливість існуючого правового забезпечення організації та діяльності комітетів Верховної Ради України.

Зазначимо, що проблематика конституційно-правового регулювання організації та діяльності парламентських робочих органів вже розглядалась такими вченими як О.М. Анохін [29; 205], В.С. Журавський [206], А.Б. Медвідь [40], В.І. Риндюк [207], І.Є. Словська [208], В.Л. Федоренко [209] та інші. У той же час їх наукові роботи розкривають лише деякі аспекти нормативно-правового забезпечення формування та функціонування комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, всебічно не характеризуючи нинішній стан законодавства в даній сфері, його специфіку та напрямки оновлення в умовах розвитку парламентаризму в Україні. А відтак в контексті вдосконалення організації та діяльності комітетів Верховної Ради України й вбачаються актуальними питання конституційно-правового регулювання їх статусу.

Передусім, відмітимо, що в основу конституційно-правового регулювання статусу комітетів Верховної Ради України має покладатись цілісне теоретичне розуміння його природи та сутності як особливого різновиду правового регулювання. Тому ґрунтовна характеристика конституційно-правового регулювання статусу парламентських комітетів не може не охоплювати з’ясування його теоретико-правових підвалин. Таке конституційно-правове регулювання має загальні ознаки правового регулювання, а також власний специфічний предмет і метод регулювання.

У літературі наводяться різні ознаки конституційно-правового регулювання та правового регулювання в цілому. Водночас однією з усталених дефініцій правового регулювання є його визначення С.С. Алєксєєвим як здійснення за допомогою системи правових засобів результативного, нормативно-організуючого впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування, охорони та розвитку [210, с.289]. В цілому, погоджуючись із викладеним, маємо уточнити наступне. По-перше, правове (у тому числі й конституційно-правове) регулювання може мати не тільки нормативний, а і індивідуально-правовий характер, тому більш оптимальним буде говорити загалом про результативний, організуючий вплив на суспільні відносини. По-друге, окрім упорядкування, охорони й розвитку суспільних відносин правове регулювання також забезпечує їх юридичне вираження та закріплення, надаючи їм тим самим правової

форми. Розширений підхід до визначення змістовної спрямованості правового регулювання знаходить підтримку у працях М.С. Кельмана і О.Г. Мурашина [211, с.370], О.Г. Предместнікова [212, с.109–110], О.Ф. Скакун [44, с.488] та інших вчених.

Деякі відмінності від вищенаведеної дефініції має визначення правового регулювання, запропоноване М.С. Кельманом і О.Г. Мурашиним, а саме як «форми владного юридичного впливу на суспільні відносини, що здійснюється державою за допомогою всіх правових засобів з метою їх упорядкування, закріплення і забезпечення» [211, с.370]. Звідси цілком логічно постає питання щодо сутності правового регулювання як форми (М.С. Кельман і О.Г. Мурашин [211, с.370], О.В. Зайчук і Н.М. Оніщенко [213]) або як здійснення (С.С. Алєксєєв [210, с.289], О.Ф. Скакун [44, с.488]) юридичного впливу. На нашу думку, означені підходи відображають різні аспекти розуміння правового регулювання й принаймні щодо конституційно-правового регулювання статусу парламентських комітетів можуть бути поєднані, оскільки правове регулювання дійсно є однією з форм (засобів) юридичного впливу, що змістовно полягає у закріпленні та упорядкуванні відносин.

Окрім того, маємо не погодитись із ототожненням правового регулювання та юридичного впливу лише з державою [211, с.370; 213]. Як відомо, у сучасній правовій державі правове регулювання крім держави може здійснюватись, наприклад, актами органів муніципальної влади, правовими звичаями, загальновизнаними принципами міжнародного права, положеннями природного права. Усе це вимагає розширеного підходу до розуміння суб’єктів здійснюваного в рамках правового регулювання впливу на суспільні відносини. Досить показовим тут є позиція О.Ф. Скакун, яка спочатку наголошувала на здійсненні правового регулювання державою [44, с.488], але згодом до суб’єктів правового регулювання на рівні з державою також відносить й громадянське суспільство [214]. Конституційно-правове регулювання статусу комітетів Верховної Ради України, як специфічний різновид правового регулювання, загалом має державно-владний характер й складається з встановлених та/або забезпечених саме державою в особі уповноважених органів правових актів (перш за все, Конституції України та парламентських актів), які визначають міру можливої та належної поведінки осіб у відповідних відносинах.

Держава не тільки бере участь у прийнятті таких актів, але й активно сприяє їх реалізації, забезпечуючи результативність конституційно-правового регулювання.

Важливе значення у характеристиці сутності конституційно-правового регулювання статусу комітетів Верховної Ради України є питання його мети, яка відображає соціальні інтереси та цінності, що потребують правового забезпечення та гарантування. Загальними цілями правового регулювання виступає юридичне вираження, забезпечення розвитку суспільних відносин, стимулювання виникнення нових відносин і запобігання їх порушенню. Але можна говорити й про безпосередню мету саме конституційно-правового регулювання статусу парламентських комітетів, що зумовлюється метою їх діяльності, вже розглянутою нами у п.1.1 Розділу 1. Відтак мету такого конституційно-правового регулювання складає забезпечення (створення належних умов для) раціональної організації, а також ефективної та законної реалізації комітетами Верховної Ради України їх функцій та повноважень [215].

Серед базових ознак конституційно-правового регулювання статусу комітетів Верховної Ради України також слід вказати його цілеспрямованість, що означає направленість конституційно-правового регулювання на впорядкування конкретних суспільних відносин для досягнення поставленої мети та задоволення у зв’язку із цим інтересів суспільства, держави і громадян. Варто відзначити й системність даного конституційно-правового регулювання, яка проявляється в єдності, узгодженості та взаємозв’язку відповідних правових норм, їх цілісному та послідовному впливі на суспільні відносини у сфері організації та діяльності парламентських комітетів.

Сутність конституційно-правового регулювання статусу комітетів Верховної Ради України полягає у здійсненні за допомогою правових засобів впливу на відповідні відносини. У зв’язку із цим актуалізується питання щодо природи та змісту таких правових засобів, комплекс, єдність і взаємодія яких узагальнено складають механізм конституційно-правового регулювання. Інколи правове забезпечення ототожнюється лише із сукупністю правових норм, які регламентують правові взаємини та юридичний статус [10, с.375]. Погоджуючись із провідною роллю конституційно-правових норм, що виступають основою правового регулювання й містять юридично обов’язкові правила поведінки у сфері організації та діяльності

парламентських комітетів, такий підхід все ж таки видається надто обмеженим, оскільки не відображає низку інших не менш важливих правових засобів, способів і форм. Зокрема, механізм правового (у тому числі й конституційно-правового) регулювання крім правових норм також складають принципи права, правовідносини, акти правореалізації [44; 210, с.289; 211], правосвідомість, інтерпретаційні акти [43, с.220], правова культура, правотворчий процес [213] і т. ін. Таким чином, механізм конституційно-правового регулювання статусу комітетів охоплює різноманітні правові явища, які у своїй єдності та взаємодії задіються на різних етапах для реалізації цілей конституційно-правового регулювання й забезпечують реальне індивідуалізоване впровадження норм права у поведінку відповідних суб'єктів.

Вищевикладене комплексне розуміння механізму конституційно-правового регулювання статусу комітетів Верховної Ради України відображає невід'ємний зв'язок таких складових елементів процесу впорядкування суспільних відносин у даній сфері як правотворчість та правореалізація. Адже точність, детальність та узгодженість конституційно-правових норм становить необхідну передумову їх повного та своєчасного дотримання, виконання та використання. Звідси випливає питання ефективності конституційно-правового регулювання статусу парламентських комітетів, що визначається співвідношенням цілей та реальних наслідків впливу на відносини, які складаються з приводу їх організації та діяльності.

Екстраполюючи загальнотеоретичне розуміння критеріїв ефективності правового регулювання [43, с.224–225; 213], до основних чинників дієвості конституційно-правового регулювання статусу комітетів Верховної Ради України пропонуємо відносити: відповідність норм природі інституту парламентських комітетів, їх актуальним задачам і потребам; наукову обґрунтованість, структурованість і узгодженість законодавства; поєднання норм матеріального права з розвиненими процедурними механізмами їх реалізації; дотримання правил юридичної техніки; встановлення конкретної відповідальності за порушення правових норм; високий рівень правосвідомості суспільства, а також правосвідомості та професійності народних депутатів України і працівників апарату парламенту; безперервність та своєчасність вдосконалення законодавства тощо. Поєднання цих та

інших умов в цілому дозволить забезпечити ефективність конституційно-правового регулювання, реальне відображення його норм в організації та діяльності комітетів. Сьогодні усе викладене залишається нагальним завданням розвитку даного інституту.

Зазначимо, що специфіка саме конституційно-правового регулювання статусу комітетів Верховної Ради України проявляється в його предметі та методах. Як відомо, загальний предмет конституційно-правового регулювання складають однорідні політико-правові відносини, які визначають засади конституційного ладу та безпосередньої демократії, основи правового статусу людини і громадянина, територіальний устрій держави та систему органів публічної влади в Україні [216–218]. До блоку суспільних відносин, що складаються з приводу організації вищих органів державної влади, й належать відносини, які виникають, змінюються та припиняються у сфері організації та діяльності парламентських комітетів. При цьому відносини з приводу комітетів є предметом не лише конституційного, а і адміністративного, трудового та іншого правового регулювання. Проте відносини, які складають предмет саме конституційно-правового регулювання, мають політико-правовий характер, ґрунтуються на статусі комітетів як парламентських робочих органів й стосуються концептуальних основ їх організації та практичної діяльності.

Отже, узагальнено можна визначити предмет конституційно-правового регулювання статусу комітетів Верховної Ради України як однорідні політико-правові суспільні відносини, які складаються з приводу функцій, повноважень, гарантій діяльності та відповідальності парламентських комітетів, їх утворення, статусу керівництва та членів, організації роботи й інших елементів статусу [215].

Певну своєрідність має й метод конституційно-правового регулювання означених відносин, який можна визначити як сукупність юридичних способів і засобів владного впливу на суспільні відносини, що складаються з приводу організації та діяльності комітетів Верховної Ради України. Як наголошує О.Ф. Фрицький [218], конституційно-правовому регулюванню властиві одночасно і власні (методи владного впливу, конституційного нормування, конкретного регулювання), і типові для всіх галузей права (дозвіл, заборона, покладення обов’язків) методи правового регулювання. Відзначимо, що конституційно-правове регулювання статусу

парламентських комітетів характеризується одночасним застосуванням різних відносно самостійних, щільно пов'язаних методів, що дозволяє обрати найбільш оптимальну модель упорядкування, охорони та розвитку суспільних відносин, забезпечити ефективне й законне функціонування комітетів Верховної Ради України.

Перш за все, конституційно-правове регулювання здійснюється шляхом конкретного регулювання (установлення) інституційних рис та основних засад організації парламентських комітетів, наприклад, закріплення їх підпорядкованості, принципів діяльності, структури, статусу секретаріату комітету і т. ін. Подібний метод регулювання (установлення) сам по собі прямо не передбачає надання певних дозволів і заборон чи покладення обов'язків на конкретних суб'єктів правовідносин, але водночас чітко визначає загальну правову конструкцію парламентських комітетів, в межах якої й застосовуються інші методи конституційно-правового регулювання.

За характером приписів до основних методів (способів) регулювання відносин у сфері організації та діяльності комітетів Верховної Ради України поряд із методом установлення також відноситься надання дозволів і покладення обов'язків, що наочно проявляється у законодавчому закріпленні суб'єктивних прав і обов'язків комітетів при здійсненні ними відповідних функцій, повноважень голів, секретаря і членів комітетів [33] тощо. При цьому, відзначимо важливість виваженого поєднання уповноважуючих і зобов'язуючих норм, забезпечуючи взаємність та узгодженість наданих суб'єктам конституційно-правових відносин прав і обов'язків. Специфіка завдань комітетів потребує надання їм високого ступеня свободи їх дій (наприклад, що стосується їх кількості та складу, формату і періодичності засідань, обсягу та інтенсивності діяльності), що у той же час мають здійснюватись у чітких межах їх функцій, у підсумку втілюючись в конкретних результатах виконання обов'язків.

Встановлення заборон, що передбачають неприпустимість певної поведінки суб'єктів правовідносин, є менш застосовуваним методом у конституційно-правовому регулюванні статусу комітетів Верховної Ради України. Надання заборон здебільшого відіграє допоміжну роль, доповнюючи й посилюючи загальні правові приписи у даній сфері. Як приклад забороняючих норм можна вказати встановлені у Законі України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] заборони суміщення керівних посад у комітетах і у

депутатських фракціях, обрання до складу комітету керівництва парламенту, припинення комітетських слухань до виступу всіх бажаючих членів комітету.

Таким чином, загалом метод конституційно-правового регулювання статусу комітетів Верховної Ради України може бути визначений як здебільшого імперативний (метод субординації), оскільки перевага віддається встановленню парламентом чітких конкретизованих владних приписів у даній сфері, які не допускають відхилення від вимог конституційно-правових норм, доволі обмежений характер має самостійне регулювання комітетами своєї організації та діяльності. До переваг імперативного методу належить високий рівень упорядкованості суспільних відносин, чіткість, одноманітність і передбачуваність дій суб’єктів таких відносин.

Разом з тим певні прояви має і диспозитивний метод (координації), який заснований на принципі юридичної рівності суб’єктів правовідносин й передбачає свободу вибору ними певного варіанту своєї поведінки з урахуванням нормативно окреслених меж і умов. Зокрема, диспозитивний метод регулювання допускає самостійне (або погоджене) визначення суб’єктами правовідносин своєї поведінки, наприклад, з питань виконання органами публічної влади рекомендацій парламентських комітетів, взаємодії різних комітетів між собою, порядку проведення спільних слухань. Відтак застосування диспозитивного методу у регулюванні статусу комітетів Верховної Ради України виправдано у питаннях спільної діяльності та іншої взаємодії насамперед у разі недоречності чи неприйнятності встановлення нерівності учасників правовідносин або закріплення лише одного варіанту їх поведінки.

Застосування у конституційно-правовому регулюванні статусу комітетів має й рекомендаційний метод, що передбачає надання суб’єктам правовідносин певних юридично необов’язкових вказівок. Наприклад, комітетські «слухання проводяться, як правило, у межах одного робочого дня» [33], що відображає не владні вимоги, а тільки рекомендовану модель поведінки. У підсумку метод конституційно-правового регулювання статусу комітетів Верховної Ради України можна визначити як поєднання імперативного, диспозитивного та рекомендаційного методів з превалюванням імперативного методу, які реалізуються шляхом конституційного установлення, покладення обов’язків, надання дозволів і встановлення заборон.

Складність і багатоаспектність конституційно-правового регулювання статусу комітетів Верховної Ради України актуалізує класифікацію правових норм, що додатково розкриває їх властивості й специфічні риси, а також сприяє правильному застосуванню таких норм. Залежно від змісту правової норми та обсягу відносин, на упорядкування яких вона спрямовується, конституційно-правове регулювання може бути нормативним та індивідуальним. Провідне значення має саме нормативне регулювання, яке забезпечує єдність, стабільність і одноманітність організації та діяльності усіх парламентських комітетів. У той же час індивідуальне регулювання (наприклад, рішення про утворення підкомітету комітету) дозволяє доповнювати нормативні положення, індивідуалізувати норми з урахуванням особливостей та потреб функціонування визначених парламентських комітетів у конкретних умовах.

Окрім того, за призначенням у механізмі конституційно-правового регулювання правові норми можна поділити на матеріальні та процесуальні. Оскільки колегіальна діяльність парламентських комітетів пов’язана з реалізацією ними багатоетапних підвищено відповідальних і важливих функцій у сфері законотворення та функціонування вищих органів державної влади, ключового значення набуває саме достатнє і своєчасне забезпечення процедурними нормами матеріального конституційно-правового регулювання. На сьогодні ж процесуальне законодавство (насамперед представлене Регламентом Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34]) не позбавлене деяких неточностей, прогалин і колізій.

За терміном дії конституційно-правові норми, які регулюють організацію та діяльність комітетів Верховної Ради України, переважно є постійними (Закон України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], Регламент Верховної Ради України від 10.02.2010 р. [34] і т. ін.). Тимчасові норми, як правило, є індивідуально-правовими і пов’язані з конкретними аспектами роботи визначених комітетів. Наприклад, це Постанова від 04.12.2014 р. № 22-VIII [41], яка закріплює перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання.

Враховуючи загальнодержавний характер діяльності Верховної Ради України, усі конституційно-правові норми про статус її комітетів за територією дії є загальнодержавними. Залежно від характеру втілених приписів конституційно-правових норм вони можуть бути визначені як імперативні, а також як диспозитивні.

Як критерій класифікації конституційно-правових норм з приводу статусу парламентських комітетів може застосовуватись предмет їх регулювання. На цій підставі виокремлюються норми, які визначають компетенцію комітетів, норми, що стосуються їх внутрішньої організації та статусу персонального складу, а також норми з приводу порядку проведення засідань й інших форм роботи комітетів [219].

Залежно від функціональної спрямованості конституційно-правове регулювання представлене переважно регулятивними (зобов'язувальними, дозвільними та заборонними) нормами, які визначають організацію, повноваження та порядок діяльності комітетів Верховної Ради України. Дещо менше поширення мають охоронні норми, наприклад, це заборона суміщення керівних посад у комітетах і у депутатських фракціях, що має на меті попередження надмірної залежності комітетів від депутатських фракцій та зниження їх об'єктивності. В рамках вказаного критерію також слід назвати установчі (наприклад, відповідальність і підзвітність комітетів), декларативні (принципи та завдання комітетів), дефінітивні (визначення парламентського комітету), забезпечувальні (наприклад, зобов'язання запрошених осіб прибути на комітетське слухання), а також колізійні та оперативні норми.

Істотним критерієм класифікації конституційно-правових норм, що регулюють статус парламентських комітетів, є їх юридична сила. Зокрема, тут слід назвати норми Конституції України від 28.06.1996 р. [32] як акту найвищої юридичної сили прямої дії, норми законів України (не тільки профільних), а також норми підзаконних правових актів (наприклад, Положення про секретаріат комітету Верховної Ради України, затверджене Розпорядженням її Голови від 22.02.2008 р. № 305/08-рг [220]). При цьому забезпечення узгодженості, послідовності й відповідності актів нижчої юридичної сили актам вищої юридичної сили становить одну з базових умов ефективності конституційно-правового регулювання. У свою чергу предмет, зміст та обсяг регулювання норм, закріплених конституційними, законодавчими і підзаконними актами, мають відповідати властивому конкретному виду актів рівню обов'язковості, правової охорони, стабільності, складності внесення змін і т. ін.

Згідно розглянутих теоретичних положень і конституційного законодавства ознаками конституційно-правового регулювання статусу парламентських комітетів як

різновиду правового регулювання є: здійснення результативного, організуючого впливу на суспільні відносини; їх юридичне вираження, упорядкування, охорона та розвиток; державна забезпеченість; цілеспрямованість; системність; єдність правотворчості та правореалізації; направленість на забезпечення раціональної організації, ефективної і законної реалізації функцій та повноважень парламентських комітетів; застосування імперативного, диспозитивного та рекомендаційного методів з превалюванням імперативного методу; поєднання матеріально-правового та процесуального регулювання; переважання загальнодержавних, постійних, установчих і регулятивних правових актів нормативного характеру; Конституція України та профільні закони як основні джерела.

Узагальнюючи вищевикладене, пропонуємо визначати конституційно-правове регулювання статусу комітетів Верховної Ради України як системне, цілеспрямоване і забезпечене державою здійснення з метою забезпечення їх раціональної організації та ефективної й законної реалізації функцій за допомогою юридичних норм, актів правореалізації та інших правових засобів здебільшого імперативним методом юридичного вираження, упорядкування, охорони та розвитку однорідних політико-правових відносин, які складаються з приводу функцій, повноважень, гарантій діяльності та відповідальності парламентських комітетів, їх утворення, статусу керівництва та членів, організації роботи й інших елементів статусу.

Конституційно-правові засади статусу парламентських комітетів представлені Конституцією України, законодавчими і підзаконними актами, які комплексно визначають матеріальні та процесуальні основи організації та діяльності комітетів. Дані питання наразі не є предметом регулювання правових звичаїв (з огляду на недостатню тривалість функціонування комітетів для формування таких звичаїв) і судових прецедентів (які не застосовуються в Україні за виключенням практики Європейського суду з прав людини).

Міжнародно-правові акти так само безпосередньо не регулюють статус комітетів Верховної Ради України, визначення організації діяльності яких належить до виключної компетенції парламенту. Міжнародні документи з приводу статусу парламентських комітетів мають лише рекомендаційний характер (наприклад,

Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи від 23.01.2008 р. № 1601 [221], «Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб у вересні 2015 – лютому 2016 рр. [222]). Такі документи самі по собі не є частиною конституційно-правового регулювання, проте можуть мати значний вплив на його розвиток, втілюючись у відповідних заходах із вдосконалення статусу комітетів Верховної Ради України. Зокрема, вищевказана Доповідь і Дорожня карта були покладені в основу затверджених Постановою Верховної Ради України від 17.03.2016 р. № 1035-VIII [223] Рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України (хоча вони мають не стільки конкретний, скільки переважно декларативний, програмний характер).

Разом з тим парламентські комітети у своїй діяльності повинні дотримуватись та сприяти реалізації низки міжнародно-правових актів, наприклад, Загальної декларації прав людини від 10.12.1948 р. [224], Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. [225] тощо. При цьому, такі міжнародні документи стосуються комітетів Верховної Ради України не саме як парламентських робочих органів, а як і будь-яких інших державних інституцій. Комітети Верховної Ради України також дотримуються відповідних міжнародних актів й в рамках їхньої участі у міжпарламентському співробітництві та роботі міжнародних парламентських організацій (парламентських асамблей ОБСЄ, НАТО, ГУАМ і т. ін.), що водночас прямо не впливає на їх конституційно-правовий статус та організацію діяльності.

Підґрунтя конституційно-правового регулювання статусу комітетів Верховної Ради України складає Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [32]. При цьому прямо закріплюючи лише загальні засади інституту парламентських комітетів і тимчасових комісій, більш розгорнуто Конституція України визначає статус самої Верховної Ради України, від якого вже похідний статус її комітетів. Передусім, на них поширюється дія загальних положень Конституції України від 28.06.1996 р. [32], наприклад, принципи законності, верховенства права та дотримання прав громадян, компетенція Верховної Ради України, статус народних депутатів України. Окрім того, слід відзначити як позитив уточнення Законом України від 21.02.2014 р. № 742-VII

[127] конституційного регулювання статусу комітетів Верховної Ради України, зокрема конституційне закріплення виконання ними контрольних функцій. Вказане не тільки підвищило відповідальність контрольної діяльності парламентських комітетів, але й усунуло невідповідність між Конституцією України [32] та профільним Законом України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], ще перша редакція якого передбачала (формально до цього неконституційні) повноваження комітетів Верховної Ради України із здійснення парламентського контролю.

Конституційне закріплення основ статусу парламентських комітетів забезпечує найвище юридичне визнання та гарантування даного інституту, а також стабільність, вивіреність і узгодженість його статусу як результат складної, консенсусної процедури прийняття Конституції України та внесення до неї змін. Так, наразі на конституційному рівні, перш за все, визначаються види парламентських робочих органів, функції комітетів, їх склад. Загальний характер конституційного регулювання пояснюється неможливістю всеосяжного охоплення ним за своєю природою усіх ключових елементів статусу, порядку формування та функціонування парламентських комітетів, а також необхідністю забезпечення постійного оновлення й вдосконалення організації їх діяльності відповідно до поточних реалій і задач. У той же час можливим і доцільним було би додаткове конституційне закріплення питань підпорядкованості комітетів Верховної Ради України, принципів їх формування та діяльності, переліку основних комітетів і предметів їх відання тощо. Хоча, наприклад, В.М. Шаповал [226, с.123] вважає конституційну деталізацію статусу парламентських комітетів такою, що не відповідає призначенню конституційного регулювання.

Важливе значення для конституційно-правового регулювання статусу комітетів Верховної Ради України має ч. 5 ст. 89 Конституції України [32], що передбачає законодавче закріплення організації та порядку діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій. При цьому, беручи до уваги загальні положення ч. 2 ст. 6 і ч. 2 ст. 19 Конституції України, на законодавчому рівні мають встановлюватись й їх повноваження. Це, а також преваги законодавчого регулювання над підзаконним (більша юридична сила, вивіреність тощо) актуалізують розгорнуте закріплення статусу парламентських комітетів саме на законодавчому рівні. Тут не можна не

погодитись із М.В. Развадовською [38, с.109], що успішна робота парламентських комітетів в значній мірі залежить від істотного зміцнення правового регулювання їх діяльності. При цьому, О.Г. Кушніренко і Т.М. Слінько наголошують на доцільності врегулювання засад діяльності комітетів профільним законом і регламентом парламенту тільки за умови їх прийняття конституційною більшістю [227, с.38, 39], що, як на нас, не узгоджується з усталеною практикою прийняття органічних законів й може бути надмірним ускладненням законодавчого регулювання статусу комітетів.

До профільних законодавчих актів, які детально визначають організацію, повноваження та предмет діяльності парламентських комітетів, сьогодні можна віднести Закон України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], що стосується парламентських комітетів, і Регламент Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34]. Враховуючи юридичну, організаційну та політичну складність, вважаємо недоцільною запропоновану у Доповіді та Дорожній карті Місії Європейського парламенту [222, с.26] уніфікацію абсолютно усіх правил роботи Верховної Ради України, у тому числі її комітетів, в єдиний нормативний акт. Також відношення до парламентських комітетів, зокрема щодо розмежування компетенції та організації взаємодії, має закон про тимчасові комісії Верховної Ради України. Тому як недолік слід вказати відсутність такого профільного законодавчого акту після визнання неконституційності Закону України від 15.01.2009 р. № 890-VI [35], що не лише не відповідає вимогам Конституції України, але й зумовлює фрагментарність регулювання статусу тимчасових комісій, ускладнюючи їх діяльність.

Зазначимо, що на відміну від тимчасових комісій Верховної Ради України законодавче регулювання статусу парламентських комітетів є досить стабільним й повним. Зокрема, базовий Закон України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] (із внесеними до нього змінами) попри деяку застарілість все ж таки досить послідовно закріплює завдання, принципи, функції, повноваження, форми роботи, акти, засади забезпечення роботи парламентських комітетів, а також статус їх голів, секретарів та членів. Перелічені елементи правового статусу комітетів загалом узгоджуються й відповідають один одному. Закріплення на рівні з правами комітетів й їх обов’язків сприяє цілеспрямованості та відповідальності їх діяльності, хоча такі обов’язки не

позбавлені певної неконкретності та декларативності [228]. Удосконалення даного законодавчого акту має передбачати розширення його регулювання засад формування комітетів, різних форм їх діяльності, повноважень та порядку їх реалізації тощо.

Оскільки вищезгаданий Закон України здебільшого має матеріально-правовий характер й доповнюється процесуальними нормами Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34], має місце дублювання їх деяких норм (насамперед з приводу особливостей створення комітетів). Також, як ми вже відзначали у п. 1.2 Розділу 1, для Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] характерна несвоєчасність внесення до нього змін, що може призводити до ускладнення правореалізації, виникнення правових колізій, певної застарілості регулювання, зниження рівня його відповідності поточним задачам функціонування парламентських комітетів. Окрім того, до недоліків Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] можна віднести недостатню урегульованість окремих елементів статусу комітетів Верховної Ради України, а саме засад і форм їх взаємодії, порядку реалізації окремих повноважень (прав), змісту принципів і гарантій діяльності.

В даному контексті О.В. Марцеляком [37, с.10] також пропонується закріплення «на рівні відповідного закону та Регламенту Верховної Ради» переліку парламентських комітетів, їх функціональної та спеціальної галузевої спрямованості, мінімальної та максимальної кількості членів (що наразі визначається постановою Верховної Ради України). До речі, доцільність саме законодавчого визначення переліку та предметів відання комітетів визнавалась ще у Постанові Верховної Ради України від 05.05.1997 р. № 241/97-ВР [124]. В цілому погоджуючись із викладеним, задля уникнення дублювань правових норм і, враховуючи матеріальний характер означених питань, вважаємо достатнім їх врегулювання лише профільним Законом України. Такий підхід також сприятиме стабільності й наступності в організації та діяльності комітетів парламенту різних скликань, збереженню їх інституційної пам’яті, більш ґрунтовному та уважному розгляду комітетами законопроектів попереднього скликання, прив’язці переліку комітетів до системи міністерств, доповнюваній можливістю оперативного утворення тимчасових спеціальних комісій.

Схожу думку висловлює З.О. Погорєлова [229, с.57; 230, с.100], а саме щодо необхідності законодавчого визначення кількості та переліку основних комітетів, але з можливістю створення «у виняткових випадках» інших комітетів. Як на нас, означена можливість створення додаткових комітетів дещо послаблює значення законодавчого закріплення їх переліку. Загалом погоджуючись з можливістю законодавчого визначення хоча би провідних комітетів, наголосимо, що утворення нових комітетів чи їх ліквідація не є настільки частим і невідкладним питанням, яке не могло би вирішуватись шляхом внесення змін до закону, у той же час істотно не впливаючи на стабільність законодавства. З цих же причин не поділяємо пропозицію З.О. Погорєлової [229, с.57; 230, с.99] щодо точного і детального законодавчого визначення сфери повноважень парламентських комітетів, якщо при цьому залишатиметься можливість розширення їх компетенції.

Вважаємо контрпродуктивною ініціативу З.О. Погорєлової [230, с.96; 231], М.В. Развадовської [38, с.110] та В.І. Риндюка [65, с.243, 244, 248] щодо перетворення закону про комітети на внутрішній акт парламенту (який визначатиме організацію та порядок їх діяльності) з розширенням конституційних засад діяльності комітетів. Адже вказане може призвести до фактичного зниження рівня юридичної гарантованості інституту парламентських комітетів, ігнорування органами публічної влади та організаціями рішень і звернень комітетів, нестабільності й неузгодженості їх статусу внаслідок простішого порядку внесення змін до постанов Верховної Ради України, тоді як Конституція України змістовно не зможе охопити усі ключові аспекти організації та діяльності парламентських комітетів.

В рамках характеристики профільного законодавства про комітети Верховної Ради України слід вказати на вже нечинний Закон України від 15.01.2009 р. № 890-VI [35] як приклад комплексного регулювання статусу, гарантій, організації та порядку діяльності тимчасових комісій Верховної Ради України. Як на нас, прийняття аналогічного законодавчого акту дозволить не тільки усунути прогалини регулювання статусу та активізувати роботу тимчасових комісій, але й розмежувати їх компетенцію та налагодити взаємодію з комітетами Верховної Ради України.

Впроваджений наразі підхід до закріплення організації діяльності тимчасових комісій у Регламенті Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] за

предметом його процесуального регулювання не може у повній мірі замінити профільний закон про тимчасові комісії. При цьому маємо не погодитись із М.В. Развадовською, що діяльність тимчасових спеціальних комісій на відміну від комітетів має регулюватись не окремим законом, а Регламентом Верховної Ради України [38, с.110]. Більш прийнятним буде застосування однакового підходу до законодавчого регулювання їх статусу, враховуючи функціональну близькість комітетів і тимчасових спеціальних комісій, які й діють на правах головного комітету.

Так чи інакше, Регламент Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34], послідовно врегульовуючи порядок утворення парламентських комітетів та виконання ними своїх основних функцій, є важливою й невід'ємною складовою законодавчого регулювання їх статусу. Водночас можна виокремити деякі недоліки Регламенту Верховної Ради України, а саме дублювання певних матеріальних норм Конституції України та Закону України від 04.04.1995 р. [33] (про що також вказує Н.В. Ганжа [232] і М.В. Развадовська [38, с.109]), недостатня конкретність і однозначність регулювання окремих процедур, невизначеність порядку реалізації неосновних і допоміжних повноважень парламентських комітетів тощо.

Затвердження Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] саме у формі закону (на відміну від попередніх регламентів) не тільки відповідає вимогам ч. 5 ст. 83, п. 21 ч. 1 ст. 92 Конституції України [32], але й забезпечує високий рівень його юридичної гарантованості, стабільності та вивіреності як цілісного акту процесуального характеру, що комплексно визначає порядок роботи парламенту та його робочих органів. Хоча на думку В.С. Журавського [233; 234], М.В. Развадовської [38, с.110] та В.І. Риндюка [65, с. 248] Регламент як внутрішній документ Верховної Ради України повинен визначатись нею самостійно, що неможливо у разі його затвердження законом, який потребує підписання главою держави. На нашу ж думку, визначені Регламентом Верховної Ради України питання законодавчого процесу, організації діяльності комітетів за своїм значенням і суб'єктним складом мають не суто внутрішньо парламентське, а загальнодержавне значення, що й зумовлює саме законодавчий спосіб їх врегулювання.

Відносно конституційно-правового регулювання статусу парламентських комітетів можна екстраполювати висновок Ю.М. Тодики і В.С. Журавського щодо необхідності підвищення якості конституційно-правового регулювання й забезпечення відповідності правових актів реальним політико-правовим процесам в Україні [217]. Відтак в рамках подальшого розширення та консолідації законодавства у даній сфері ефективним може бути прийняття єдиного цілісного й узгодженого закону про комітети і тимчасові комісії парламенту (доцільність чого визнавалась більш ніж двадцять років тому Постановою Верховної Ради України від 05.05.1997 р. № 241/97-ВР [124]). Ухвалення даного закону дозволить підвищити упорядкованість їх статусу, усунути прогалини, протиріччя і дублювання, а також уточнити розподіл компетенції й посилити взаємодію парламентських робочих органів.

Поряд із профільними законодавчими актами слід вказати й деякі інші закони, окремі норми яких прямо чи побічно стосуються організації та діяльності комітетів Верховної Ради України. Передусім, йдеться про Закон України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [117], який розгорнуто регламентує статус народного депутата України. Зокрема, даним Законом України закріплюється роль комітетів у механізмі дострокового припинення повноважень народного депутата України, можливість ініціювання комітетом депутатського запиту, а також права та обов’язки народних депутатів України як членів комітетів. При цьому в частині прав і обов’язків членів комітетів Закон України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [117] майже повністю дублює відповідні положення Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]. Існують й деякі колізії між цими законодавчими актами, наприклад, згідно Закону України від 17.11.1992 р. народні депутати України зобов’язані виконувати доручення не тільки комітету (як за Законом України від 04.04.1995 р.), але й його підкомітетів.

Інший Закон України від 19.06.2003 р. № 975-IV [235], що встановлює засади демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави, закріплює аналітичні, інформаційні та підготовчо-дорадчі повноваження парламентських комітетів у здійсненні такого контролю. На нашу думку, немає практичної потреби у законодавчому визначенні означених повноважень з огляду на їх охоплення змістом загальних повноважень комітетів

Верховної Ради України, передбачених Законом України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]. Так само, наприклад, й Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII [236] містить норми про здійснення антикорупційної експертизи відповідним парламентським комітетом, чим по суті дублюються подібні положення Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34]. Згідно ч. 2 ст. 6 Закону України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII [237] окремим законом також мають визначатись завдання та повноваження парламентського комітету з питань забезпечення контролю за діяльністю органів сектору безпеки і оборони. Усе викладене актуалізує подальше упорядкування законодавства в даній сфері, забезпечення його узгодження та усунення існуючих дублювань і протиріч.

Окрім того, певною мірою діяльності парламентських комітетів можуть стосуватись низка законодавчих актів загального характеру, зокрема Закони України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР [238], «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI [239], «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [182] і т. д. Особливістю застосування вказаних законів є те, що комітети (чи їх секретаріати) у відповідних правовідносинах розглядаються не як парламентські робочі органи, а просто як державні інституції.

Внаслідок переважання доволі змістовного законодавчого регулювання підзаконні правові акти мають відносно невелику питому вагу у регулюванні статусу комітетів Верховної Ради України. В основному підзаконне регулювання має більш ситуативний і поточний характер, здійснюючись у спрощеному порядку з приводу організаційних та інших питань практичної діяльності парламентських комітетів. Таке регулювання в залежності від його суб’єкта переважно є внутрішньо парламентським (здійснюється Верховною Радою України, її Головою, самими комітетами), хоча теоретично може бути й міжвідомчим (наприклад, спільне регулювання взаємодії комітетів з Рахунковою палатою або омбудсманом). Загалом у підзаконних нормативно-правових актах, що стосуються комітетів Верховної Ради України, насамперед у зв’язку з порівняно вузьким предметом їх регулювання, не виявляється істотних і явних невідповідностей актам вищої юридичної сили.

При цьому підзаконне регулювання представлене не тільки нормативними, але й правозастосовними індивідуально-правовими актами, що ухвалюються для

вирішення конкретних одиничних питань функціонування парламентських комітетів. Наочним прикладом індивідуально-правових актів є Постанова Верховної Ради України від 04.12.2014 р. № 23-VIII [240] про обрання керівництва і членів комітетів Верховної Ради України восьмого скликання.

Одним із основних підзаконних актів з приводу парламентських комітетів на сьогодні є Постанова Верховної Ради України від 04.12.2014 р. № 22-VIII [41], що визначає їх перелік (27 комітетів), кількісний склад (від 6 до 35 народних депутатів України) і предмети відання у парламенті восьмого скликання. Як вище нами вже відзначалось, з огляду на важливість даних складових статусу комітетів Верховної Ради України постає питання відповідності змісту регулювання вказаного акту його підзаконній формі. Тому з метою забезпечення стабільності й послідовності в організації комітетів парламенту різних скликань потенційно більш оптимальним вбачається не підзаконне, а законодавче врегулювання означених питань [228].

Крім цього, Постановою Верховної Ради України від 04.12.2014 р. № 22-VIII [41] передбачено утворення Спеціальної комісії з питань демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією держави (після внесення змін до Закону України від 19.06.2003 р. № 975-IV [235]). Як на нас, утворення подібного органу не узгоджується зі ст. 89 Конституції України [32], за якою можливе формування комітетів і тимчасових комісій, а не «спеціальних комісій» контрольного характеру.

Неоднозначним є й утворення за Постановою Верховної Ради України від 04.12.2014 р. [41] Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації, діючої на підставі ст. 9 Закону України від 18.01.2018 р. № 2269-VIII [241] та її Положення, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 24.06.1993 р. № 3317-XII [42]. При цьому за своїм статусом дана Спеціальна контрольна комісія не є комітетом чи тимчасовою комісією Верховної Ради України, що також ставить під сумнів конституційність її функціонування з часу прийняття Конституції України від 28.06.1996 р. [32]. Також на сьогодні організація та повноваження Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації за її Положенням від 24.06.1993 р. [42] не враховують, що на відміну від попереднього Закону України від 04.03.1992 р. № 2163-XII [242] згідно чинного Закону України від 18.01.2018 р. № 2269-VIII [241]

вона діє у сфері приватизації вже не тільки державного, а і комунального майна. У зв'язку з викладеним, а також враховуючи застарілість вищезгаданого Положення від 24.06.1993 р. і організаційно-функціональну близькість до комітетів Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації, з метою усунення прогалин і протиріч регулювання оптимальним вбачається її перетворення у повноцінний комітет Верховної Ради України із внесенням відповідних змін до Закону України від 18.01.2018 р. № 2269-VIII [241] та скасуванням Положення від 24.06.1993 р. [42].

Серед підзаконних актів, що мають відношення до парламентських комітетів, також слід виділити затверджене Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 22.02.2008 р. № 305/08-рг [220] Положення про секретаріат парламентського комітету (хоча у 2014 році З.О. Погорєлова чомусь пропонує прийняття такого положення про створення апаратів «у провідних комітетах» [229, с.57–58]). Дане Положення закріплює (хоча й з деякими неточностями та прогалинами) його підпорядкованість, завдання та повноваження, а також статус керівництва секретаріату комітету, хоча в частині статусу та завдань секретаріатів комітетів дещо дублює норми профільного Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]. Помітне місце вказаного Положення у регулюванні статусу парламентських комітетів зумовлюється провідною роллю їх секретаріатів у організаційному, інформаційному, правовому та іншому забезпеченні роботи комітетів, їх підкомітетів і окремих членів. Вважаємо, що з огляду на важливе загальнопарламентське значення Положення про секретаріат парламентського комітету (втім так само як і Положення про Апарат Верховної Ради України, затверджене Розпорядженням її Голови від 25.08.2011 р. № 769/11-рг [243]) має затверджуватись колегіально постановою Верховної Ради України, а не одноосібно розпорядженням її Голови. Такий підхід сприятиме підвищенню рівня правового регулювання статусу секретаріатів парламентських комітетів, що є логічним продовженням п. 35 ч. 1 ст. 85 Конституції України [32], за якою лише Верховна Рада України повноважна визначати структуру її апарату.

Окремі організаційно-технічні питання діяльності комітетів у законотворчій сфері регулюються Положенням про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами її актів (Розпорядження Голови Верховної Ради України від 22.05.2006 р.

№ 428 [244]), яке також дублює низку положень чинного Регламенту Верховної Ради України. Точне і неухильне дотримання парламентськими комітетами усіх правових процедур є необхідною умовою належної й законної реалізації їх повноважень. Тому, з огляду на вагоме значення процесуальних правил роботи парламентських комітетів і для запобігання надмірного впливу на них голови парламенту, вважаємо доцільним затвердження вищевказаного Положення про порядок роботи із проектами парламентських актів не Головою Верховної Ради України, а нею самою.

Таким чином, сутність конституційно-правового регулювання статусу комітетів Верховної Ради України полягає у цілеспрямованому юридичному вираженні, упорядкуванні, охороні та розвитку однорідних політико-правових відносин, які складаються з приводу статусу парламентських комітетів, з метою забезпечення їх раціональної організації, а також ефективної та законної реалізації функцій. Конституційно-правове забезпечення діяльності комітетів Верховної Ради України характеризується насамперед превалюванням імперативного методу регулювання, концептуальним характером конституційних засад, переважанням комплексного законодавчого матеріально-правового та процесуального регулювання з порівняно вузьким предметом підзаконного регулювання, а також поширеністю дублюючих норм й наявністю окремих прогалин і колізій. Крім усунення вищевказаних недоліків конституційно-правового регулювання в рамках підвищення його ефективності також актуалізується забезпечення відповідності правових засад поточним задачам парламентських комітетів, подальший розвиток процесуального законодавства, встановлення конкретної відповідальності за порушення правових норм, підвищення правосвідомості та професійності депутатського корпусу.

Висновки до розділу 1

1. Комітети Верховної Ради України є її внутрішньоструктурними робочими органами, організаційно та функціонально приналежними до парламенту з похідними від нього повноваженнями. Основними ознаками комітетів Верховної Ради України є: статус відособленого органу парламенту; конституційна визначеність, утворення та діяльність на підставі профільного законодавства;

функціонування на постійній основі; колегіальність; виборність; утворення з народних депутатів України; підготовчо-допоміжний та контрольний характер діяльності; її спрямованість на забезпечення реалізації функцій парламенту.

2. Сутність комітетів Верховної Ради України полягає у забезпеченні ними фахової й ґрунтовної підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень парламенту, а також напрацюванні проектів його рішень, що загалом спрошує та пришвидшує діяльність Верховної Ради України. Парламентські комітети є функціонально самостійними, відповідальними перед Верховною Радою України та підзвітними їй, конкретний зміст чого залишається остаточно законодавчо невизначеним. Комітети і тимчасові комісії парламенту становлять цілісну систему, доповнюючи один одного й відрізняючись крім терміну своєї діяльності спрямованістю та обсягом виконуваних ними завдань. Комітети Верховної Ради України залежно від напрямків їх діяльності поділяються на функціональні (здійснюють одну чи декілька функцій) та галузеві (поширюють діяльність на одну чи декілька галузей економічного чи соціально-культурного будівництва), що забезпечує комплексне охоплення комітетами актуальних напрямків парламентської діяльності, високий рівень їх спеціалізації та оптимальний поділ компетенції.

3. Формування комісій вищих представницьких органів Української Народної Республіки та Української держави у 1917–1920 рр. характеризується переважною фрагментарністю та непослідовністю регулювання їх статусу, що головною мірою зумовлюється недостатньою розвиненістю законодавства та парламентаризму внаслідок складних соціально-політичних умов і загальної недовготривалості існування таких національних державних утворень. Затверджені чи тільки розроблені доволі прогресивні конституційні акти виявляють розширене правове визначення мети даних комісій та їх ролі у парламенті, спеціалізації комісії за напрямками діяльності, окремих правил та гарантій роботи парламентських комісій як матеріального, так і процесуального характеру.

4. Становлення парламентських комісій в Українській РСР (СРР) у 1919–1991 рр. пройшло шлях від їх невпорядкованого та ситуативного формування без належного правового забезпечення, нечисельності та незначної активності таких

комісій до поступового формування комплексного профільного законодавства, утворення численних галузевих комісій, інтенсифікації їх (насамперед законопроектної та контрольної) роботи, розширення повноважень та форм діяльності. Період інституалізації комітетів (комісій) сучасної Верховної Ради України з 1991 р. і по т. ч. характеризується поступовим розвитком парламентаризму, перетворенням постійних комісій у комітети, загальним підвищенням їх ролі, упорядкуванням видів тимчасових комісій, комплексним законодавчим врегулюванням статусу парламентських комітетів і відсутністю закону про тимчасові комісії, повільним приведенням закону про парламентські комітети у відповідність до Конституції України, недотриманням процедури прийняття окремих законів у даній сфері, підвищенням урегульованості порядку їх створення та діяльності.

5. Принципи діяльності комітетів Верховної Ради України уособлюють законодавчо визначені вихідні положення, що відображають керівні ідеї, закономірності та цінності з приводу конституційно-правового статусу парламентських комітетів, їх організації та діяльності. Існуючий перелік принципів діяльності парламентських комітетів є неповним, формулювання деяких принципів не зовсім точним, а вплив таких принципів на реальну діяльність комітетів нерідко має номінальний характер. Ефективна реалізація функцій комітетів Верховної Ради України потребує покладення в основу їх діяльності принципів верховенства права, гласності, вільного обговорення і вирішення питань, професійності, об’єктивності, підзвітності, науковості, плановості, взаємодії, системності та інших.

6. Серед основоположних принципів організації та діяльності парламентських комітетів провідну роль відіграє принцип верховенства права, що комплексно передбачає їх діяльність виключно на підставі та в межах законодавства (яке відповідає основоположним правам людини та основним принципам права), а також її пріоритетне спрямування на забезпечення реалізації та охорони прав і свобод людини і громадянина. Принцип гласності має втілюватись у всебічному інформуванні суспільства про діяльність комітетів, залученні до неї громадськості, дієвому громадському контролі за роботою комітетів, що підвищить довіру громадян до них і стимулюватиме належне виконання їх повноважень. Продуктивна діяльність

комітетів потребує їх функціональної системності, яка визначається спільністю мети, підзвітністю Верховній Раді України, чітким розподілом предметів відання, взаємодією та узгодженістю діяльності. Реальне впровадження таких принципів у діяльність парламентських комітетів окрім їх законодавчого визнання також вимагає розгорнутого врегулювання змісту принципів, гарантій та порядку їх реалізації, відображення принципів в елементах конституційно-правового статусу комітетів.

7. Конституційно-правове регулювання статусу комітетів Верховної Ради України – це системне, цілеспрямоване і забезпечене державою здійснення з метою забезпечення їх раціональної організації та ефективної й законної реалізації функцій за допомогою юридичних норм, актів правореалізації та інших правових засобів здебільшого імперативним методом юридичного вираження, упорядкування, охорони та розвитку однорідних політико-правових відносин, які складаються з приводу функцій, повноважень, гарантій діяльності та відповідальності парламентських комітетів, їх утворення, статусу керівництва та членів, організації роботи й інших елементів статусу. До особливостей існуючого конституційно-правового регулювання відноситься недостатність конституційних засад, певна застарілість і фрагментарність профільного закону про комітети, випадки неузгодженості та дублювань його положень з нормами Регламенту Верховної Ради України та закону про статус народного депутата України, відсутність закону про тимчасові комісії парламенту, невелика частка власного регулювання комітетами своєї організації та діяльності.

8. Основними умовами дієвості конституційно-правового регулювання статусу комітетів Верховної Ради України, його реального відображення в організації та діяльності комітетів виступає: відповідність юридичних норм природі інституту парламентських комітетів, їх поточним задачам і потребам; наукова обґрунтованість, системність та узгодженість законодавства; поєднання норм матеріального права з розвиненими процедурами їх реалізації; встановлення відповідальності за порушення норм права; високий рівень правосвідомості суспільства, а також правосвідомості та професійності народних депутатів України і працівників апарату парламенту; безперервність та своєчасність вдосконалення законодавства.

РОЗДІЛ 2
ФУНКЦІЇ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

2.1. Законопроектна функція та повноваження комітетів Верховної Ради України

2.1.1. Сутність і значення законопроектної функції комітетів Верховної Ради України

Конституційний статус єдиного органу законодавчої влади визначає зміст і спрямованість діяльності парламентських робочих органів. Саме тому провідним напрямком діяльності комітетів Верховної Ради України є ведення законопроектної роботи, підготовка, розгляд і доопрацювання відповідних законопроектів, здійснення чого сприяє більшій оперативності, ґрунтовності й професійності законодавчого процесу. Особливістю організації такої діяльності комітетів є галузевий характер їх компетенції, одночасне залучення декількох комітетів, охоплення різних форм законопроектної роботи, її значний обсяг тощо. Разом з тим попри важливе значення законопроектної роботи комітетів існують недоліки й прогалини конституційно-правового регулювання окремих повноважень парламентських комітетів у сфері законотворчості та порядку їх реалізації; неоднозначним є й перенесення більшої частини законотворчої роботи у комітети та формалізація у зв’язку з цим засідань Верховної Ради України. Слід вказати й певні негативні показники законопроектної роботи парламентських комітетів, а саме зауважене М.В. Развадовською [245] часте внесення змін до законів незабаром після їх прийняття, значна кількість законів, що відхиляються парламентом і главою держави, а також критичне ставлення до прийнятих законів з боку парламентарів, практиків і суспільства в цілому.

Зазначимо, що окремі функції, повноваження та напрямки діяльності комітетів Верховної Ради України раніше вже розглядались такими вченими як Ю.В. Баскакова [246], С.М. Гусаров [247], О.В. Задорожній [248], Г. Колісник [249], Л.М. Легін [250],

Ю.М. Перерва [251] та інші. У той же час, їх наукові роботи розкривають тільки деякі аспекти законопроектної діяльності парламентських комітетів, комплексно не характеризуючи сучасний стан конституційно-правового регулювання, особливості змісту та порядку участі комітетів Верховної Ради України у законодавчому процесі, вектори розвитку їх статусу з питань законотворчої діяльності. Певний інтерес представляють й дослідження іноземних вчених, які виявляють спільні проблеми участі парламентських комітетів (комісій) у законодавчому процесі та зарубіжний досвід їх вирішення. Зокрема, Девід М. Олсон (David M. Olson) та Вільям Е. Кроутер (William E. Crowther) [252] висвітлюють особливості статусу та законотворчої діяльності комітетів у постдемократичних парламентах; Аттіла Агх (Attila Ágh) [253] розглядає юридичні та політичні особливості повноважень та ролі парламентських комітетів у Східно-Центральній Європі; Реувен Ю. Хазан (Reuven Y. Hazan) [254] розкриває специфіку реформування організації парламентських комітетів у Ізраїлі; Майкл Цандер (Michael Zander) [255] наводить змістовний огляд законодавчої роботи парламентських комісій у Великобританії. Водночас парламентська система України виявляє необхідність напрацювання власного підходу до організації законопроектної діяльності парламентських комітетів. А відтак в контексті підвищення ефективності реалізації законодавчої та інших функцій Верховної Ради України й вбачаються актуальними питання законопроектної функції та повноважень її комітетів.

Передусім, відмітимо, що у літературі склалися різні підходи до розуміння сутності та видів функцій Верховної Ради України. Це загалом стосується й її комітетів, функції яких зумовлюються та прямо похідні від функцій Верховної Ради України. Враховуючи допоміжне призначення комітетів щодо сприяння діяльності Верховної Ради України, можна говорити про загальну спрямованість функцій та повноважень комітетів на забезпечення реалізації функцій парламенту в цілому.

Екстраполюючи загальні дефініції функцій Верховної Ради України [256; 257], функцій її комітетів узагальнено можна визначити як основні напрямки та види їх діяльності, що відображають їх призначення як робочих парламентських органів та втілюються у законодавчо закріпленій компетенції, здійснюваній для досягнення поставленої мети у нормативно визначеному порядку та відповідних формах. Дане

визначення функцій комітетів Верховної Ради України розкриває їх зумовленість метою (завданнями) діяльності, а також взаємозв'язок із повноваженнями (як основним елементом компетенції), які втілюються у конкретних правових і організаційних формах діяльності. Лише єдність та узгодженість даних елементів дозволяє говорити про реальну цілісність та структурованість статусу комітетів Верховної Ради України. За визначенням О.В. Марцеляка комітети наділені достатніми повноваженнями для належного виконання своїх функцій [37], що, однак, поєднується з недосконалістю їх формулювання та відсутністю необхідних процедур.

У питанні видів функцій парламентських комітетів необхідно виходити з розуміння видів функцій самої Верховної Ради України, які безпосередньо й обумовлюють напрямки діяльності її комітетів. Так, до основних функцій Верховної Ради України Я.М. Назаренко [256] та І.Є. Словська [258] відносять представницьку, законодавчу, контрольну, установчо-номінаційну функції. Вказаний підхід узгоджується із закріпленими Законом України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] законопроектною, організаційною та контрольною функціями комітетів Верховної Ради України. Законодавча та контрольна функції парламенту опосередковуються в однойменних функціях його комітетів, а установчо-номінаційна функція Верховної Ради України (утворення/скасування посад, призначення/звільнення або надання на це згоди) забезпечується організаційною та законопроектною функціями її комітетів.

Зауважимо, що представницька функція парламенту згідно Х.В. Приходько [257] змістовно охоплює такі напрямки діяльності як внесення змін до Конституції України, затвердження законів і загальнодержавних програм, визначення засад державної політики, участь у державотворенні, парламентський контроль і т. ін. Це дозволяє говорити про інтегративний, узагальнюючий характер представницької функції Верховної Ради України, що втілюється в інших її функціях. Відповідно й забезпечення парламентськими комітетами реалізації представницької функції Верховної Ради України відбувається також в межах їх законопроектної, контрольної та (дещо меншою мірою) організаційної функцій.

Попри чітке законодавче визначення переліку функцій комітетів Верховної Ради України у науковій літературі виділяються й інші їх функції. Зокрема, йдеться

про аналітичну (збір і вивчення інформації та ефективності правозастосування, підготовка висновків і пропозицій), зовнішньополітичну (попередній розгляд і підготовка пропозицій щодо міжнародних договорів) та установчу (обговорення та рекомендація кандидатур на посади) функції комітетів [259, с.73; 260, с.309–310]. При цьому, як на нас, вищеперелічені функції парламентських комітетів не суперечать й не доповнюють законодавчо закріплений перелік їх функцій, а деталізують його. Наприклад, аналітична та установча діяльність охоплюється організаційною функцією, тоді як зовнішньополітичний напрямок роботи парламентських комітетів є частиною їх загальної законопроектної функції. Те ж саме в цілому стосується й бюджетно-фінансової функції комітетів Верховної Ради України, виконання якої охоплюється змістом їх законопроектної та контрольної функцій. Крім цього, маємо не погодитись із Р.І. Матейчуком щодо доцільності виокремлення інформаційної функції комітетів [259, с.73], оскільки усі форми роботи з інформацією та інформування суспільства є базовою складовою діяльності кожної державної інституції у сучасній демократичній правовій державі.

Можливий також поділ функцій комітетів Верховної Ради України за сферами діяльності (політична, економічна, гуманітарна, соціальна тощо). Такі функції парламентських комітетів переважно збігаються з функціями самої Верховної Ради України, визначаючись обсягом її законодавчих, організаційних і контрольних повноважень у тій чи іншій сфері суспільних відносин. Інша класифікація функцій парламентських комітетів за суб’єктами (загальнокомітетські, функції секретаріату, окремих членів комітету) [259, с.73] у дійсності характеризує не стільки функції, як конкретні повноваження та види діяльності певних суб’єктів; до того ж не зовсім коректним вбачається віднесення до функцій комітету функцій його секретаріату.

Таким чином, найбільш конструктивним підходом до визначення функцій комітетів Верховної Ради України слід визнати їх законодавчо визначений поділ залежно від характеру та спрямованості діяльності на законопроектну, організаційну та контрольну. Дані функції парламентських комітетів безпосередньо відповідають основним функціям Верховної Ради України, а також об’єднані спільною метою й щільно взаємопов’язані між собою, реалізуючись одночасно і послідовно [36]. Досить

цікавою тут є класифікація функцій парламентських комітетів за механізмом їх реалізації на складні (комплексні) та прості функції. За даним підходом законопроектна, організаційна та контрольна функції комітетів Верховної Ради України можуть бути визначені як складні, що змістовно складаються з менших за обсягом простих функцій (наприклад, законопроектна функція включає функцію планування законопроектної роботи). Особливості організаційної та контрольної функцій комітетів парламенту детально будуть нами розглянуті у п. 2.2, 2.3 Розділу 2.

З огляду на статус Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні законопроектна функція цілком логічно є основною функцією парламентських комітетів, що реалізується ними як самостійно, так і в рамках їх організаційної та контрольної функцій. У законодавстві та науковій літературі наразі відсутня усталена дефініція законопроектної функції парламентських комітетів. Тому в її визначенні слід зважати на поняття законодавчої функції Верховної Ради України, від якої й похідна законопроектна функція комітетів. Так, згідно Н.Л. Омельченко [261] під законодавчою функцією Верховної Ради України розуміється головний нормативно-оформлений та організаційно-забезпечений напрямок і вид діяльності парламенту щодо прийняття законів, їх скасування, внесення до них змін і доповнень.

Вказане дозволяє говорити про законопроектну функцію парламентських комітетів як про основний напрямок їх діяльності щодо забезпечення прийняття (зміни, скасування) законів України. Разом з тим такий підхід є дещо завузьким, оскільки відповідно до ст. 12 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] законопроектна діяльність комітетів Верховної Ради України направлена на розробку не тільки законів, але й інших парламентських актів, а також на попередній розгляд питань ратифікації (денонсації) міжнародних договорів. До речі, саме тому законопроектну функцію комітетів більш точно слід визначати як «нормопроектну».

Законопроектна функція парламентських комітетів безпосередньо обумовлюється їх основними завданнями, якими згідно ч. 1 ст. 89 Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [17] є здійснення законопроектної роботи, підготовка і попередній розгляд відповідних питань. Сутність і зміст законопроектної (нормопроектної) функції парламентських комітетів відображає конкретні напрямки

(види) їх діяльності в даній сфері. Зокрема, згідно ст. 12 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] комітети, залучаючись до різних стадій законодавчого процесу, здійснюють підготовку пропозицій до плану законопроектної роботи, розробку та доопрацювання законопроектів, їх попередній розгляд, а також підготовку щодо них висновків і пропозицій, узагальнення зауважень і пропозицій. При цьому, беручи до уваги реальні права і обов'язки парламентських комітетів (ст. 15, 16 даного Закону України), такі напрямки їх діяльності як доопрацювання, розгляд і підготовка висновків теж стосуються не тільки законопроектів, а і проектів інших актів Верховної Ради України. Вказане виявляє певну невідповідність законодавчого регулювання законопроектної функції парламентських комітетів і їх конкретних повноважень, що негативно позначається на цілісності статусу комітетів Верховної Ради України та організації їх практичної діяльності.

Тут можна виокремити деякі ключові особливості законопроектної (нормопроектної) функції парламентських комітетів. По-перше, це її всеохоплюючий характер (як за формами, так і за обсягом), що передбачає широку участь профільних та інших комітетів у різних стадіях процесу прийняття усіх парламентських актів, затвердження загальнодержавних програм і ратифікації міжнародних договорів. Зокрема, комітети обґрунтовано розглядаються як «майстерні законодавчого органу» [262] або «центр законопроектної роботи» [56, с.61; 249; 263, с.26].

І, по-друге, це виключно забезпечувальний характер діяльності комітетів Верховної Ради України, які попри досить вагомі повноваження лише створюють умови для нормотворчої роботи парламенту, не маючи права приймати від його імені остаточні обов'язкові рішення. Власне суто забезпечувальний характер діяльності парламентських комітетів й зумовлює правові межі їх нормопроектної функції та повноважень. Як слушно з цього приводу констатує О.М. Анохін [264, с.62], комітети здійснюють розгляд питань, віднесених до відання Верховної Ради України, винятково в рамках їх підготовчо-допоміжного статусу. Хоча, з іншого боку, не можна не погодитись із А.В. Шипікою [263, с.24], що на практиці комітети мають суттєвий вплив як на характер законопроектів, так і на порядок та обставини їх проходження на всіх стадіях законотворчого процесу.

Здійснення більшої частини поточної законопроектної роботи не самою Верховною Радою України, а її комітетами вимагає неухильного дотримання принципу пропорційного представництва депутатських фракцій і груп у складі таких комітетів, який згідно Ю.В. Тороп [265, с.32] і А.В. Шипіки [263, с.24, 26] надає можливість виконання основної роботи щодо законопроектів парламентській більшості із збереженням за меншістю контрольної функції.

Отже, загалом пропонуємо визначати законопроектну (нормопроектну) функцію комітетів Верховної Ради України як основний напрямок і вид їх діяльності щодо забезпечення прийняття (зміни, скасування) законів України та інших актів Верховної Ради України шляхом розробки їх проектів, доопрацювання та попереднього розгляду, підготовки щодо них висновків, а також розгляду пропозицій і поправок. Розробка, доопрацювання та попередній розгляд проектів парламентських актів, підготовка висновків, розгляд пропозицій і поправок уособлюють основні форми та способи нормопроектної діяльності комітетів Верховної Ради України.

Значення законопроектної (нормотворчої) функції парламентських комітетів проявляється насамперед у забезпеченні належної реалізації законодавчої та інших функцій Верховної Ради України (що є метою їх діяльності), зокрема підвищуючи якість її актів, пришвидшуючи їх прийняття та сприяючи досягненню консенсусу між депутатськими фракціями і групами з приводу прийняття таких актів [266]. Досягнення даних цілей законопроектної функції комітетів пов’язане з ефективністю виконання ними своїх повноважень у сфері законотворчості. При цьому, якість та ефективність законів залежать не «повною мірою» від системи парламентських комітетів (як зазначає М.В. Развадовська [38, с.134]), але й від інших об’єктивних і суб’єктивних чинників процесів законотворчості та правореалізації.

Важливим є й питання механізму реалізації законопроектної функції комітетів Верховної Ради України, який за аналогією з механізмом реалізації законодавчої функції парламенту [261] включає суб’єктів, відповідні конституційно-правові відносини між ними та конституційно-правові норми, які регулюють такі відносини. До суб’єктів, перш за все, слід відносити самі комітети в цілому, їх підкомітети, робочі групи, керівництво і членів комітетів, їх секретаріати, які згідно Закону

України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] та інших правових актів беруть участь у конституційно-правових відносинах з приводу підготовки та попереднього розгляду проектів парламентських актів. Точне визначення цих та інших (наприклад, матеріально-фінансових засад) елементів механізму реалізації законопроектної функції сприяє їх єдності та узгодженій дії, а також законній, повній і своєчасній реалізації повноважень комітетів Верховної Ради України у сфері законотворчості.

Реалізуючи законопроектну функцію, парламентські комітети здійснюють свої конкретні повноваження (права і обов'язки) у сфері законотворчості на відповідних стадіях законодавчого процесу. Зокрема, йдеться про послідовне залучення комітетів Верховної Ради України до розробки законопроектів і внесення їх на розгляд парламенту, попереднього розгляду законопроектів (проектів інших актів), їх підготовки (доопрацювання) до розгляду у першому, другому і третьому читаннях.

2.1.2. Розробка та попередній розгляд законопроектів у комітетах Верховної Ради України

Зазначимо, що п. 1 ч. 1 ст. 12 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] як елемент законопроектної функції комітетів прямо передбачається розробка ними проектів законів й інших актів Верховної Ради України. Така нормотворча робота є досить місткою, тривалою і багатоаспектною, включаючи аналіз чинного правового регулювання і зарубіжного досвіду, напрацювання наукової концепції проекту, визначення його структури і змістовних положень, їх узгодження між собою та з іншими актами, підготовку фінансово-економічного обґрунтування, оформлення законопроекту згідно правил законодавчої техніки тощо. Як слушно наголошує Б.І. Ольховський, підготовка законопроектів включає у себе значний обсяг роботи не тільки інтелектуального, але й суто технічного характеру [73, с.14]. Тому логічно, що все вищевказане не може здійснюватись самим парламентським комітетом на його засіданнях, потребуючи залучення науковців і фахівців, а також поєднання різних форм їх індивідуальної й колективної роботи. Тим більше, як констатують

О.Ю. Бруслик та І.В. Мукомела [74, с.24, 83], значна політизованість діяльності комітетів і їх перенавантаження іншими законопроектними повноваженнями зумовлюють те, що розробка законопроектів у комітетах на практиці майже не здійснюється.

Тому, як на нас, більш коректно буде говорити не стільки про розробку комітетами Верховної Ради України законопроектів, скільки про організацію та координацію ними такої роботи (наприклад, шляхом ініціювання розробки законопроектів, схвалення їх концепції, внесення законопроектних пропозицій уряду, утворення робочих груп, обговорення і схвалення готових проектів парламентських актів). Подібний підхід підтримує й З.О. Погорєлова [230, с.94], зазначаючи, що комітети мають залучатись до роботи над законопроектом «на рівні ідеї».

Із викладеним узгоджується закріплений п. 1 ч. 1 ст. 16 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] обов’язок комітетів організовувати розробку проектів законів та інших актів за дорученням Верховної Ради України, що більш точно відображає реальну роль її комітетів у розробці законопроектів. З огляду на це дещо неоднозначним постає формулювання права комітетів саме «розробляти з власної ініціативи проекти законів та інших актів» (п. 1 ч. 1 ст. 15 даного Закону України), що потребує розгорнутого врегулювання змісту подібної нормопроектної діяльності.

Розробка парламентськими комітетами законопроектів не лише за дорученням Верховної Ради України, а і ініціативно забезпечує необхідну свободу їх законопроектної діяльності й розширює можливості комітетів із удосконалення законодавчого регулювання актуальних сфер суспільних відносин. Водночас ініціативна розробка парламентськими комітетами проектів законів та інших актів може стосуватись тільки тих питань, що віднесені до предметів їх відання [33]. З одного боку, вказане правило обґрунтовано зумовлюється існуючим галузевим характером компетенції парламентських комітетів і розмежуванням їх предметів відання та у підсумку сприяє раціональному використанню потенціалу парламентських комітетів й підвищенню якості фахово підготовлюваних ними законопроектів. З іншого ж боку, недостатньо чіткий поділ предметів відання комітетів Верховної Ради України ускладнює однозначне визначення комітетів, які

повноважні розробляти відповідні законопроекти. З огляду на це та, враховуючи відсутність будь-яких обмежень суб'єктів законодавчої ініціативи щодо підготовки та подання законопроектів залежно від їх предмету, на даний час вважаємо недоречною, але допустимою розробку непрофільними комітетами законопроектів, якщо їх подальший розгляд здійснюватиметься вже профільним комітетом парламенту.

Крім цього, може виникати й питання щодо об'єктивності розгляду законопроекту головним комітетом, якщо саме він був його розробником. У такій ситуації, на думку О.М. Мудрої, означений комітет Верховної Ради України не повинен призначатись головним при розгляді даного законопроекту [56, с.31], але це ставить питання компетентності іншого комітету, який призначатиметься головним.

Також слід звернути увагу на те, що ініціативно розроблені парламентськими комітетами законопроекти мають вноситись на розгляд Верховної Ради України членами комітету за його рішенням (п. 1 ч. 1 ст. 15 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]). В цілому погоджуючись із правильністю такого алгоритму дій, зауважимо дещо формальний характер означеної норми, що де-факто не перешкоджає, наприклад, поданню законопроекту членами комітету без його рішення або поданню законопроекту не членами комітету. Подібні питання мають дістати чіткого врегулювання у Регламенті Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34]. При цьому вбачається неприйнятним внесення законопроекту самим комітетом «від імені» його членів (як передбачалось законопроектом від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 [31]), оскільки по суті тут йдеться про делегування комітету його членами належного їм права законодавчої ініціативи.

У даному контексті актуалізується питання віднесення парламентських комітетів до суб'єктів права законодавчої ініціативи (як це раніше й було за останньою редакцією Конституції Української РСР від 20.04.1978 р. № 888-IX), що більше відповідає їх ролі розробника законопроектів і сприятиме її посиленню й активізації законопроектної діяльності комітетів Верховної Ради України. Надання їм права законодавчої ініціативи підтримують А.П. Заєць [267], З.О. Погорєлова [230, с.7; 231] та деякі інші вчені як захід із формування в Україні сильної системи парламентських комітетів. У той же час можна погодитись із О.М. Мудрою щодо

достатності наявного у членів комітетів права законодавчої ініціативи для внесення законопроекту на розгляд Верховної Ради України [56, с.31], втім так само як відсутність у комітетів права законодавчої ініціативи не перешкоджає розробці ними законопроектів. Відтак більш нагальним вбачається не надання права законодавчої ініціативи парламентським комітетам, а вдосконалення існуючого порядку підготовки та внесення ними (через своїх членів) законопроектів на розгляд парламенту.

Важливе значення має здійснення законопроектної роботи комітетів не лише ситуативно, а на основі принципів системності, плановості та прогнозованості. Внесення комітетами пропозицій щодо перспективного планування законопроектної роботи [33] (втім так само як і власне поточне планування комітетом своєї законопроектної діяльності) дозволяє не тільки раціонально розподілити потенціал і організувати законопроектну роботу конкретних комітетів над складними та пріоритетними законопроектами, поєднати її з успішним виконанням інших функцій, але й упорядкувати та узгодити законопроектну діяльність усієї системи комітетів.

Складовою діяльності із розробки законопроектів також є право парламентських комітетів визначати завдання щодо розробки проектів законів і опубліковувати їх у засобах масової інформації до внесення на розгляд Верховної Ради України (п. 2, 3 ч. 1 ст. 15 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]). Визначення завдань із розробки законопроектів безпосередньо відповідає переважно організаційному характеру діяльності парламентських комітетів з цих питань. Щоправда вказані повноваження мають стосуватись проектів не тільки законів, але й інших актів Верховної Ради України, зокрема заяв і постанов з приводу важливих питань суспільного і державного значення. Поширення законопроектів через пресу, електронні ресурси, телебачення та радіомовлення уособлює один із шляхів забезпечення їх громадського обговорення й подальшого удосконалення. При цьому, враховуючи різну природу засобів масової інформації, коректніше буде говорити не про «опублікування», а більш широко про «оприлюднення» в них законопроектів.

Окрім того, при оприлюдненні комітетом законопроекту потребує вирішення питання дотримання авторських прав його розробників. Зазначимо, що законопроект (тим більше до його внесення на розгляд парламенту) може розглядатись як об’єкт

авторського права у контексті п. 17 ч. 1 ст. 8 Закону України від 23.12.1993 р. № 3792-XII [268]. Саме тому необхідним постає встановлення гарантій дотримання прав інтелектуальної власності на законопроект і не тільки у разі його оприлюднення парламентським комітетом, а і при внесенні на розгляд Верховної Ради України. Серед іншого як суб'єкт майнових авторських прав на законопроект, розроблений парламентським комітетом, може визначатись не комітет в цілому (оскільки він не є самостійним учасником цивільних відносин), а, наприклад, колектив його членів.

Цілком логічна необхідність залучення до розробки законопроектів науковців і фахівців зумовлює право комітетів Верховної Ради України створювати робочі групи для підготовки як проектів парламентських актів, так і «питань, що обговорюються на засіданнях комітетів, проектів рішень, рекомендацій, висновків комітетів» [33]. Відтак попри законодавче включення вищевказаного права до змісту саме законопроектної функції комітетів, відповідні робочі групи в окремих випадках також можуть залучатись до виконання їх організаційної та контрольної функцій. Слід погодитись з О.М. Анохіним [264, с.63], що підвищення експертно-аналітичного забезпечення шляхом залучення науково-практичного потенціалу та використання передового зарубіжного досвіду повинно стосуватись не лише законопроектної роботи, а усієї сфери підготовчої діяльності парламентських комітетів.

Загалом практику утворення парламентськими комітетами робочих груп слід визнати конструктивною з огляду на можливу недостатню компетентність з вузькоспеціалізованих питань членів комітету Верховної Ради України та значний обсяг його законопроектної роботи. При цьому до складу робочої групи, діючої під керівництвом члена комітету, комітет згідно п. 6–8 ч. 1 ст. 15 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] може залучати не тільки своїх членів, але й інших народних депутатів України, науковців, авторів законопроектів та «інших фахівців» за їх згодою (у т. ч. на контрактній основі), а також співробітників органів публічної влади за згодою їх керівництва. Це дозволяє максимально об'єднати зусилля державних політичних діячів, громадськості, вітчизняних та іноземних вчених і практиків, забезпечуючи комплексний та всебічний підхід до підготовки проектів актів парламенту й інших питань. Щоправда, робочі групи порівняно з залученням

підкомітетів створюються досить нечасто [74, с.27], втім як і щільна та постійна взаємодія законодавців із представниками науки на практиці використовується далеко не повністю [227, с.40]. Разом з тим навіть висока якість і компромісний характер підготовленого законопроекту все одно не можуть гарантувати його схвалення парламентом, що приймає рішення з урахуванням політичної доцільності.

Тут також вважаємо правильним дещо уточнити поняття «інших фахівців», які можуть залучатись до складу робочих груп, зокрема через закріплення критеріїв їх фаховості з питань, що складають предмет діяльності певної робочої групи парламентського комітету. Так само належним постає й законодавче врегулювання правил і порядку функціонування робочих груп, що сприятиме спрощенню та підвищенню продуктивності їх діяльності. Певної уваги, як слушно відзначає К.В. Манжул [269, с.32], потребує вирішення практика переважного залучення до складу робочої групи фахівців не з нейтральними, об’єктивними поглядами, а тих, які заздалегідь підтримують визначену комітетом концепцію законопроекту.

Не можна не погодитись із З.О. Погорєловою, що підготовку законопроектів повинні здійснювати особи, які мають необхідні фахові знання та практичні навички [231]. Проте сьогодні навряд чи доцільним є створення окремих «шкіл нормопроектувальників», хоча й слід визнати корисність реального проходження народними депутатами України, їх помічниками, а також працівниками секретаріатів комітетів певних курсів підвищення кваліфікації з питань нормотворчої діяльності. Утворення у парламенті окремого комітету з розробки законопроектів [230, с.52] також вбачається досить суперечливим, оскільки така змістовна і складна діяльність не може фахово здійснюватись одним комітетом, матиме місце й втрата цілісності законопроектної діяльності комітетів. Окрім того, вдосконаленню законопроектної роботи комітетів сприятиме подолання формалізму та інтенсифікація використання їх права звертатись до органів публічної влади, наукових установ і організацій (тут слід згадати й вищі навчальні заклади), об’єднань громадян з проханням висловити пропозиції щодо законопроектів [33] (але чомусь не проектів інших парламентських актів). Тут наголосимо, що передбачене ч. 5 ст. 93 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] право головного комітету звертатися з

приводу доцільності прийняття законопроекту до уряду, інших державних органів і об'єднань громадян слід поширити і на органи місцевого самоврядування.

При цьому, більш пріоритетне значення повинно мати укладення комітетами договорів з «науковими установами, навчальними закладами та спеціалістами» (можна сформулювати точніше як – «суб'єктами наукової і науково-технічної діяльності») на науково-інформаційний пошук, розробку, доопрацювання та експертизу проектів законів (п. 10 ч. 1ст. 15 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]). Останнє дозволяє, по-перше, конкретно вирішувати чітко визначені задачі комітету у сфері законотворчості, а, по-друге, забезпечити високий рівень одержуваних комітетом наукових висновків і пропозицій. Можливість направлення парламентськими комітетами законопроектів для одержання експертних висновків до Національної академії наук України, інших установ або окремих фахівців також передбачена ч. 3 ст. 103 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34]. Проте Регламент, визначаючи строки одержання експертних висновків, не передбачає оплати проведення подібної наукової експертизи, що не сприяє ретельності та відповідальності її проведення. Також погоджуємось із О.Ю. Бруслик та І.В. Мукомелою [74, с.28, 40, 93] щодо доцільності оприлюднення таких висновків науково-експертних установ на законопроекти, втім як і стенограм засідань комітетів.

Крім цього, не можна залишати поза увагою й необхідність удосконалення здійснюваної Апаратом Верховної Ради України обов'язкової наукової експертизи законопроектів, яка згідно З.О. Погорєлової [231] та Ю.С. Шемшученка [270] відіграє важливу роль для аналізу законопроектів на основі сучасного рівня наукових знань та зарубіжного досвіду. Схожа думка викладена і у Рекомендаціях щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [223], а саме нагальність ресурсного забезпечення потреби комітетів в експертизі.

Поза цим істотне значення має попередній розгляд у парламентських комітетах законопроектів (проектів інших актів) після їх реєстрації і підготовка відповідних висновків/пропозицій (п. 2 ч. 1 ст. 12 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], ч. 1 ст. 93 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34]). Особливістю даного етапу законодавчого процесу є залучення до роботи над

законопроектом не тільки головного комітету, але й Комітету з питань бюджету, Комітету з питань запобігання і протидії корупції та Комітету з питань європейської інтеграції, які готують відповідні експертні висновки. Погоджуючись із викладеним, як на нас, не менш доцільним було би обов'язкове (а не факультативне як за ч. 7 ст. 93 Регламенту) проведення подібної експертизи законопроекту й деякими іншими комітетами, наприклад, Комітетом з питань Регламенту та Комітетом з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин, що дозволить визначити відповідність законопроекту вимогам до його оформлення та реєстрації, а також основним правам і свободам людини і громадянина. Хоча слід зважати і на думку О.Ю. Бруслик та І.В. Мукомели [74, с.29], що зобов'язання перелічених комітетів розглядати усі подані законопроекти ставить їх «на щабель вище» інших комітетів, а також, враховуючи невеликий склад окремих комітетів, надмірно обтяжує їх.

З огляду на зауважений К.В. Манжул і З.О. Погорєловою збіг та дублювання функцій у деяких комітетів (наприклад, у Комітету з питань податкової та митної політики та Комітету з питань фінансової політики і банківської діяльності) [229, с.57; 269, с.28] слід уточнити розподіл предметів відання парламентських комітетів, на основі якого має чітко та однозначно визначатись головний комітет щодо того чи іншого законопроекту. Раціональний розподіл предметів відання між комітетами повинен передбачати рівний обсяг законопроектної роботи для кожного комітету (з урахуванням кількості його членів) щодо певних однорідних питань. Сьогодні ж, як констатує К.В. Манжул, Комітет з питань правової політики та правосуддя і Комітет з питань економічної політики значно більше завантажені розглядом законопроектів ніж, наприклад, Комітет з питань охорони здоров'я та Комітет з питань культури і духовності [269, с.27]. Уваги потребує й питання вдосконалення механізму скоординованої взаємодії головного комітету та інших комітетів парламенту на попередніх та інших стадіях законодавчого процесу, який наразі залишається остаточно неврегульованим [271]. Про необхідність підвищення рівня співпраці комітетів згадується і у Рекомендаціях щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [223]. З іншого боку, у Конгресі США направлення законопроекту на розгляд одразу декількох комітетів розглядається скоріше як перепона прийняттю такого законопроекту [74, с.59].

На необхідність диференціації та посилення ролі комітетів на попередніх стадіях законодавчого процесу також вказують Ю.В. Баскакова [64, с.61], Г. Колісник [249] і А.В. Шипіка [263, с.25]. Щоправда не можемо погодитись з їх твердженням, що позиція комітетів з питань фінансової політики і банківської діяльності та з питань закордонних справ «має визначати долю будь-якого законопроекту» до його розгляду головним комітетом, оскільки не кожен законопроект охоплюється визначеними парламентом предметами відання даних комітетів.

Зазначимо, що зміст попереднього розгляду законопроектів головним комітетом законодавчо не конкретизується, що надає йому досить широкі можливості в аналізі й оцінці законопроектів. Узагальнено ж сутність попереднього розгляду законопроектів головним та іншими комітетами полягає у первинному опрацюванні та вивченні законопроектів за критеріями їх форми і змісту, визначенні наявності або відсутності в них різноманітних порушень для вирішення питання про повернення законопроекту суб’єкту права законодавчої ініціативи або про доцільність його включення до порядку денного сесії Верховної Ради України [271].

Як наголошують О.Ю. Бруслик та І.В. Мукомела [74, с.40], А.В. Шипіка [263, с.26], сьогодні комітети в цілому не здійснюють системної співпраці з зацікавленими сторонами, у тому числі главою держави, урядом, лобістськими організаціями, хоча ще у 2001 році навпаки відмічався досить високий рівень співробітництва комітетів з міністерствами з питань законотворення [272, с.16]. Тому, вважаємо, що для попереднього розгляду законопроекту на (все ще переважно закриті для громадськості) засідання та/або слухання головного комітету обов’язково має запрошуватись не тільки ініціатор його внесення, але й представники уряду та зацікавлених державних органів, експерти і фахівці (наразі вони запрошуються за необхідності). Схожу пропозицію висловлює Ю.М. Перерва, а саме надати ініціатору законопроекту право вимагати проведення комітетського слухання з даного приводу та запрошення на нього певних експертів і фахівців [273; 274]. У широкому сенсі потребує налагодження міжінституційна комунікація комітетів з виконавчою гілкою влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю [74, с.24, 39, 40]. Такий підхід загалом сприятиме більш фаховому, ретельному й всебічному аналізу та

обговоренню законопроекту, що забезпечить виваженість та обґрунтованість (зокрема наукову) рішень, висновків і пропозицій головного комітету щодо законопроекту.

На даному етапі корисною є передбачена ст. 94 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] можливість надання головним комітетом пропозиції про повернення законопроекту, наприклад, з підстав його невідповідності Конституції України, порушення вимог до оформлення, відсутності фінансово-економічного обґрунтування і т. ін. Перевірка комітетами законопроекту на предмет наявності підстав для його повернення, маючи певний контрольний характер, змістовно здійснюється в межах не стільки контрольної (як стверджують С. Лінецький і В. Кушніренко [39, с.16, 17]), як законопроектної діяльності комітетів.

Хоча, як констатується у літературі [64, с.61; 249; 263, с.25], механізм повернення законопроектів на практиці застосовується доволі нечасто, внаслідок чого комітети продовжують розгляд недосконалих законопроектів. На противагу цьому З.О. Погорєлова [230, с.86, 107] і М.В. Развадовська [38, с.111, 112] пропонують надати комітетам право взагалі відхиляти проекти парламентських актів, ставлячи тим самим перепону неякісним законопроектам. Такий підхід властивий сильним комітетам, які самі вирішують питання проходження законопроектів на розгляд парламенту [275]. Як відомо, у Конгресі США комітети, утримуючись від розгляду законопроектів, тим самим фактично їх відхиляють.

У Рекомендаціях щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [223] наголошується на неприйнятності реєстрації законопроектів без «достовірних» пояснювальної записки та фінансово-економічного обґрунтування. Проте посилення заборони реєстрації законопроектів без їх фінансово-економічного обґрунтування [64, с.61; 249; 263, с.25–26], на нашу думку, є недоречним, оскільки не кожен законопроект дійсно потребує бюджетних видатків, а в іншому разі відсутність фінансово-економічного обґрунтування за рішенням головного комітету може бути підставою повернення законопроекту. Саме фінансово-економічне обґрунтування повинно бути не формальним, а містити адекватну оцінку видатків, необхідних для реалізації законопроекту, що має ключове значення на етапі концептуального визначення його долі. Запропоноване ж К.В. Манжул

покладення на комітети повного фінансового обґрунтування законопроектів та оцінки їх ефективності [269, с.33] може значно ускладнити й сповільнити роботу і так завантажених комітетів, при тому, що питання фінансового обґрунтування законопроекту вже віднесені до відання його ініціатора, уряду та Комітету з питань бюджету. Також дискусійним є передбачене законопроектом від 13.07.2018 р. реєстр. № 8610 [276] повернення законопроекту за висновком комітету у разі неподання інформації про наявність зобов'язань України у сфері європейської інтеграції.

Так чи інакше, етап попереднього розгляду комітетами законопроектів загалом дозволяє відсіяти відверто неякісні за змістом законопроекти, підготовлені, оформлені та/або подані без дотримання усіх вимог, що у підсумку розвантажує засідання Верховної Ради України, зосереджуючи її роботу на розгляді належних за формою і змістом законопроектів [36].

Враховуючи неприпустимість штучного затягування законодавчого процесу, на нашу думку, тридцятиденного строку, протягом якого головний комітет має ухвалити висновок про доцільність включення законопроекту до порядку денного сесії Верховної Ради України, загалом достатньо для прийняття головним комітетом обґрунтованого висновку по законопроекту на підставі одержаних висновків усіх зацікавлених комітетів та інших організацій. Тут як позитив слід вказати й збільшення Законом України від 03.09.2013 р. № 429-VII [277] строку підготовки іншими (неголовними) комітетами своїх висновків по законопроекту з 14 до 21 дня, що є виправданим з огляду на змістовність цієї роботи та значну завантаженість парламентських комітетів. З даного приводу Г. Колісник [249] (а також Ю.В. Баскакова [64, с.60] і А.В. Шипіка [263, с.25], роботи яких містять запозичення з роботи Г. Колісник) помилково вказує, що зазначений строк становив 15 днів, й одночасно наголошує на недоцільності встановлення таких строків через перевантаженість парламенту. Маємо із цим не погодитись, оскільки повна відсутність подібних строків у підсумку навпаки дезорганізує і сповільнить роботу комітетів, створить можливість для затягування ними законодавчого процесу.

Дещо неоднозначним вбачається право Верховної Ради України у разі відсутності у встановлений строк висновку головного комітету щодо включення

законопроекту до порядку денного сесії не тільки самостійно приймати про це рішення, але й надавати головному комітету «додатковий час для підготовки висновку» (ч. 3 ст. 96 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34]). З одного боку, вищевказане створює передумови для повного і всебічного попереднього розгляду законопроекту головним комітетом протягом необхідного йому строку, зокрема у відповідній Доповіді та Дорожній карті Місії Європейського парламенту [222] і Рекомендаціях щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [223] теж йдеться про потребу гарантування достатньої кількості часу для розгляду комітетами законопроектів. З іншого ж боку, враховуючи загальний тридцятиденний строк попереднього розгляду законопроекту головним комітетом, з метою недопущення необґрунтованого затягування законодавчого процесу належною постає законодавча конкретизація «додаткового часу» на який попередній розгляд може бути подовжений.

Як самостійний напрямок законопроектної діяльності парламентських комітетів згідно п. 4 ч. 1 ст. 12, п. 8, 9 ч. 1 ст. 16 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] виокремлюється попередній розгляд та підготовка висновків і пропозицій щодо проектів «загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля», а також ратифікації чи денонсації міжнародних договорів. У п. 4 ч. 1 ст. 12 Закону України від 04.04.1995 р. допущено неточне формулювання змісту законопроектної функції комітетів, яка нібито полягає у «наданні» ними згоди на обов’язковість міжнародних договорів, хоча має визначатись як попередній розгляд та підготовка висновків щодо «надання» такої згоди. Крім цього, підготовка комітетами з вказаного приводу «висновків і пропозицій» (п. 4 ч. 1 ст. 12 Закону України від 04.04.1995 р. [33]) не відповідає п. 8, 9 ч. 1 ст. 16 даного Закону України, що передбачає підготовку ними тільки висновків, і Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34], за яким відповідні пропозиції комітетів мають викладатись в його висновках.

Так чи інакше і затвердження загальнодержавних цільових програм, і ратифікація/денонсація міжнародних договорів здійснюється законами України [278; 279], затвердження яких з деякими особливостями відбувається в рамках звичайного

законодавчого процесу. Виходячи з цього, комітети здійснюють розгляд таких (втім як і інших) законопроектів й підготовку щодо них висновків в межах їх загальних законопроектних повноважень. До основних особливостей процедури прийняття законів про ратифікацію/денонсацію міжнародних договорів можна віднести їх попередній розгляд одразу у декількох комітетах – Комітеті у закордонних справах і профільному з питань міжнародного договору комітеті (комітетах).

Законопроектом від 06.04.2005 р. реєстр. № 7310 [280] пропонувалось покласти на комітети попередній розгляд та підготовку висновків і пропозицій й щодо проектів актів глави держави, уряду та центральних органів виконавчої влади. Маємо із цим не погодитись, оскільки такі повноваження не властиві парламентським комітетам і виходять за межі функцій парламенту, призводячи до необґрунтованого завищення статусу його комітетів і обмеження ними нормотворчості відповідних органів. До того ж якісне виконання таких повноважень комітетами унеможливлюється з огляду на значний обсяг нормотворчості глави держави і органів виконавчої влади.

Отже, в цілому розробка та попередній розгляд законопроектів у комітетах Верховної Ради України є важливим етапом законодавчого процесу, що забезпечує ретельну й фахову підготовку належно обґрунтованих і оформлених законопроектів та одночасно відхилення неякісних або поданих з порушеннями проектів парламентських актів. Удосконалення законопроектної діяльності парламентських комітетів першочергово має передбачати усунення прогалин регулювання порядку розробки ними законопроектів і внесення їх на розгляд парламенту, інтенсифікацію функціонування робочих груп і взаємодії між комітетами, уточнення розподілу предметів їх відання, розширення практики повернення комітетами законопроектів.

2.1.3. Підготовка законопроектів до першого, другого і третього читань у комітетах Верховної Ради України

Після включення законопроекту до порядку денного сесії парламенту головний комітет здійснює його підготовку до першого читання. Важливість процедури підготовки законопроекту до першого читання додатково зумовлюється

передбаченим ч. 3 ст. 138 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] застосуванням такої процедури і до підготовки комітетами для розгляду парламентом проектів його постанов та інших актів.

В рамках даного етапу законодавчого процесу головним комітетом забезпечується більш детальний аналіз і опрацювання законопроекту, предметний розгляд його основних положень та принципів, напрацьовуючи відповідні висновки як основу для прийняття парламентом подальших рішень щодо законопроекту. При цьому, відповідно до ч. 2 ст. 108 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] розгляд законопроекту при його підготовці до першого читання має здійснюватись в порядку попереднього розгляду законопроектів. На нашу ж думку, враховуючи не тільки деяку змістовну відмінність, але й різні цілі вищевказаних етапів законодавчого процесу, більш оптимальним буде окреме чітке закріплення порядку підготовки головним комітетом законопроекту до першого читання.

Досить значну роль головний комітет відграє при розгляді альтернативних законопроектів, за результатами якого він може рекомендувати парламенту взяти за основу один із них або взагалі підготувати інший законопроект [34]. Розгляд альтернативних законопроектів вимагає від головного комітету не тільки об’єктивного й виваженого співставлення їх положень (які часто суперечать один одному), але й пошуку політичного консенсусу і компромісу серед членів комітету – представників різних депутатських фракцій і груп. До речі, Рекомендаціями щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [223] пропонувалось утворення у складі її Апарату підрозділу з питань міжпартійного діалогу, хоча подолання суперечностей та досягнення консенсусу можливе саме у парламентських комітетах. Однією з задач головного комітету тут також є відхилення дублюючих, відверто неякісних, популістичних законопроектів, що на практиці нерідко подаються як альтернативні з метою ускладнення і затягування розгляду основного законопроекту. У цьому контексті вбачається конструктивним право головного комітету викласти у підготовлюваному ним до першого читання законопроекті «альтернативні варіанти спірних положень» або ініціювати попереднє визначення Верховною Радою України основних положень,

принципів, критеріїв та структурних частин законопроекту [34], залишаючи тим самим вирішення суперечливих питань на розсуд парламенту.

З метою подолання штучної альтернативності законопроектів й оптимізації роботи парламентських комітетів З.О. Погорєлова пропонує подавати їх на розгляд головного комітету як доповнення і пропозиції до основного закону [231]. Погоджуючись із доцільністю запобігання зловживанню правом на подання альтернативних законопроектів, маємо зауважити більш глобальний, сутнісно складніший характер останніх порівняно з пропозиціями до основного закону, які стосуються тільки окремих його аспектів в межах загальної концепції і принципів. Можливість подання саме комплексних альтернативних законопроектів, а не просто пропозицій забезпечує більш широку варіативність регулювання відносин, сприяючи вибору головним комітетом максимально якісного, системного законопроекту.

Поза цим, відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 16 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] головний комітет має розглядати та узагальнювати висновки інших комітетів, готуючи їх на розгляд парламенту. При цьому за Регламентом Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] висновки інших комітетів відіграють здебільшого допоміжну роль для головного комітету, виступаючи додатковою основою прийняття ним рішення з приводу законопроекту. В окремих же випадках висновки інших комітетів можуть мати й самостійне значення, наприклад, будучи підставою повернення законопроекту чи залишення без розгляду пропозиції до законопроекту. Також більш точно слід говорити не стільки про узагальнення (чи систематизацію згідно К.В. Манжул [269, с.28]), як про опрацювання та врахування головним комітетом висновків інших комітетів. Але вважаємо, що ненадання певним комітетом головному комітету свого висновку не має бути підставою відкладення розгляду законопроекту (як за законопроектом від 26.03.1999 р. реєстр. № 3160 [281]), що де-факто могло би використовуватись для блокування законодавчого процесу.

Висновки, підготовлені різними комітетами на етапі попереднього розгляду законопроекту, можуть містити розбіжності, відмінні позиції та пропозиції, що актуалізує врегулювання головним комітетом таких розбіжностей при підготовці законопроекту до першого читання. Ключове значення тут має те, що розбіжності у

висновках комітетів усуваються не одноосібно головним комітетом, а шляхом досягнення згоди між відповідними комітетами. У зв'язку з важливістю даної роботи доцільним постає процесуальне врегулювання заходів, здійснюваних головним комітетом для врегулювання розбіжностей у висновках різних комітетів [282].

Результати роботи головного комітету із підготовки законопроекту до першого читання згідно ч. 1 ст. 111, ст. 114 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] втілюються в його висновку із пропозицією прийняття законопроекту за основу, його відхилення, повернення на доопрацювання, опублікування для всенародного обговорення або перенесення розгляду законопроекту. Підготовка висновків щодо проектів парламентських актів (п. 3 ч. 1 ст. 16 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]) є однією з основних правових форм діяльності парламентських комітетів. Водночас Верховна Рада України не обмежена висновком головного комітету у прийнятті інших рішень підчас розгляду законопроекту у першому читанні, що підкреслює підготовчо-допоміжний характер роботи головного комітету. Як наголошують О.Ю. Бруслик та І.В. Мукомела [74, с.30], З.О. Погорєлова [230, с.105], висновки комітету попри свою важливість не мають вирішального значення, будучи орієнтирами для наступного розгляду законопроекту та покликані запобігати дебатам на пленарному засіданні.

Також вищеперелічене відображає увесь спектр можливих рішень головного комітету з приводу законопроекту на етапі його підготовки до першого читання, при цьому відсутність чітких критеріїв підготовки головним комітетом даного висновку не виключає його певну ситуативність і суб'єктивність. З одного боку, політико-правова сутність Верховної Ради України, а отже і її комітетів, уможливлює прийняття ними рішень на основі політичної доцільності чи інших суб'єктивних факторів. Зокрема, К.В. Манжул і А.В. Шипіка безпосередньо констатують політичну заангажованість членів комітетів і вплив політичної кон'юнктури на процес обговорення та прийняття законопроекту [263, с.26; 269, с.32]. З іншого ж боку, це не позбавляє головний комітет необхідності наводити належне об'єктивне обґрунтування пропозицій з приводу законопроекту до його розгляду у першому читанні. Наголосимо, що з метою недопущення штучного затягування розгляду

законопроекту відповідне обґрунтування обов'язково має додаватись і до пропозиції головного комітету про перенесення його розгляду, що наразі не вимагається згідно п. 2 ч. 1 ст. 111 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34].

Окрім того, осучаснення потребує можливість прийняття головним комітетом пропозиції про опублікування законопроекту у «визначеному Верховною Радою друкованому засобі масової інформації» для всенародного обговорення. Вважаємо, що в контексті забезпечення реального й широкого громадського обговорення має йтися й про оприлюднення такого законопроекту в мережі Інтернет, проведення різних форм консультацій з громадськістю, вченими та експертами тощо. Досить цікавою вбачається пропозиція й щодо проведення у комітетах громадських слухань з обговорення актуальних законопроектів [74, с.85; 283, с.29], а також забезпечення права громадян коментувати законопроекти з використанням «WEB інтерфейсу та новітніх IT засобів» [223] (запроваджена ще з 2017 року он-лайн платформа «Громадське обговорення законопроектів» наразі реально майже не застосовується).

Зазначимо, що розгляд головним та іншими комітетами законопроекту при його підготовці до другого читання загалом зводиться до вивчення й опрацювання пропозицій та поправок до такого законопроекту з метою їх відхилення або включення до тексту законопроекту, що пропонується головним комітетом для прийняття у другому читанні. При цьому попри те, що згідно п. 2 ч. 1 ст. 16 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] комітети зобов'язуються розглядати проекти парламентських актів лише «в порядку і строки, встановлені Регламентом Верховної Ради України», Регламент Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] конкретно не закріплює порядок підготовки головним комітетом законопроекту до другого читання й роль у цьому інших парламентських комітетів.

В цілому ж, беручи до уваги загальні повноваження та форми діяльності комітетів Верховної Ради України (п. 5 ч. 1 ст. 12, п. 4 ч. 1 ст. 15, п. 3, 6 ч. 1 ст. 16 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]), необхідно говорити про здійснення головним комітетом на своїх засіданнях узагальнення зауважень і пропозицій до законопроекту, внесення своїх пропозицій і поправок, розгляду і прийняття рішення щодо кожної пропозиції, а також підготовки певних висновків.

Тут слід вказати деяку невідповідність між положеннями профільного Закону України від 04.04.1995 р. та Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. [34], який, зокрема, не передбачає роботу комітетів із «зауваженнями» до законопроекту, водночас цілком логічно закріплюючи прийняття комітетами рішень щодо не тільки пропозицій (як за Законом України від 04.04.1995 р. [33]), але й поправок. Наголосимо, що подібна остаточна невивіреність й неузгодженість законодавства може ускладнювати законопроектну діяльність комітетів, залишаючи відкритим питання меж їх повноважень у законодавчому процесі.

При цьому «узагальнення зауважень і пропозицій» до законопроектів (п. 5 ч. 1 ст. 12 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]) не зовсім точно відображає сутність реальних повноважень комітетів. Так, комітетами дійсно узагальнюються та попередньо розглядаються лише ті пропозиції і зауваження, що надійшли в ході всенародного обговорення законопроектів (п. 10 ч. 1 ст. 16 даного Закону України [33], ч. 2 ст. 147 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34]). В інших же випадках комітети здійснюють не узагальнене опрацювання, а саме предметний розгляд кожної пропозиції і поправки з прийняттям щодо них рішень.

У даному контексті потребує уточнення й визначене п. 4 ч. 1 ст. 15 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] право комітету вносити пропозиції і поправки під час розгляду на своєму засіданні проекту закону чи іншого акта Верховної Ради України. Як на нас, оскільки комітет не є суб’єктом права законодавчої ініціативи, вказане може здійснюватись комітетом не самостійно від його імені, а через народних депутатів України – членів такого комітету. Тому питання внесення комітетами пропозицій і поправок до законопроекту (і не на їх засіданнях, а з дотриманням встановленого загального порядку) ще має дістати належного висвітлення у Регламенті Верховної Ради України.

Поза цим відзначимо відсутність конкретних строків підготовки головним комітетом законопроекту до другого читання. З одного боку, це пояснюється істотними відмінностями в обсязі та змісті роботи із підготовки до другого читання різних законопроектів. З іншого ж боку, встановлення граничного строку підготовки головним комітетом законопроекту до другого читання (з можливістю його

подовження за рішенням парламенту) сприятиме більшій упорядкованості роботи головного комітету, організованості та спланованості законодавчого процесу.

До особливостей підготовки законопроекту до другого читання К.В. Манжул відносить самостійне визначення головним комітетом долі внесених до законопроекту пропозицій і поправок, зокрема допускаючи їх відхилення без пояснень [269, с.32]. Загалом головний комітет дійсно одноосібно приймає висновок по відповідним пропозиціям і поправкам й схвалює остаточну редакцію статей законопроекту. Разом з тим згідно ч. 2, 3 ст. 120, ч. 1 ст. 121 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] існує можливість обговорення та голосування парламентом з приводу пропозицій і поправок, як відхилених головних комітетом (за наполяганням їх ініціатора), так і вже врахованих головним комітетом (за наполяганням парламентарів). Це вказує на попередній, неостаточний характер висновку головного комітету, що покликаний спростити розгляд законопроекту на засіданнях парламенту, але не обмежує самостійний розгляд ним певних пропозицій і поправок. Як на нас, передбачене законопроектом від 31.05.2017 р. реєстр. № 6528 [284] скасування означеної можливості голосування парламентом по врахованим головним комітетом пропозиціям і поправкам, хоча й зрозуміле з огляду на випадки зловживання такою можливістю, водночас є неприйнятним, оскільки обмежує право парламенту переглядати рішення його робочих органів. Те ж саме загалом стосується й запропонованого З.О. Погорєловою [230, с.106] надання комітетам права остаточно вирішувати питання відхилення поправок до законопроектів.

Згідно п. 12 ч. 1 ст. 16 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] комітети окремо зобов’язуються подавати на розгляд парламенту «висновки, рекомендації, проекти актів Верховної Ради України», що відображає необхідність своєчасного подання ними в рамках законодавчого процесу відповідних належно оформлених документів. При цьому тут дещо недоречним є згадування рекомендацій комітетів, які застосовуються не стільки у законопроектній, а в контрольній діяльності парламентських комітетів. У той же час даний обов’язок комітетів слід поширити на деякі інші документи, які подаються комітетами на розгляд парламенту (порівняльна таблиця, урядовий план заходів для введення в дію закону і т. ін.).

Крім цього, для забезпечення відкритості законодавчого процесу, неупередженого, ґрунтовного й фахового попереднього розгляду пропозицій і поправок правильним буде обов’язкове залучення на засідання головного комітету для їх розгляду ініціатора таких пропозицій/поправок, представників зацікавлених органів і організацій, вчених та експертів (у тому числі із зарубіжних країн). Як відзначає З.О. Погорєлова [231], узгодження комітетом з ініціаторами пропозицій і поправок сприятиме зменшенню тривалості їх розгляду на засіданні парламенту.

Як один із обов’язків комітетів при здійсненні законопроектної функції п. 11 ч. 1 ст. 16 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] також визначено вивчення громадської думки, розгляд звернень громадян й інших пропозицій щодо прийняття законів (внесення до них змін). Цілком погоджуючись із важливістю постійного двостороннього зв’язку парламентських комітетів із громадськістю й широкого залучення її представників до законотворчої діяльності, відзначимо, що викладене охоплює не усі ефективні форми взаємодії комітетів із громадськістю, зокрема має йтися і про розгляд електронних петицій, проведення круглих столів, зустрічі членів комітетів із виборцями тощо. Як констатує Б.І. Ольховський [73, с.20], відкритість законодавчого процесу та залучення до нього широких кіл громадськості сприяє демократизації влади, підтримці законів суспільством і підвищенню його правової культури. До того ж саме по собі «вивчення громадської думки» не зовсім коректно відносити тільки до законопроектної функції комітетів, що має стосуватись й інших напрямків діяльності даних робочих органів Верховної Ради України.

У зв’язку з недостатнім врахуванням під час комітетських обговорень думки громадськості та фахівців К.В. Манжул відмічає необхідність створення громадських рад із обговорення законопроекту, які б здійснювали його попередню експертизу та напрацювання пропозицій [269, с.30, 32]. Утворення при комітетах громадських і науково-консультативних рад передбачалось й законопроектом від 23.12.2014 р. реєстр. № 1591. Пропозиція щодо обов’язкового створення при комітетах громадських консультативних рад із представників неурядових організацій та експертів знаходить підтримку і в інших джерелах [283, с.29], також пропонується створення в кожному комітеті «каталогу провідних громадських організацій,

конкретних експертів» [74]. При цьому В.В. Косинський [197, с.8–10], поділяючи таку пропозицію, констатує наявність лише у сімох комітетах парламенту восьмого скликання громадських рад за повної відсутності даних про результати їх роботи. На нашу ж думку, неупереджене громадське обговорення законопроектів у правовій демократичній державі не обов'язково потребує утворення формалізованих «громадських рад» (з постійним складом лояльних активістів) при комітетах й може здійснюватись як окремо від них, так і через запрошення представників громадськості на засідання/слухання комітетів, проведення спільних круглих столів тощо. Ключове значення тут має не стільки саме вивчення комітетами громадської думки, скільки адекватне реагування на неї, у разі доцільності врахування пропозицій громадськості, а також забезпечення високого рівня відкритості діяльності комітетів. Наприклад, у першій редакції Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР постійні комісії парламенту прямо зобов'язувались «своєчасно реагувати» на громадську думку.

Конструктивним може бути й одержання висновків інших комітетів (наприклад, Комітету з питань бюджету, Комітету з питань прав людини та ін.) або проведення спільних із ними засідань (наприклад, для розгляду альтернативних пропозицій і поправок, щодо яких головний комітет не зміг самостійно прийняти рішення). Враховуючи часті ситуації одночасного розгляду декількома комітетами законопроекту (пропозицій і поправок до нього) без узгодження їх позицій [64, с.61–62; 263, с.26], особливо актуалізується інтенсифікація проведення спільних засідань таких комітетів, що у свою чергу потребує високого рівня погодженості їх діяльності й розгорнутого врегулювання підстав і порядку скликання та проведення спільних засідань парламентських комітетів. Так, наприклад, закріплюючи окреме голосування кожного комітету на спільному засіданні [33], залишилась невизначеною необхідна для прийняття на ньому рішення кількість голосів від кожного комітету.

Наразі згідно ч. 4 ст. 118 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] передбачено лише право головного комітету на одержання висновку Комітету з питань правової політики та правосуддя з приводу конституційності пропозиції до законопроекту. Як на нас, з метою своєчасного відхилення усіх неконституційних пропозицій вищевказаний висновок має надаватись не тільки «за

зверненням головного комітету», а і за ініціативою самого Комітету з питань правової політики та правосуддя й окремих народних депутатів України. Водночас з огляду на підготовчо-допоміжний статус комітетів висновки Комітету з питань правової політики та правосуддя не мають остаточного значення й не виключають подальший розгляд парламентом визнаної неконституційною пропозиції до законопроекту.

Відмітимо, що у разі неприйняття парламентом законопроекту в другому читанні він (повністю або його окремі розділи, глави, статті) направляється головному комітету на доопрацювання з наступним поданням на повторне друге читання. Зміст означеного доопрацювання безпосередньо на законодавчому рівні не закріплюється, проте загалом воно аналогічне підготовці головним комітетом законопроекту до другого читання, щоправда стосуючись внесених після другого читання пропозицій і поправок до ще неприйнятих статей законопроекту. Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 12, п. 5 ч. 1 ст. 16 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] доопрацювання комітетами проектів актів Верховної Ради України за її дорученням (а К.В. Манжул чомусь стверджує, що і «з власної ініціативи» [269, с.28, 29]) може здійснюватись й на інших етапах законодавчого процесу – за результатами розгляду таких законопроектів у першому та наступних читаннях, забезпечуючи тим самим їх належну підготовку до подальшого розгляду на засіданнях парламенту.

Поряд із прийняттям рішень щодо пропозицій і поправок на головний комітет в рамках підготовки законопроектів до другого читання покладаються й деякі менш значні, другорядні задачі. Зокрема, згідно ч. 1 ст. 122 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] парламент може доручити головному комітету чи редакційній групі внести редакційні уточнення з урахуванням поправок, внесених на засіданні парламенту. Оскільки у даному разі йдеться про внесення суто технічних, редакційних змін до тексту законопроекту, навряд чи доцільним є залучення до такої роботи усього головного комітету. Більш оптимальним тут вбачається внесення редакційних уточнень секретаріатом головного комітету під керівництвом керівника головного комітету.

З огляду на недосконале законодавство та практику законотворчої діяльності комітетів Верховної Ради України маємо погодитись із К.В. Манжул щодо потреби

забезпечення неухильного дотримання головним комітетом законодавчої процедури, посилення його відповідальності за якісне опрацювання та проходження законопроекту [269, с.33]. При цьому більшій відповідальності комітетів навряд чи сприятиме їх формальне зобов'язання «якісно» готувати законопроекти для розгляду парламентом (як у першій редакції Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР). Водночас запропоноване розширення контролю головного комітету за обговоренням законопроектів у комітетах [269, с.33] для збереження їх неупередженості та підвищення організованості має спрямовуватись виключно на координацію розгляду законопроектів у комітетах і контроль строків підготовки їх висновків.

На відміну від підготовки законопроекту до першого та другого читань його підготовка у головному комітеті до третього читання є менш тривалим і працемістким етапом законодавчого процесу. Зокрема, головний комітет розглядає та приймає (або відхиляє) поправки щодо внесення виправлень і уточнень, усунення помилок і суперечностей у тексті законопроекту, неузгодженостей між його структурними частинами. Особливістю роботи головного комітету на даному етапі є здійснення ним не доопрацювання змісту законопроекту, а усунення редакційних, технічних і структурних недоліків законопроекту без зміни його змісту. Водночас така діяльність так само має досить важливе значення, забезпечуючи юридичну точність і вивіреність, логічність та зрозумілість положень майбутнього закону як необхідної складової його належної реалізації [282].

Хоча Регламент Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] конкретно не визначає порядок підготовки головним комітетом законопроекту до третього читання, вищевказана сутність такої діяльності, як правило, не потребує залучення інших парламентських комітетів, представників державних органів, науковців і експертів, що в значній мірі спрощує і пришвидшує підготовку головним комітетом остаточної редакції законопроекту, порівняльної таблиці, свого висновку й інших необхідних супровідних документів. Наголосимо, що в рамках підготовки законопроекту до третього читання головним комітетом особлива увага має приділятись не лише внесенню виправлень та усуненню помилок, але й питанням забезпечення впровадження та реалізації законопроекту після його прийняття.

З цією метою згідно ч. 2 ст. 127 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] головним комітетом до третього читання крім законопроекту також подаються перелік законів, до яких необхідно внести зміни; урядовий «план організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів для введення в дію закону»; проекти актів, прийняття яких передбачено законопроектом або необхідно для його введення в дію. Погоджуючись із доцільністю попереднього напрацювання означених документів, вважаємо доречним деяке розширення подібних заходів, спрямованих на впровадження законопроекту після його прийняття. По-перше, головним комітетом має подаватись не просто перелік законів, до яких слід внести зміни, а проект доручення парламенту профільним комітетам розробити проекти змін до таких законів. По-друге, дещо абстрактним вбачається одержання головним комітетом відповідного урядового плану заходів лише «у разі необхідності», що, як на нас, має стосуватись усіх законів, виконання яких потребує вжиття певних заходів органами виконавчої влади. І, по-третє, урядовий план повинен включати не тільки вищевказані заходи, а і інші необхідні заходи для введення закону в дію (наприклад, зовнішньополітичні).

Із прийняттям парламентом закону в цілому за головним комітетом залишаються окремі повноваження щодо подальшого проходження прийнятого закону, зокрема його оформлення для подання на підпис Голові Верховної Ради України, підготовка уточненого тексту закону у разі прийняття пропозицій про усунення виявлених у ньому неузгодженостей та неточностей, ведення справи закону тощо. Така діяльність не передбачає безпосередньої роботи головного комітету над змістом законопроекту, більшою мірою зводячись до його техніко-юридичного, редакційного супроводження. Відтак з метою раціонального використання потенціалу парламентських комітетів правильним вбачається практичне здійснення вказаних повноважень не стільки самим головним комітетом, а під його загальним керівництвом секретаріатом головного комітету та іншими підрозділами Апарату Верховної Ради України. Власне, саме останні згідно п. 48 Положення від 22.05.2006 р. № 428 [244] на практиці й здійснюють ведення справи законопроекту.

Недостатньо чітко й розгорнуто Регламент Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] врегульовує особливості участі парламентських

комітетів у забезпеченні повторного розгляду законів, повернених Президентом України. Так, в рамках розгляду пропозицій глави держави у головному комітеті ним вивчається «обґрунтованість кожної окремої пропозиції» (ч. 3 ст. 133 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р.), але не її конституційність, узгодженість з іншими положеннями закону, реальність, фінансова забезпеченість і т. ін., що так само слід враховувати при ухваленні головним комітетом висновку щодо доцільності прийняття чи відхилення пропозицій Президента України. Окрім того, з огляду на необхідність ретельного опрацювання пропозицій Президента України та прийняття щодо них аргументованого рішення також актуалізується обов’язкове залучення до розгляду таких пропозицій на засідання головного комітету представника глави держави, представників інших зацікавлених органів і громадськості, вчених та експертів. Те ж саме в цілому стосується й доопрацювання у головному комітеті неприйнятого після повторного розгляду закону, поверненого Президентом України.

У цьому питанні конструктивним було би й обов’язкове одержання головним комітетом висновків тих комітетів, які брали участі у підготовці законопроекту, перш за все, до першого та другого читань. На сьогодні ж на даному етапі висновки інших комітетів надаються ними або ініціативно, або за зверненням головного комітету, тобто факультативно. До речі, тут слід вказати як недолік те, що передбачений ч. 2 ст. 133 Регламент Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] десятиденний строк підготовки іншими комітетами своїх висновків обчислюється з дня надходження звернення головного комітету, не обмежуючи тим самим строк підготовки іншими комітетами висновків з власної ініціативи й не погоджуючи його із загальним терміном розгляду головним комітетом пропозицій Президента України.

Окрім того, в рамках реалізації законопроектної функції комітети беруть участь і у підготовці до розгляду Верховною Радою України проектів змін до Конституції України та проектів Державного бюджету України. В основу такої діяльності покладено загальні повноваження комітетів з підготовки та доопрацювання законопроектів (зокрема підготовки висновків щодо них, розгляду пропозицій і поправок тощо) з урахуванням особливостей підвищеної важливості, відповідальності та складності затвердження конституційних змін і Державного бюджету України.

Серед повноважень комітетів також виділяється аналіз практики застосування законів, підготовка пропозицій щодо їх «систематизації, кодифікації» (п. 7 ч. 1 ст. 16 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]), що в цілому спрямовуються на забезпечення своєчасної, повної та правильної реалізації законів, підготовки проектів необхідних до них змін тощо. При цьому аналіз практики застосування законів слід розглядати в контексті не стільки законопроектної, скільки контрольної функції парламентських комітетів. Віднесення п. 1 ч. 1 ст. 14 Закону України від 04.04.1995 р. аналізу практики застосування законів і до змісту контрольної функції підтверджує внутрішню неузгодженість даного Закону України та відсутність цілісного розуміння сутності повноважень комітетів. Поза цим, кодифікація є різновидом систематизації законодавства, що актуалізує уточнення означених повноважень комітетів, орієнтуючи їх на підготовку пропозицій щодо усіх форм систематизації законів.

Загалом підготовка законопроектів до першого, другого та третього читань є ґрунтовним і послідовним процесом їх розгляду та доопрацювання головним та іншими комітетами Верховної Ради України, що спрямований на підвищення якості її актів, спрощення й пришвидшення їх прийняття.

Таким чином, сутність законопроектної функції комітетів Верховної Ради України полягає у забезпеченні прийняття (зміни, скасування) законів України та інших парламентських актів шляхом розробки їх проектів, доопрацювання та попереднього розгляду, розгляду пропозицій і поправок та підготовки висновків. До особливостей законопроектної діяльності відноситься залучення до неї одразу декількох комітетів за провідної ролі головного комітету; всеохоплюючий і забезпечувальний характер повноважень комітетів у сфері законотворчості; їх поширення на проекти не тільки законів, а й інших парламентських актів; прийняття комітетами рішень на основі як об’єктивних (професійних), так і суб’єктивних (політичних) факторів. Конституційно-правові засади законопроектної діяльності парламентських комітетів характеризуються деякою застарілістю їх профільного закону й неузгодженістю його окремих положень із Регламентом Верховної Ради України, який також залишає остаточно неврегульованим порядок і строки підготовки (доопрацювання) головним комітетом законопроекту до розгляду на

засіданнях Верховної Ради України, засади його взаємодії та спільної роботи з іншими парламентськими комітетами тощо. Усунення цих та інших недоліків сприятиме більш фаховому, злагодженому й оперативному розгляду та прийняттю якісних, консенсусних актів Верховної Ради України.

2.2. Особливості організаційної функції та повноважень комітетів Верховної Ради України

Забезпечення діяльності Верховної Ради України здійснюється її комітетами насамперед через виконання їх законопроектної та контрольної функцій. Водночас ефективне здійснення даних функцій щільно пов’язане з не менш важливою організаційною функцією комітетів Верховної Ради України, яка охоплює одразу декілька організаційно-підготовчих напрямків їх діяльності, у тому числі попереднє обговорення кандидатур в рамках номінаційної функції парламенту. Порівняно з законопроектним і контрольним напрямками діяльності комітетів їх організаційна функція та повноваження мають більш різноплановий характер, окремі такі повноваження істотно відрізняються за формами та наслідками їх реалізації. Вказане зумовлює відносно незначний ступінь законодавчої урегульованості організаційної функції та повноважень парламентських комітетів, що негативно позначається на продуктивності, відповідальності й злагодженості їх практичної реалізації.

Зазначимо, що проблематика функцій та повноважень комітетів Верховної Ради України вже розглядалася такими вченими як О.М. Анохін [205], Ю.В. Баскакова [285], Ю.Д. Древаль [286], М.В. Развадовська [38], А.В. Шипіка [263] та інші. У той же час їх дослідження більшою мірою стосуються законопроектної та контрольної діяльності парламентських комітетів, лише побічно розкриваючи особливості їх окремих організаційних повноважень, комплексно не характеризуючи цілісність організаційної функції та повноважень, їх взаємозв’язок з іншими функціями комітетів Верховної Ради України. А відтак в контексті вдосконалення конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України й вбачаються актуальними питання їх організаційної функції та повноважень.

Передусім, відмітимо, що багатокомпонентність організаційної функції комітетів Верховної Ради України, визначеної ст. 13 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], ускладнює однозначне визначення її сутності та змісту. Тому слід звернутись до загального розуміння організаційної функції як одного з напрямків діяльності, що властива не тільки парламентським комітетам, а й іншим органам, установам і організаціям. Зокрема, у менеджменті організаційна функція визначається як вид діяльності, спрямований на формування структури організації, встановлення в ній системи зв'язків і відносин, забезпечення всім необхідним для досягнення поставлених цілей [287]. У науці державного управління організаційна функція розглядається як процес створення управлінської структури, що дає можливість працівникам ефективно взаємодіяти для досягнення мети організації [288].

Екстраполюючи вищевикладене, з урахуванням забезпечувально-допоміжного призначення комітетів Верховної Ради України їх організаційна функція може бути визначена як вид діяльності забезпечувально-допоміжного характеру, направлений на створення належних умов для ефективного функціонування парламентських комітетів, виконання їх законопроектної та контрольної функцій, а також реалізації установчо-номінаційної та представницької функцій Верховної Ради України.

Сутність організаційної функції комітетів виражається у конкретних напрямках і видах їх діяльності. За своєю будовою організаційна функція парламентських комітетів є складною (інтегративною), що може бути поділена на менші за обсягом функції, зокрема функцію планування, функцію розгляду звернень і т. ін. При цьому, такі прояви (форми) організаційної функції парламентських комітетів як планування роботи, збір і аналіз інформації, формування порядку денного, підготовка звітів і т. ін. є більш-менш однорідною внутрішньоструктурною діяльністю, що забезпечує здійснення основних повноважень комітетів Верховної Ради України та здебільшого опосередковано позначається на реалізації функцій парламенту. У той же час попереднє обговорення і підготовку висновків по кандидатурам, що обираються, призначаються, затверджуються парламентом (п. 3 ч. 1 ст. 13 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]), можна відносити до змісту організаційної функції з певною часткою умовності, оскільки здійснення такої діяльності прямо пов'язане з

забезпеченням реалізації кадрових (номінаційних) повноважень Верховної Ради України. Наприклад, до функцій комітетів Конгресу США крім законопроектної, організаційної та наглядової прямо відноситься і установча (номінаційна) функція [74, с.58]. Окрім того, участь комітетів у міжпарламентській діяльності та взаємодії з міжнародними організаціями (п. 8 ч. 1 ст. 13 даного Закону України) є складовою реалізації на міжнародному рівні представницької функції Верховної Ради України.

Тут маємо підкреслити, що попри свою різноплановість організаційна функція комітетів все ж таки не позбавлена системності, що виражається у спільній кінцевій меті реалізації усіх повноважень, законодавчо віднесених до змісту організаційної функції, а також у взаємопов'язаності та узгодженості організаційних повноважень між собою та з іншими напрямками діяльності комітетів [289]. Так, наприклад, збір і аналіз інформації, організація слухань, участь у формуванні порядку денного засідань парламенту здійснюється його комітетами в рамках підготовки та розгляду законопроектів. У той же час слід звернути увагу на недостатню упорядкованість закріпленого Законом України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] змісту функцій комітетів, внаслідок чого їх організаційні за суттю повноваження одночасно відносяться не тільки до організаційної, а і до інших функцій комітетів (наприклад, аналіз практики застосування законів, організація слухань, узагальнення пропозицій, розгляд звернень тощо). Вказане відображає не стільки безсистемність повноважень комітетів Верховної Ради України, як недосконалість їх законодавчого регулювання.

Поряд із вище вже означеною різноплановістю до особливостей організаційної функції парламентських комітетів також відноситься й її забезпечувальний характер, що проявляється у попередньо-допоміжній сутності організаційної діяльності комітетів щодо інших їх функцій та функцій самої Верховної Ради України. Одночасно із цим, як слушно наголошує А.В. Шипіка [263, с.24], комітети володіють високим рівнем автономії при вирішенні питань власної діяльності.

Значення організаційної функції комітетів визначається, перш за все, ступенем і характером впливу організаційних повноважень на досягнення мети комітетів Верховної Ради України щодо забезпечення реалізації функцій та повноважень останньої. Відповідно організаційна функція парламентських комітетів прямо

забезпечує реалізацію установчо-номінаційної та представницької функцій Верховної Ради України та опосередковано впливає на належне виконання інших її функцій.

На відміну від законопроектної та контрольної функцій комітетів Верховної Ради України її організаційна функція безпосередньо не згадується у Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [32]. Головною мірою це пояснюється здебільшого забезпечувально-допоміжним значенням організаційної функції щодо інших основних напрямків роботи комітетів, що не виявляє потреби в окремому конституційному закріпленні їх організаційної функції. Водночас, наприклад, повноваження комітетів із попереднього обговорення і підготовки висновків по кандидатурам, що обираються, призначаються та затверджуються парламентом, охоплюються змістом «підготовки та попереднього розгляду питань» як одного з завдань комітетів, передбаченого ч. 1 ст. 89 Конституції України [32].

З приводу нормативно-правового регулювання організаційної функції та повноважень комітетів Верховної Ради України також слід зауважити, що зміст і порядок реалізації не усіх складових організаційної функції (ст. 13 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]) дістали належного розгорнутого визначення у положеннях даного Закону України чи Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34]. Зокрема, наприклад, йдеться про підготовку звітів комітетів про підсумки діяльності і надання ними роз’яснень. Так само переважно лише декларуються відповідні права і обов’язки комітетів при здійсненні організаційної функції без необхідної деталізації гарантій та шляхів їх реалізації.

У той же час підготовка комітетами висновків з питань призначення референдуму про зміну території України, а також виборів глави держави і до органів місцевого самоврядування згідно гл. 2 Розділу ІІІ Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР відноситься до прав і обов’язків комітетів «при здійсненні організаційної функції», хоча така діяльність не передбачається змістом самої організаційної функції комітетів. На нашу думку, вказані повноваження комітетів безпосередньо забезпечують реалізацію представницької та установчої функцій Верховної Ради України й за аналогією з попереднім обговоренням кандидатур, що призначаються парламентом, лише з певною умовністю може розглядатись в

контексті організаційної функції комітетів (більшою мірою маючи відношення до їх законопроектної функції). Так чи інакше, вищевикладене дозволяє констатувати недостатню відповідність законодавчо визначених прав і обов'язків парламентських комітетів при здійсненні їх організаційної функції (ст. 17–23 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]) змісту такої функції (ст. 13 даного Закону України).

Характеризуючи особливості організаційної функції комітетів Верховної Ради України, необхідно детальніше зупинись на її законодавчо визначених конкретних складових, правах і обов'язках у даній сфері.

Так, до усталених проявів організаційної функції парламентських комітетів згідно п. 1 ч. 1 ст. 13 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] відноситься планування ними своєї роботи. На провідне значення плановості в діяльності комітетів Верховної Ради України вказує її включення до переліку принципів функціонування комітетів, що пояснюється необхідністю забезпечення високого рівня організованості, упорядкованості та послідовності у здійсненні значної за обсягом роботи парламентських комітетів, раціонального використання їх потенціалу та підвищення відповідальності за реалізацію запланованих заходів. Планування діяльності, як зазначає М.В. Развадовська, є необхідною умовою цілеспрямованості та чіткої організації роботи парламентських комітетів, що повинно мати комплексний характер і передбачати прийняття перспективних, річних, квартальних планів діяльності комітетів [38, с.105]. При цьому планування може розглядатись не тільки як функція і принцип, але і як неправова форма діяльності комітетів, сутність якої полягає у визначенні завдань, засобів і шляхів їх реалізації, конкретних заходів для досягнення поставлених завдань, строків їх виконання і відповідальних за це членів комітету та працівників його секретаріату. Іманентною складовою ефективності планування роботи комітетів виступає не лише затвердження відповідних планів, а і дієвий контроль за їх виконанням з боку Верховної Ради України та громадськості.

Наразі відповідно до ст. 41 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] передбачено складання комітетами планів своєї роботи на кожну чергову сесію Верховної Ради України. При цьому такі плани мають затверджуватись рішеннями комітетів до початку чергової сесії парламенту, що водночас залишає

неврегульованим можливість і порядок внесення змін до вже затверджених планів роботи комітетів під час сесії парламенту. Відзначимо, що плани роботи комітетів повинні мати як поточний, так і перспективний характер, бути реально виконуваними (не формальними), стабільними і водночас гнучкими щодо внесення необхідних змін.

Як на нас, з метою активізації прогнозування та планування комітетами своєї роботи воно не має обмежуватись підготовкою лише вищевказаних планів, що для підвищення організованості їх діяльності за необхідності може також включати складання планів роботи комітетів на весь період скликання Верховної Ради України або на певні терміни (на рік, місяць тощо), за окремими напрямками діяльності. Зокрема, Рекомендаціями щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності парламенту [223] передбачалось схвалення щорічних планів роботи комітетів з питань наближення законодавства до законодавства ЄС. Так само доцільним постає затвердження в рамках планів діяльності парламентських комітетів планів роботи їх підкомітетів і робочих груп, що повинні ґрунтуватись на загальних планах роботи парламенту. Окрім того, якщо внесення пропозицій до перспективних планів законопроектної роботи Верховної Ради України (п. 6 ч. 1 ст. 12 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]) є складовою законопроектної функції комітетів, то саме підготовка пропозицій до таких планів може розглядатись вже в контексті їх організаційної функції. До організаційної функції комітетів має відношення й підготовка профільним комітетом проекту календарного плану роботи сесії Верховної Ради України (ч. 7 ст. 19 її Регламенту від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34]), що актуалізує деяке уточнення організаційного напрямку роботи комітетів як «планування своєї роботи та участь у плануванні роботи Верховної Ради України».

Із плануванням парламентськими комітетами своєї роботи щільно пов’язана інша складова їх організаційної функції – підготовка письмових звітів про підсумки діяльності комітетів (п. 9 ч. 1 ст. 13 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]), що сприяє контролю парламентом роботи комітетів і прийняттю на цій підставі рішень з приводу організації їх діяльності, керівництва, персонального складу тощо. Підготовка звітів дозволяє не тільки парламенту, але насамперед й самим комітетам проаналізувати і оцінити повноту та своєчасність реалізації запланованих заходів,

виявити відповідні недоліки і врахувати їх у подальшій роботі. Також у річних звітах комітетів пропонується формулювати пріоритетні напрямки реформування законодавства [74, с.87], що насправді більш доцільно відображати у планах роботи комітетів. Згідно ч. 2 ст. 53 даного Закону України комітети мають затверджувати звіти після розгляду питання про виконання планів їх роботи «наприкінці кожної сесії Верховної Ради України», що не зовсім узгоджується з складанням планів роботи комітетів не на «кожну», а лише на «кожну чергову» сесію Верховної Ради України. Тут зауважимо відсутність нагальної потреби запропонованого запровадження механізму щорічного інформування парламенту його комітетами про результати їх контрольної діяльності [39, с.28], оскільки інформація про усю діяльність комітетів вже має відображатись в їх звітах, затверджуваних наприкінці кожної сесії.

Враховуючи реально здійснювані повноваження і необхідність забезпечення ефективного контролю парламенту за діяльністю його комітетів, більш точно дану складову їх організаційної функції можна сформулювати як «підготовка і затвердження звітів про підсумки своєї діяльності, здійснення інших форм звітування Верховній Раді України». При цьому, згідно ч. 1 ст. 53 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] комітети повинні звітувати про свою роботу Верховній Раді України «у випадках, передбачених цим Законом та Регламентом Верховної Ради України». Однак, профільне законодавство, у тому числі й Регламент Верховної Ради України, наразі залишає неврегульованими конкретні особливості підготовки та затвердження звітів комітетів, можливість підготовки додаткових звітів (не тільки наприкінці сесії; за окремими напрямками діяльності; за ініціативою парламенту, депутатських фракцій або груп, певної кількості парламентарів), порядок розгляду парламентом звітів комітетів та, що головне, його наслідки. Існують й дискусійні пропозиції щодо віднесення звітів комітетів до видів їх актів [74, с.91].

Наступним проявом організаційної функції комітетів Верховної Ради України є проведення ними збору та аналізу інформації, організація слухань, у тому числі на засіданнях парламенту (п. 2 ч. 1 ст. 13 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]). Така діяльність парламентських комітетів, маючи на меті максимально швидке й повне отримання та дослідження необхідної інформації, забезпечує прийняття

комітетами дієвих, виважених і обґрунтованих рішень. Зазначимо, що робота з інформацією, зокрема її збір і аналіз, логічно складають основу будь-якої суспільно-державної та індивідуальної діяльності, у тому числі й діяльності парламентських комітетів. З огляду на це, нами не вбачається нагальної потреби окремого законодавчого закріплення права комітетів аналізувати, вивчати і досліджувати інформацію з питань, що належать до предметів їх відання, що сьогодні передбачено п. 2 ч. 1 ст. 13, ч. 1 ст. 17 даного Закону України. При цьому не зовсім коректним є й віднесення до змісту організаційної функції комітетів проведення лише «аналізу інформації» з огляду на розмаїття інших методів роботи з інформацією (синтез, індукція, дедукція, порівняння, оцінка, узагальнення тощо). Наприклад, перша редакція Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР також передбачала дослідження постійними комісіями тенденцій та прогнозування розвитку ситуацій.

Право комітетів на отримання (збір) інформації має забезпечуватись наразі відсутніми законодавчими гарантіями та чітким порядком його реалізації для повного та своєчасного отримання парламентськими комітетами необхідної їм інформації. Що ж до обсягу інформаційних прав парламентських комітетів слід зауважити деяку неточність положень Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], що обмежують отримання та аналіз інформації питаннями, які належать в одному випадку «до повноважень комітетів», а в іншому випадку – «до предметів їх відання».

Дещо абстрактним вбачається формулювання права парламентських комітетів отримувати від органів публічної влади та організацій «необхідні матеріали і документи для забезпечення діяльності комітетів» (ч. 2 ст. 17 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]), яке фактично залишає можливість довільного визначення комітетом необхідності йому тієї чи іншої інформації. Неоднозначним постає й питання меж права парламентських комітетів на отримання інформації, що зумовлено необхідністю забезпечення інформаційної безпеки України, дотримання правового режиму інформації з обмеженим доступом. Наразі згідно ч. 6 ст. 27 Закону України від 21.01.1994 р. № 3855-XII [290] народним депутатам України як членам парламентських комітетів за посадою надається доступ до державної таємниці усіх

ступенів секретності. На нашу думку, в умовах агресії з боку Російської Федерації доступ членів комітетів до державної таємниці (зокрема у сфері оборони, зовнішніх відносин і державної безпеки) не повинен бути автоматичним і безмежним. Окрім того, також неприпустиме зловживання комітетами своїми інформаційними правами для одержання інформації з обмеженим доступом (таємниця слідства, банківська таємниця, таємниця сповіді, лікарська таємниця тощо). Показовим тут є Рішення Конституційного Суду України від 05.03.2003 р. № 5-рп/2003 [291], відповідно до якого Національний банк України зобов'язаний розглянути, але не обов'язково задовольнити депутатські (комітетські) звернення і запити. У зв'язку із цим доречним буде чітке законодавче визначення тієї інформації (її видів і предмету), що не може запитуватись парламентськими комітетами.

Ключового значення у належному інформаційному забезпеченні роботи комітетів Верховної Ради України набувають шляхи і способи одержання ними відповідної інформації, оскільки чинне законодавство не наділяє комітети якимись особливими (властивими тільки їм) інформаційними правами. Зокрема, згідно ч. 3, 4 ст. 17 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] комітети мають права на отримання інформації, що надається Верховній Раді України, і направлення від імені комітетів звернень до різноманітних органів публічної влади та організацій. Як на нас, в рамках підвищення рівня інформаційного забезпечення діяльності комітетів доцільно закріпити їх право не тільки на інформацію, що надається Верховній Раді України, а й на інформаційні матеріали (як одержані, так і створені), які мають у розпорядженні інші органи, посадові особи та апарат парламенту.

Також існують відмінності між вищевказаним профільним Законом України і ст. 16 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [117] в частині переліку суб'єктів, до яких може бути направлене депутатське (комітетське) звернення, зокрема до таких суб'єктів цілком слушно додатково віднесено об'єднання громадян та посадових осіб органів публічної влади. Окрім того, подібні комітетські звернення за своєю суттю обов'язкові до розгляду, а не до виконання, що не гарантує надання відповідними суб'єктами парламентським комітетам запитуваної ними інформації. При цьому свого часу за першою редакцією Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР усі органи

та організації прямо зобов'язувались виконувати законні вимоги тодішніх постійних комісій щодо надання їм необхідних матеріалів і документів.

За аналогією з правом комітетів на звернення (у порядку депутатського звернення) актуалізується надання їм загального права на депутатський запит з будь-яких питань, що належать до предметів їх відання. Сьогодні ж комітети Верховної Ради України в рамках їх контрольної функції мають право ініціювати направлення запиту лише до Президента України, що передбачено п. 34 ч. 1 ст. 85 Конституції України від 28.06.1996 р. [32], ст. 15 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [117] і лише побічно згадується у Законі України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33].

Зазначимо, що віднесення організації слухань (проведення яких є однією з форм одержання інформації) до організаційної функції комітетів Верховної Ради України загалом відповідає підготовчо-забезпечувальному характеру заходів, здійснюваних ними для проведення відповідних слухань. Разом з тим організація та підготовка слухань у комітетах і парламентських слухань одночасно відноситься й до контрольної функції комітетів (п. 4, 5 ч. 1 ст. 14 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]), що пояснюється цілями й контрольною спрямованістю таких слухань. Відтак з метою уточнення змісту функцій комітетів й усунення колізій і дублювань між ними пропонуємо розглядати підготовку та проведення відповідних слухань насамперед в рамках контрольної функції комітетів Верховної Ради України.

Самостійним напрямком діяльності парламентських комітетів, спрямованим на забезпечення реалізації установчо-номінаційної функції Верховної Ради України, є передбачене п. 3 ч. 1 ст. 13 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] попереднє обговорення комітетами і підготовка висновків щодо кандидатур посадових осіб, яких обирає, призначає, затверджує Верховна Рада України або надає згоду на їхнє призначення. Деякими вченими така діяльність визначається як установча функція або «установчий вимір організаційної функції комітетів» [74, с.31, 89]. При цьому, як на нас, у формулюванні даного напрямку діяльності комітетів більш правильно й послідовно буде говорити не про «попереднє обговорення», а про «попередній розгляд» і підготовку висновків з кадрових питань, що термінологічно відповідає як меті діяльності комітетів (ч. 1 ст. 89 Конституції України [32]), так і їх

конкретним повноваженням у даній сфері, визначеним ст. 18 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] і Гл. 33 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34]. До того ж у дійсності парламентські комітети здійснюють попередній розгляд і підготовку висновків не тільки щодо призначення (обрання, затвердження, надання згоди на призначення) певних осіб, але у багатьох випадках й з приводу їх звільнення з посад, що також має бути відображено у законодавчій дефініції даної складової організаційної функції комітетів.

Попередній розгляд парламентськими комітетами і підготовка ними висновків щодо призначення/звільнення певних осіб регулюється одразу декількома законами (Законом України від 04.04.1995 р., Регламентом Верховної Ради України від 10.02.2010 р., ст. 6 Закону України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР [292] і т. д.). Як недолік слід зауважити переважну відсутність розгорнутого регулювання порядку і строків попереднього розгляду питань призначення/звільнення відповідних осіб, наприклад, що стосується проведення засідань комітетів і їх слухань; запрошення на них кандидатів на призначення/звільнення, експертів, представників громадськості й інших осіб; одержання висновків і пропозицій інших комітетів, фракцій (груп) і зацікавлених організацій тощо. До речі, Закон України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], перелічуючи всі випадки участі комітетів у призначенні та звільненні посадових осіб (ст. 18), чомусь не згадує про попередній розгляд комітетом і підготовку висновку щодо звільнення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, хоча це передбачено ч. 6 ст. 208 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34]. Не відповідає суті здійснюваних комітетами повноважень й назва ст. 18 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], в якій не згадується участь комітетів в «обранні» парламентом посадових осіб, яка водночас передбачена ч. 5 ст. 18 даного Закону України щодо обрання членів Вищої ради правосуддя.

При цьому, як відзначається у науковій літературі [74, с.32, 40; 293], часто комітети нехтують такими повноваженнями, не здійснюючи належну перевірку кандидатур на відповідні посади (наприклад, не проводять стосовно них публічні слухання). В контексті підвищення упорядкованості та організованості діяльності комітетів маємо погодитись із І.Є. Словською [258] щодо доцільності закріплення

уніфікованих вимог до кандидатів на посади, у заміщенні яких бере участь парламент та його органи, а також підстав дострокового звільнення таких посадових осіб.

Сутність і значення попереднього обговорення та підготовки висновків парламентських комітетів щодо призначення/звільнення певних осіб насамперед проявляється у зборі та всебічному дослідженні необхідної інформації для оцінки відповідності таких осіб встановленим кваліфікаційним вимогам і визначення законності та доцільності їх призначення (звільнення), а також у напрацюванні аргументованого, консенсусного попереднього проекту рішення Верховної Ради України з даного приводу. Подібні кадрові повноваження парламентських комітетів щільно взаємопов'язані з їх законопроектною та контрольною функціями, зумовлюючи прийняття Верховною Радою України відповідних правових актів номінаційного характеру, а також виступаючи елементом контролю відповідності вже призначених (обраних) посадових осіб займаним посадам [289].

На сьогодні ст. 18 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] передбачає в рамках підготовки і попереднього розгляду подібних кадрових питань тільки право комітетів «на отримання відповідної інформації», що залишає відкритим питання характеру і обсягу такої інформації, способів і строків її отримання. При цьому навряд чи можна вважати прийнятним самостійне довільне визначення комітетами переліку необхідних їм документів, як це передбачалось першою редакцією Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР. Чітке визначення даних питань особливо актуалізується з огляду на встановлений ч. 3 ст. 205 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] лише чотириденний строк для прийняття комітетом рішення з приводу кандидатури Прем'єр-міністра України. Досить цікавими є положення законопроекту від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 [31], що передбачають право комітетів доручати відповідним органам проводити щодо окремих кандидатур дослідження їх попередньої діяльності. Згідно із цим може бути конструктивним утворення в рамках комітетів цільових підкомітетів або робочих груп, діяльність яких зосереджуватиметься саме на ґрунтовному дослідженні (з дотриманням законних меж і форм) відповідності кандидатів встановленим вимогам. Вважаємо, що подібно до ч. 4 ст. 32 законопроекту від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254

[31] безпідставне неподання (несвоєчасне подання) запитуваної комітетом інформації про кандидата повинно призводити до зупинення або відмови у подальшому розгляді такої кандидатури. Доцільним буде й проведення відкритих комітетських слухань для обговорення та визначення відповідності номінованих кандидатур посадових осіб із запрошенням їх самих, громадськості та інших зацікавлених суб'єктів.

Так чи інакше, наголосимо, що діяльність комітетів з кадрових питань в цілому має ґрунтуватись на загальних принципах здійснення номінаційної функції Верховної Ради України, основними з яких згідно Я.М. Назаренко [256] є законність, невтручання у компетенцію інших державних органів, професійний підбір кандидатів на посади, збалансованість і наукова обґрунтованість державної кадрової політики.

Маємо підкреслити, що рішення (висновки) парламентських комітетів з приводу призначення/звільнення певних посадових осіб загалом є попередніми і не обмежують Верховну Раду України у прийнятті іншого рішення з цього питання (на лише дорадчий характер актів комітетів для парламенту вказується і у Постанові Вищого адміністративного суду України від 04.12.2012 р. [51]). Разом з тим як особливість повноважень комітетів маємо відмітити, що прийняття ними рішень про невідповідність кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України та подання про звільнення члена Вищої ради правосуддя встановленим вимогам зумовлюють припинення участі у конкурсі та повернення подання про звільнення (ч. 14 ст. 208-1, ч. 6 ст. 208-4 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34]). Відтак у таких ситуаціях рішення комітету не попередні, а остаточні й не потребують підтвердження з боку парламенту. З одного боку, це спрощує й пришвидшує роботу Верховної Ради України, позбавляючи її необхідності відволікатись на затвердження нескладних рішень у зв'язку з недотриманням чітких формальних вимог. З іншого ж боку, надання комітетам можливості (навіть у конкретних обмежених випадках) приймати подібні остаточні рішення може вже не зовсім узгоджуватись з підготовчо-допоміжною природою комітетів, а за відсутності механізму оскарження таких їх рішень також може обмежувати права відповідних осіб на розгляд саме парламентом питання їх призначення та звільнення з посади.

Конструктивним постає завчасне оприлюднення до розгляду комітетом на офіційному веб-сайті Верховної Ради України інформації про осіб, які претендують бути обраними на посаду члена Вищої ради правосуддя (ч. 4 ст. 208-1 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34]). З метою забезпечення доступу громадськості й прозорості процесу призначення та звільнення парламентом певних осіб і участі у ньому комітетів, на нашу думку, актуалізується максимально повне та своєчасне оприлюднення на веб-сайті Верховної Ради України перебігу саме всіх процесів призначення та звільнення нею визначених посадових осіб.

Крім цього, як на нас, суміжним із попереднім обговоренням і підготовкою висновків з приводу призначення/звільнення певних осіб є розгляд і надання комітетами висновків щодо надання парламентом згоди на притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт, а також з приводу дострокового припинення його повноважень (ст. 220, 222, 223 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34], взагалі не згадуючись у профільному Законі України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]). Така діяльність має внутрішньопарламентський організаційний характер, що водночас змістовно подібна до інших номінаційних повноважень комітетів Верховної Ради України, зводячись насамперед до встановлення достатності, законності та обґрунтованості підстав для прийняття парламентом певного рішення. При цьому вважаємо надто тривалим двадцятиденний строк підготовки комітетом висновку з приводу притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешту народного депутата України. Поєднуючись з іншими можливостями затягування процесу підготовки даного висновку (відсутність запрошеної особи «з поважних причин», ненадходження витребуваних комітетом матеріалів, невизначеність наслідків недотримання двадцятиденного строку тощо) і відсутністю дієвих превентивних заходів, на практиці це нерідко дозволяє народним депутатам України уникнути відповідальності, затримання чи арешту ще до позбавлення їх депутатської недоторканності.

В рамках забезпечення реалізації установчої та представницької функцій Верховної Ради України на її комітети згідно ст. 19 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] покладається підготовка висновків та інших матеріалів з питань

призначення референдуму про зміну території України, а також виборів глави держави і до органів місцевого самоврядування. Перш за все, зауважимо недосконалість формулювання даної норми, оскільки комітети беруть участь не тільки у призначенні парламентом референдуму про зміну території України, але й у призначенні Президентом України референдуму про внесення змін до Конституції України шляхом попереднього розгляду та підготовки висновків до відповідних законопроектів. Загалом же така діяльність парламентських комітетів, здійснюючись ними в рамках особливого законодавчого процесу, більшою мірою належить не до організаційної, а до законопроектної функції комітетів. Сьогодні участь комітетів у призначенні референдумів і виборів дещо неоднозначно закріплена лише у ст. 19 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] (що згідно назви Глави 2 його Розділу III належить до організаційної функції), водночас не згадуючись у ст. 13 даного Закону України (яка саме визначає зміст організаційної функції). Первинно у законопроекті від 06.06.2005 р. реєстр. № 7613 [294] подібної неузгодженості не було.

Як недолік слід вказати й відсутність належного законодавчого регулювання участі парламентських комітетів у призначенні референдумів і виборів, зокрема Регламент Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] взагалі залишає неврегульованими питання призначення парламентом виборів, у тому числі участь у цьому його комітетів. Частково це пояснюється призначенням виборів шляхом прийняття відповідної постанови Верховної Ради України, що здійснюється в рамках звичайного парламентського нормотворчого процесу і не виявляє істотної специфіки повноважень комітетів Верховної Ради України. При тому, що ч. 2 ст. 145 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] передбачені повноваження комітетів з підготовки висновків до законопроектів в рамках призначення главою держави референдуму про внесення змін до Конституції України, окремо не закріплюються конкретні особливості підготовки комітетами висновків щодо призначення референдуму про зміну території України (визначення доцільності проведення референдуму, його предмету, строків, обсягу фінансування тощо).

Складовою організаційної функції парламентських комітетів згідно п. 4 ч. 1 ст. 13 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] також дещо неоднозначно

визначено підготовку питань на розгляд Верховної Ради України відповідно до предметів їх відання. Зазначимо, що підготовка (і попередній розгляд) питань для їх наступного розгляду парламентом становить одне з закріплених ч. 1 ст. 89 Конституції України [32] основних завдань комітетів. Крім цього, підготовка певних питань на розгляд парламенту є суттю багатьох повноважень комітетів законопроектного і контрольного характеру, зокрема, це підготовка питання про призначення/звільнення посадових осіб, висновків щодо законопроектів і Програми діяльності Кабінету Міністрів України перед їх розглядом на засіданні Верховної Ради України. Означене дозволяє розглядати підготовчу діяльність комітетів не стільки як конкретний прояв їх організаційної функції, скільки як узагальнююче завдання та зміст діяльності. З цього приводу Р.І. Матейчук [68, с.47] підготовку комітетами матеріалів для обговорення на пленарних засіданнях взагалі визначає як їх основну функцію. Спільна та окрема підготовка питань різними комітетами забезпечує їх подальше інформативне обговорення та розгляд у парламенті.

Разом з тим за межами законопроектних, контрольних і номінаційних повноважень комітети Верховної Ради України здійснюють підготовку й окремих інших питань на її розгляд. Тут насамперед йдеться про підготовку комітетами пропозицій про час і процедуру складення присяги членами Вищої ради правосуддя, пропозицій до проекту порядку денного сесії, рішень з процедурних питань, проекту плану співробітництва з парламентами іноземних держав тощо. Підготовка таких питань за своєю природою здебільшого має внутрішньопарламентське та/або забезпечувальне значення щодо інших основних напрямків діяльності комітетів. У цьому контексті дійсно доцільно говорити про здійснення парламентськими комітетами в рамках їх організаційної функції підготовки «організаційних та інших питань» на розгляд Верховної Ради України, що відповідно потребує уточнення законодавчого формулювання даних повноважень. Так само актуалізується й врегулювання наразі відсутніх загальних правил і засад здійснення означених підготовчих повноважень парламентських комітетів, що сприятиме більшій одноманітності, організованості та упорядкованості їх діяльності [295].

Поза цим важливе значення для забезпечення продуктивної роботи Верховної Ради України має участь її комітетів у «формуванні порядку денного пленарних

засідань» парламенту (п. 5 ч. 1 ст. 13 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]). Підготовка та внесення комітетами відповідних пропозицій до порядку денного засідань Верховної Ради України (що залежить від стану розгляду питань у комітетах) дозволяє спланувати і структурувати її діяльність, правильно розставити пріоритети та раціонально розподілити обмежений час роботи парламенту в умовах істотного законопроектного навантаження. При цьому зауважимо необхідність узгодження вищевказаних повноважень комітетів із положеннями Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34], згідно ч. 1 ст. 21 якого комітети подають пропозиції до проекту порядку денного не «пленарних засідань» (як за ст. 20 профільного Закону України), а «сесії» Верховної Ради України в цілому. Одночасно із цим комітетами надаютьсь пропозиції до проекту місячного розкладу засідань сесії Верховної Ради України, визначаються доповідачі на її засіданнях і т. ін., що в рамках організаційної функції комітетів дозволяє говорити більш широко про їх «участь у підготовці та організації розгляду питань на сесії Верховної Ради України».

Наголосимо, що належне виконання повноважень комітетів щодо формування порядку денного сесії парламенту вимагає об’єктивної й добросовісної оцінки ними невідкладності розгляду Верховною Радою України певних питань і фактичного стану їх підготовленості для цього. Як слушно відзначають з цього приводу О.Г. Кушніренко і Т.М. Слінько [227, с.36], саме від детальної підготовки у комітетах питань, які включаються до порядку денного пленарних засідань, у підсумку й залежить ефективність парламенту та його здатність приймати дієві рішення.

Неоднозначним, як на нас, є віднесення п. 6 ч. 1 ст. 13 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] до змісту організаційної функції парламентських комітетів «прийняття рішень, надання висновків, рекомендацій, роз’яснень». Так, надання висновків і рекомендацій є суттю та загальною правовою формою діяльності комітетів Верховної Ради України, широко здійснюваною в рамках їх законопроектної та контрольної функцій. Зокрема, до змісту таких функцій безпосередньо включаються аналогічні повноваження щодо підготовки та подання на розгляд парламенту відповідних висновків, рекомендацій і проектів його актів (п. 1 ч. 1 ст. 14, п. 12 ч. 1 ст. 16 даного Закону України), що фактично унеможливлює чітке

розмежування організаційної функції з іншими функціями парламентських комітетів. Саме тому, враховуючи переважну сферу застосування і офіційний характер висновків і рекомендацій комітетів Верховної Ради України, вважаємо доцільним розглядати їх підготовку та прийняття більшою мірою в контексті законопроектної та контрольної функцій. Тут погоджуємось із З.О. Погорєловою [230, с.125] щодо необхідності встановлення чіткої межі між висновками і рекомендаціями комітету. Проте як позитив слід відзначити законодавчу урегульованість правил оформлення актів парламентських комітетів, змісту їх мотивувальної та резолютивної частин.

У той же час за своєю природою і сутністю до організаційної функції комітетів може відноситись ухвалення ними рішень, які згідно п. 1 ч. 1 ст. 49 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] мають прийматись суто «з організаційних питань». При цьому дана норма не узгоджується з Регламентом Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34], за яким комітети приймають «рішення» не тільки з організаційних, а і з інших питань, зокрема з приводу призначення/звільнення посадових осіб, що досить умовно належить до змісту організаційної функції. Відповідно не відповідає дійсності й п. 3 ч. 1 ст. 49 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], яким передбачається прийняття комітетами рекомендацій (а не рішень) «щодо осіб, які пропонуються для обрання, призначення, надання згоди на призначення чи звільнення Верховною Радою України».

Крім того, до організаційної функції обґрунтовано належить підготовка і прийняття парламентськими комітетами відповідних роз’яснень. Це випливає з виключно допоміжного, неправового характеру таких роз’яснень, які згідно ч. 3 ст. 21, ст. 49 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] не належать до актів комітетів і не мають статусу офіційного тлумачення. До речі, тут відмітимо недосконалість формулювання даної законодавчої норми, яка надає комітетам право «надавати роз’яснення щодо застосування положень законів України», що логічно мало би поширюватись також і на інші акти Верховної Ради України, міжнародні договори тощо. Хоча, як на нас, за наявності механізму офіційного тлумачення законів Конституційним Судом України надання парламентськими комітетами неофіційних роз’яснень законодавства загалом є недоречним рудиментом

(що зберігся ще з першої редакції Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР) й може навіть навпаки ускладнювати правозастосування, враховуючи переважно політичну, а не професійну й експертну сутність комітетів, забезпечувальний характер їх діяльності та переобтяженість іншою насамперед законопроектною роботою. Тим більше, що порядок і особливості прийняття комітетами таких роз'яснень залишаються законодавчо неврегульованими. До організаційної функції комітетів за своїм організаційно-допоміжним характером також може відноситись підготовка протоколу та стенограми їх засідань (втім як і комітетських слухань), які згідно ч. 6 ст. 51 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] є офіційними документами, що підтверджують процес обговорення і прийняття актів комітету.

Окремим проявом організаційної функції парламентських комітетів згідно п. 7 ч. 1 ст. 13 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] виступає розгляд звернень громадян, що надійшли до комітету. Розгляд парламентськими комітетами звернень громадян має важливе значення для забезпечення відкритості їх діяльності, широкого залучення громадськості до виконання законопроектних, контрольних і номінаційних повноважень комітетів, виступаючи додатковим джерелом отримання інформації, необхідної для прийняття ними рішень, висновків і рекомендацій. При цьому дещо неоднозначним є питання розмежування даного організаційного повноваження з розглядом звернень громадян і об'єднань громадян про прийняття (внесення змін до) законодавчих актів, що п. 11 ч. 1 ст. 16 даного Закону України віднесено вже до законопроектної функції комітетів. На нашу думку, розгляд звернень громадян лише опосередковано пов'язаний з реалізацією основних завдань комітетів і забезпеченням діяльності Верховної Ради України, будучи усталеним для всіх державних інституцій внутрішньоорганізаційним, допоміжним повноваженням. Відтак пропонуємо відносити розгляд звернень громадян до організаційної функції комітетів, тоді як реагування на такі звернення шляхом, наприклад, підготовки проектів парламентських актів належатиме вже до інших функцій комітетів.

На сьогодні розгляд комітетами звернень громадян регулюється не тільки загальним законодавством (Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР [238]), але й нормами профільних законів (зокрема Регламенту Верховної Ради України від

10.02.2010 р. № 1861-VI [34] і Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [117]), що, хоча вичерпно й не закріплює усі аспекти даної діяльності комітетів Верховної Ради України, водночас створює для неї необхідні правові передумови. Особливістю розгляду парламентськими комітетами звернень громадян є його здійснення в рамках загальної процедури, без урахування статусу комітетів як робочих органів Верховної Ради України. Проте згідно ст. 22 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] звернення, що надходять до комітетів, мають розглядатись головою комітету або за його дорученням іншими членами комітету, що не зовсім відповідає порядку розгляду комітетом електронних петицій й не узгоджується з колегіальною природою та характером прийняття рішень парламентських комітетів.

Сучасний механізм подання електронних петицій не допускає їх направлення прямо парламентським комітетам, але згідно ч. 1 ст. 223-1 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] вони залучаються до підготовки та попереднього розгляду електронних петицій, направлених Верховній Раді України. Означене здійснюється головним комітетом протягом десяти робочих днів після отримання електронної петиції на його засіданні з затвердженням висновку і можливою підготовкою проекту парламентського акту. При цьому з метою забезпечення повного і своєчасного розгляду головним комітетом електронних петицій доцільним постає закріплення наразі відсутнього граничного строку затвердження ним свого висновку за наслідками розгляду електронної петиції, надання можливості залучення до її розгляду інших комітетів (через проведення спільних засідань, отримання їх висновків), проведення комітетських слухань для всебічного обговорення предмету електронної петиції тощо.

Зазначимо, що належне здійснення парламентськими комітетами (втім як і всіма іншими державними інституціями) розгляду звернень громадян вимагає від них більш відповідального ставлення до них, подолання формалізму при розгляді звернень громадян, забезпечення реального врахування думки громадськості в роботі комітетів Верховної Ради України [295]. Крім розгляду звернень громадян до організаційних повноважень парламентських комітетів також слід відносити інші форми їх взаємодії з громадськістю, наприклад, проведення круглих столів,

брифінгів, зустрічей з виборцями, забезпечення доступу до публічної інформації і т. ін. Окремо необхідно виділити розгляд парламентськими комітетами депутатських запитів і звернень, що здійснюється ними в рамках звичайної процедури. При цьому удосконаленню усіх аспектів організаційної діяльності комітетів сприятиме розвиток електронного парламентаризму, що передбачено Стратегією електронного парламентаризму на 2018–2020 роки [296].

В контексті організаційної функції комітетів Верховної Ради України не можна не відмітити їх участь в міжпарламентській діяльності та взаємодії з міжнародними організаціями (п. 8 ч. 1 ст. 13 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]). Нинішнє формулювання даного повноваження є досить точним, вказуючи на участь комітетів саме у міжпарламентській діяльності, а не міжнародній діяльності в цілому (як це, наприклад, передбачалось законопроектом від 06.06.2005 р. реєстр. № 7613 [294]). Така діяльність комітетів безпосередньо не пов’язана з забезпеченням виконання їх конкретних законопроектних, контрольних і номінаційних повноважень. У той же час підтримання зв’язків з парламентськими органами зарубіжних країн, запозичення позитивного досвіду їх організації та роботи, а також представлення Верховної Ради України у профільних міжнародних організаціях сприяє не лише розвитку міжпарламентського співробітництва, але й просуванню національних інтересів на міжнародній арені. Цілком логічною особливістю подібної міжнародної діяльності парламентських комітетів виступає її погодження Головою Верховної Ради України, планування та підзвітність парламенту, що забезпечує централізованість, упорядкованість і послідовність зовнішньополітичної діяльності Верховної Ради України та її органів. При цьому, як на нас, з метою забезпечення єдності зовнішньополітичної діяльності України доречним також буде інформування та погодження офіційних міжнародних контактів Верховної Ради України з главою держави і Міністерством закордонних справ України.

Загалом участь комітетів Верховної Ради України у міжпарламентській діяльності та взаємодії з міжнародними організаціями лише досить поверхнево врегульована на законодавчому рівні (стосуючись більшою мірою тільки офіційних парламентських делегацій), зокрема залишаючи невизначеними форми такої

взаємодії (наприклад, утворення міжпарламентських об'єднань, проведення спільних заходів, спільна нормотворчість, обмін інформацією і т. ін.), межі та порядок її здійснення. Також дещо недосконалим є формулювання ч. 1 ст. 23 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], за якою парламентські комітети можуть взаємодіяти з органами парламентів іноземних держав і «представництвами міжнародних організацій», але чомусь не з іншими інститутами, органами та установами таких міжнародних організацій. Наприклад, свого часу у першій редакції Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР і законопроекті від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 [31] передбачалась більш широка участь комітетів у роботі «міжнародних організацій і форумів». Крім цього, згідно ч. 1 ст. 204 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] парламент щорічно ухвалює підготовлений профільним комітетом «план співробітництва з парламентами іноземних держав». Погоджуючись із конструктивністю подібного підходу до організації офіційних міжнародних контактів Верховної Ради України та її органів, доцільним буде поширити означене планування і на їх співробітництво з профільними міжнародними організаціями.

Одним із повноважень парламентських комітетів у даній сфері є й внесення пропозицій щодо включення їх членів та/або працівників секретаріатів комітетів до складу офіційних парламентських делегацій (ч. 2 ст. 23 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]). З цього приводу маємо підкреслити, що офіційні парламентські делегації зазвичай складаються з народних депутатів України, які є членами різних комітетів і депутатських груп з міжпарламентських зв'язків. Тому у складі офіційних делегацій вони у першу чергу представляють Верховну Раду України в цілому, а не конкретні її комітети, що не дозволяє розглядати офіційні делегації як безпосередню форму міжпарламентського співробітництва саме комітетів. Так чи інакше, мусимо акцентувати увагу на важливості належного обґрунтування доцільності персонального складу офіційних парламентських делегацій, напрямків, змісту і тривалості їх закордонних візитів з огляду на значний обсяг фінансового забезпечення таких офіційних делегацій.

Наступною складовою організаційної функції парламентських комітетів згідно п. 10 ч. 1 ст. 13 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] виступає

забезпечення висвітлення їх діяльності в засобах масової інформації, що є змістовним втіленням гласності як принципу функціонування парламентських комітетів. Висвітлення діяльності комітетів Верховної Ради України має позитивне значення для забезпечення відкритості їх діяльності, задоволення інформаційних потреб суспільства про неї, активізації участі громадськості в роботі комітетів і контролі за нею, підвищення авторитету комітетів і парламенту в цілому й рівня суспільної довіри до них. За своєю сутністю висвітлення діяльності парламентських комітетів у засобах масової інформації передбачає, по-перше, самостійне оприлюднення комітетами та їх секретаріатами відповідної інформації (плану роботи, прийнятих актів, протоколів і стенограм засідань тощо) в офіційних виданнях і, по-друге, створення можливостей для повного та своєчасного отримання, створення і поширення необхідної інформації недержавними засобами масової інформації.

Як наголошує Б.І. Ольховський, відкрита трансляція та висвітлення роботи комітетів Верховної Ради України сприятиме підвищенню рівня правової культури населення [73, с.20] (а також і членів комітетів). Тому з метою забезпечення більш широкого й оперативного висвітлення діяльності парламентських комітетів воно має здійснюватись не лише у засобах масової інформації, а і через інформаційну мережу Інтернет (зокрема шляхом розміщення інформації на офіційному та інших сайтах, онлайн-трансляції засідань і слухань у комітетах), різні форми взаємодії з громадськістю та її об’єднаннями тощо. Так, ст. 9, 44 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] прямо передбачено поширення інформації про комітети та їх рішення в мережі Інтернет, проведення ними прес-конференцій, право на зйомку і трансляцію засідань комітетів усіма присутніми особами, а не тільки журналістами. Подібні реально здійснювані заходи виявляють необхідність узгодження з ними законодавчого формулювання напрямку діяльності парламентських комітетів в даній сфері, яке має передбачати загалом «забезпечення висвітлення діяльності комітетів» без його прив’язки лише до засобів масової інформації. Так само належне висвітлення діяльності парламентських комітетів неможливе без комплексного застосування його різних форм, що забезпечує повне, своєчасне і об’єктивне інформування громадськості про стан і перебіг діяльності комітетів Верховної Ради України [297].

Профільний Закон України від 23.09.1997 р. № 539/97-ВР [298] закріплює загальні засади і порядок висвітлення діяльності органів державної влади засобами масової інформації, не розкриваючи особливості висвітлення роботи саме парламентських комітетів, у тому числі у глобальній інформаційній мережі Інтернет. Так само Закон України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] містить лише основні гарантії та заходи, спрямовані на висвітлення діяльності комітетів Верховної Ради України. Водночас залишається недостатньо розгорнуто врегульованим конкретний порядок реалізації окремих таких гарантій і заходів (наприклад, що стосується доступу приватних осіб на відкриті засідання парламентських комітетів, здійснення зйомки і трансляції їх засідань), а також підстави, чіткі межі та порядок обмеження доступу громадськості до інформації про роботу парламентських комітетів. Таке обмеження дійсно може бути виправданим необхідністю дотримання національних інтересів і нерозголошення державної таємниці при розгляді у парламентських комітетах відповідних питань. В рамках розширення законодавчого регулювання уможливлюється подібно до законопроекту від 23.12.2014 р. реєстр. № 1591 [299] і п. 15 Положення про веб-ресурси Верховної Ради України, затвердженого її Головою від 19.05.2015 р. № 699 [300] встановлення конкретних строків оперативного оприлюднення парламентським комітетом розкладу його засідань, протоколів і стенограм засідань і слухань, аудіозаписів засідань, прийнятих актів тощо.

Крім цього, згідно ч. 2 ст. 44 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] зйомка і трансляція відкритих засідань комітетів Верховної Ради України має відбуватись «у спосіб, що не заважає проведенню засідань комітетів», що через абстрактність формулювання даної норми фактично залишає можливість суб’єктивного ситуативного обмеження зйомки і трансляції засідань (хоча раніше зйомка і трансляція взагалі проводились лише за згодою головуючого на засіданні комітету). Водночас, зважаючи на доволі ймовірні порушення порядку проведення засідань комітетів з боку присутніх осіб, слід погодитись із обґрунтованістю надання комітету права видаляти таких осіб з приміщення (наприклад, законопроектом від 03.12.2014 р. реєстр. № 1228 [301] такого права не передбачалось). Дещо недосконалим є формулювання вимоги щодо попередження головуючого про зйомку

та/або трансляцію до початку проведення засідання комітету (абз. 2 ч. 2 ст. 44 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]), чим необґрунтовано унеможливлюється здійснення такої зйомки та/або трансляції не з початку, а вже під час засідання комітету. Потребує уточнення й формулювання ч. 4 ст. 9 даного Закону України із тим, аби проведення прес-конференцій комітетів не обов'язково ставилось у залежність до роботи підрозділів Апарату Верховної Ради України.

Зазначимо, що законопроектами від 16.04.2013 р. реєстр. № 2816 [302] і від 11.12.2014 р. реєстр. № 1405 [303] пропонувалось покласти на самі комітети забезпечення онлайн-трансляції їх засідань та слухань у комітетах. Вказане безперечно має позитивне значення у контексті забезпечення більшої відкритості діяльності парламентських комітетів з широким використанням усіх сучасних форм і засобів її висвітлення. У той же час тут необхідно зважати на видатковість, технічну складність і часомісткість організації таких онлайн-трансляцій (придбання, налаштування та обслуговування технічного обладнання, залучення додаткового персоналу і т. ін.). Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України, не підтримуючи дану пропозицію, відзначає невелику аудиторію подібних онлайн-трансляцій, їх незрозумілість для широкого загалу та наявність більш доступної трансляції по радіо і телебаченню [304]. На нашу ж думку, ключове значення має саме поєднання та диверсифікація способів доступу до інформації про засідання комітетів, спрощення такого доступу, тим більше, що нинішній рівень розвитку інформаційних технологій вже в достатній мірі дозволяє широкій аудиторії користуватися онлайн-трансляцією засідань парламентських комітетів.

Також дещо нелогічно правом відвідувати відкриті засідання та інші заходи комітетів наділяються лише працівники засобів масової інформації та «представники громадських організацій» (ч. 1 ст. 9 даного Закону України), що, як на нас, має поширюватись й на представників інших громадських формувань, громадських активістів, вчених, експертів тощо. При цьому залишилось остаточно невирішеним й питання обмеження присутності представників засобів масової інформації та громадськості (які не порушують встановлений порядок) на засіданнях комітетів у разі фізичної неможливості розміщення усіх бажаючих у відповідному приміщенні.

Поза цим, як складові організаційної функції парламентських комітетів також можуть розглядатись й інші форми їх організаційної діяльності. Зокрема, йдеться про утворення підкомітетів і робочих груп, відрядження членів комітетів, проведення засідань комітетів (у тому числі виїзних і спільних з іншими комітетами), організацію заходів, спільних з органами публічної влади, тощо. Подібна організаційна діяльність має підготовчо-забезпечувальний характер і безпосередньо спрямована на створення належних умов для успішної реалізації основних законопроектних, контрольних і номінаційних повноважень комітетів Верховної Ради України. Водночас профільне законодавство, врегульовуючи окремі питання вказаної організаційної діяльності, наразі прямо не розкриває її сутність і приналежність саме до організаційної функції парламентських комітетів. Особливості формування комітетів, їх структури та організації діяльності детальніше будуть нами розглянуті в інших параграфах.

Таким чином, сутність організаційної функції парламентських комітетів полягає у створенні належних умов для ефективної діяльності комітетів Верховної Ради України, здійснення їх законопроектної та контрольної функцій, а також реалізації установчо-номінаційної та представницької функцій парламенту. До особливостей організаційної діяльності парламентських комітетів відноситься її різноплановий і забезпечувально-допоміжний характер щодо інших функцій комітетів і функцій парламенту; єдність та взаємопов’язаність з законопроектною та контрольною функціями парламентських комітетів; дещо умовне віднесення до організаційної функції номінаційного напрямку діяльності і т. ін. Конституційно-правове регулювання організаційної діяльності комітетів Верховної Ради України характеризуються конституційною невизначеністю організаційної функції та повноважень номінаційного характеру, деякою фрагментарністю і невпорядкованістю законодавчого регулювання змісту та складових організаційної функції (насамперед отримання комітетами необхідної інформації, висвітлення їх діяльності тощо). Удосконалення організаційної діяльності комітетів потребує уточнення формулювання і змісту їх організаційної функції та розгорнутого врегулювання порядку і меж реалізації усіх основних організаційних повноважень, виокремлення повноважень номінаційного характеру у самостійний напрямок діяльності.

2.3. Контрольна функція та повноваження комітетів Верховної Ради України

2.3.1. Поняття та ознаки контрольної функції комітетів Верховної Ради України

На рівні з законодавчою та представницькою функціями однією з провідних функцій Верховної Ради України є парламентський контроль, здійснюваний щодо діяльності уряду, виконання державного бюджету, дотримання прав громадян та з інших питань. При цьому важливу роль у забезпеченні ефективної реалізації парламентського контролю відіграють комітети Верховної Ради України, які не тільки здійснюють всебічну підготовку та організацію загальнопарламентських заходів контрольного характеру, а і самостійно виконують окремі контрольні повноваження. Разом з тим наразі все ще залишається остаточно невирішеним питання прийнятних з огляду на статус комітетів форм і меж їх участі у забезпеченні реалізації контрольної функції Верховної Ради України. Також не позбавлене недоліків і прогалин конституційно-правове регулювання порядку виконання контрольних повноважень парламентських комітетів, недостатніми є гарантії та засоби забезпечення їх контрольної діяльності, що може негативно позначатись на своєчасності та дієвості такої діяльності комітетів. Як слушно відзначає Ю.Д. Древаль [305], контрольна функція парламентських комітетів попри формально доволі широкі права належним чином не забезпечує повноцінне функціонування Верховної Ради України та істотно не впливає на процеси державного будівництва.

Зазначимо, що окремі питання контрольної діяльності Верховної Ради України та її комітетів раніше вже розглядалися такими вченими як Н.В. Воротіна [306], Ю.Д. Древаль [305], А.М. Євгеньєва і Д.С. Коврижeнко [307], О.О. Майданник [308], З.О. Погорєлова [309], І.Є. Словська [310; 311] та інші. У той же час їх дослідження стосуються переважно тільки загальної проблематики парламентського контролю і деяких контрольних повноважень саме комітетів парламенту (насамперед щодо проведення комітетських слухань), не приділяючи належну увагу чинним правовим

засадам і практиці досить різнопланової контрольної діяльності парламентських комітетів, комплексно не характеризуючи зміст і особливості їх контрольної функції, її взаємозв'язок із законопроектним та іншими напрямками діяльності парламентських комітетів. А відтак в контексті підвищення організованості, системності та ефективності парламентського контролю й вбачаються актуальними питання контрольної функції та повноважень комітетів Верховної Ради України.

Передусім, відмітимо, що контрольна функція та повноваження комітетів як допоміжних органів є похідними, безпосередньо зумовлюються і опосередковуються компетенцією Верховної Ради України в цілому. Вказане дозволяє розглядати контрольну діяльність комітетів у контексті парламентського контролю як одного з провідних напрямків діяльності Верховної Ради України. Контроль комітетів може визначатись як «різновид безпосереднього парламентського контролю» [312].

Як зауважується у Доповіді та Дорожній карті Місії Європейського парламенту [222, с.11], саме комітети усталено здійснюють більшу частину роботи, пов'язану з парламентським наглядом. Це виявляє потребу співвідношення контрольної діяльності комітетів і парламентського контролю Верховної Ради України. З одного боку, комітети за своєю природою і статусом є не відособленими від парламенту органами державної влади, а його підготовчо-допоміжними, робочими органами, що самостійно не застосовують заходи реагування за наслідком проведення контролю. Як відзначають О.О. Майданник [313, с.46] і О.А. Шапаренко [203, с.100], діяльність комітетів має зосереджуватись на сприянні Верховній Раді України у здійсненні повноважень парламентського контролю, виконуючи дії переважно допоміжного характеру. Контрольні повноваження комітетів мають «обслуговуючий характер» відносно діяльності парламенту [39, с.14, 22; 74, с.33, 34], адже у комітетів «відсутні владні управлінські функції, які належать лише Верховній Раді України» [51].

З іншого ж боку, М.А. Маркуш [25] та Є.А. Тихонова [314] розглядають комітети Верховної Ради України саме як суб'єктів, які безпосередньо виконують функції парламентського контролю. Так, ч. 1 ст. 89 Конституції України від 28.06.1996 р. [32] прямо уповноважує комітети Верховної Ради України на «виконання контрольних функцій», конституційне закріплення чого у 2004 та 2014

роках забезпечило легітимацію даного реально здійснюваного напрямку діяльності комітетів. При цьому, маємо не погодитись із О.М. Держалюком, що станом на 2013 рік комітети брали участь у здійсненні парламентського контролю лише на стадії підготовки та попереднього розгляду питань [48, с.96], оскільки незалежно від конституційного визнання профільним законодавством закріплювались відповідні контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України. Як наголошують С. Лінецький і В. Кушніренко [39, с.42], чинне законодавче регулювання виходить з концепції існування відносно самостійної контрольної функції комітетів.

У змісті ч. 1 ст. 89 Конституції України від 28.06.1996 р. суддя Конституційного Суду України М.А. Маркуш вбачає покладення на комітети «здійснення контрольних функцій Верховної Ради України» [25]. Тут маємо дещо уточнити, що з огляду на неможливість делегування виключних повноважень парламенту його органам формулювання конституційної норми вказує на наявність у комітетів скоріше власних «контрольних функцій» (а точніше повноважень контрольного характеру). Поділяємо позицію А.І. Нижника, що комітети не є самостійними суб’єктами парламентського контролю, проте не погоджуємось, що у Конституції України не йдеться «ні про які контрольні повноваження комітетів» [49, с.136]. Конституція України дійсно не перелічує такі повноваження, але зумовлює їх шляхом покладення на парламентські комітети «виконання контрольних функцій», що, звісно, має здійснюватись у межах їх статусу. Враховуючи визначені ст. 14 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] напрямки контролю комітетів, можна стверджувати, що вони як організують та готують заходи безпосереднього парламентського контролю (наприклад, парламентських слухань), так і самостійно здійснюють заходи контрольного характеру, що не потребують обов’язкового проведення засідань парламенту чи прийняття ним рішень (наприклад, аналіз практики застосування законів, проведення комітетських слухань). Подібної думки дотримується й Ю.Д. Древаль [305], що констатує нерідко самостійний характер контрольної функції комітетів, яка не націлена виключно на підготовку рішень для парламенту в цілому.

Таким чином, ключовою ознакою контрольної функції комітетів є її спрямованість на реалізацію парламентського контролю, поєднання форм власної

контрольної діяльності та заходів (організаційного, інформаційного, експертно-аналітичного та ін.) забезпечення виконання контрольних повноважень самого парламенту [315]. Такий контроль комітетів може бути прямим і опосередкованим, бути зовнішнім і внутрішньо парламентським. При цьому, якщо одні повноваження комітети здійснюють самостійно, за власною ініціативою (наприклад, аналіз практики застосування законів), то інші повноваження вони виконують за окремим дорученням Верховної Ради України (наприклад, підготовка парламентських слухань). Такий підхід узгоджується з теоретичним розумінням діяльності комітетів як однієї з базових форм парламентського контролю опосередкованого характеру [316, с.64].

Зазначимо, що визначення контрольної функції комітетів Верховної Ради України має безпосередньо ґрунтуватись на понятті парламентського контролю, змістом якого і охоплюється контрольна діяльність комітетів. Запропонована Ю.Г. Барабашом [317] дефініція парламентського контролю містить такі важливі ознаки як можливість його здійснення органами парламенту, а також спрямованість на перевірку діяльності відповідних суб’єктів на предмет не лише її законності, але й ефективності та доцільності. З іншого боку, О.О. Майданник [318] зауважує спрямованість парламентського контролю на визначення ступеню відповідності діяльності та актів підконтрольних суб’єктів тільки законам України. На нашу ж думку, щодо контрольної діяльності парламентських комітетів слід говорити про її направленість на визначення відповідності об’єкта контролю вимогам як законності, так і ефективності/доцільності, наприклад, це підготовка на розгляд парламенту питання відповідальності уряду тощо. Така ознака парламентського контролю як його спрямованість на здійснення «постійної й ефективної перевірки» виконання актів парламенту [319, с.13], хоча є дещо фрагментарною і переобтяженою оціночним критерієм, теж втілюється у контрольній функції комітетів Верховної Ради України. Їх контрольна діяльність здійснюється на постійній основі, протягом усього строку їх повноважень, полягаючи у періодичному виконанні заходів контрольного характеру.

До інших ознак парламентського контролю О.О. Майданник слушно відносить застосування за наслідками проведеної перевірки певних заходів впливу щодо усунення виявлених порушень, їх запобігання у майбутньому та притягнення винних

до відповідальності [318]. Відмітимо, що відповідно до підготовчо-допоміжного статусу парламентських комітетів їх контрольна діяльність має інформаційно-рекомендаційний характер і не передбачає прийняття обов'язкових до виконання остаточних рішень чи застосування заходів впливу. Натомість комітети можуть лише ініціювати питання про застосування певних заходів реагування на виявлені ними порушення (наприклад, направлення комітетом матеріалів до компетентних органів у разі виявлення порушень прав громадян, інтересів держави або територіальної громади згідно ст. 33 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]). При цьому рекомендаційний характер рішень комітетів Верховної Ради України не завжди може забезпечити необхідну дієвість здійснюваного ними парламентського контролю, що першочергово потребує встановлення чітких гарантій своєчасного і об'єктивного розгляду компетентними органами рекомендацій парламентських комітетів. Також актуалізується удосконалення й розширення методів контролю парламентських комітетів, адже своєчасне і повне виявлення, отримання, аналіз та оцінка ними необхідної інформації дозволяє ефективно виявляти відповідні недоліки у діяльності підконтрольних суб'єктів, визначити та готувати адекватні заходи реагування на них.

Чинна редакція Конституції України від 28.06.1996 р. [32], покладаючи на комітети виконання контрольних функцій, прямо не визначає їх приналежність до парламентського контролю. При цьому, законопроект від 01.07.1999 р., який передбачав конституційне закріплення здійснення комітетами саме парламентського контролю, було визнано неконституційним Висновком Конституційного Суду України від 14.03.2001 р. № 1-в/2001 [320]. З одного боку, слід погодитись із доводами Конституційного Суду України, що комітети за своїм статусом не можуть самі здійснювати будь-які повноваження від імені парламенту і не є самостійними суб'єктами парламентського контролю. Цю позицію також поділяють С. Лінецький і В. Кушніренко [39, с.15, 22], А.І. Нижник [49, с.138]. З іншого ж боку, вказане не виключає широку участь комітетів легіслатури у реалізації парламентського контролю шляхом здійснення не тільки підготовки та попереднього розгляду питань (як стверджується у Рішеннях Конституційного Суду України від 27.05.2009 р. № 12-рп/2009 [321] і від 10.06.2010 р. № 16-рп/2010 [25]), але й окремих форм власної

контрольної діяльності. Це дає підстави деяким вченим все ж відносити комітети до спеціальних суб'єктів парламентського контролю (Ю.Г. Барабаш [45], В.Д. Бринцев [321], О.О. Майданник [313, с.47; 318]), а їх діяльність визначати «важливою організаційною формою» (О.Ф. Андрійко [322, с.22]) або «найбільш ефективним засобом здійснення» (К.О. Колесник [15, с.186; 323]) парламентського контролю.

Також вважаємо, що конституційне визнання за парламентськими комітетами певних контрольних функцій має розглядатись не як обмеження прав і свобод людини та порушення ст. 157 Конституції України (на думку Конституційного Суду України [320]), а навпаки як розширення можливостей реалізації конституційних прав громадян в рамках контрольної діяльності Верховної Ради України та її комітетів. Наприклад, проведення комітетських слухань і аналіз практики застосування законів виступають одними з форм опосередкованої реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами, що здійснюється через комітети, утворені всенародно обраним парламентом з числа народних депутатів України.

Зазначимо, що контрольна діяльність парламентських комітетів, має політико-правовий характер, здійснюючись з урахуванням політичної доцільності народними депутатами України – державними політичними діячами щодо відповідності підконтрольних суб'єктів вимогам не лише об'єктивної законності, а і досить суб'єктивної ефективності. Водночас вказане не має виключати обов'язковості саме об'єктивного аналізу даних щодо діяльності підконтрольних суб'єктів, що О.О. Майданник [318] відносить до основних ознак функції парламентського контролю. У зв'язку з політичним характером парламентського контролю тут також слід погодитись із Ю.Г. Барабашом [317] щодо нагальності недопущення застосування контрольних повноважень парламенту та його комітетів як засобів політичного тиску.

Як ознака контрольної діяльності парламентських комітетів може розглядатись її системність, що проявляється як в спільності даного напрямку для усіх комітетів, узгодженості контрольних заходів в рамках комітету, так і в інтегрованості їх контрольної діяльності у систему парламентського контролю. Звідси випливає інша засада контрольної діяльності комітетів – їх підзвітність Верховній Раді України, що

зумовлюється переважно підготовчо-допоміжним характером діяльності комітетів й сприяє цілісності та послідовності реалізації їх контрольних повноважень.

З приводу об’єктів контролю парламентських комітетів маємо не погодитись із віднесенням до них тільки діяльності уряду та центральних органів виконавчої влади, але не їх правових актів, діяльності та актів місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування [39, с.24]. Так, наприклад, комітети можуть направляти запити до глави держави, аналізувати практику застосування законів у діяльності будь-яких державних органів і органів місцевого самоврядування тощо.

Мета контрольної діяльності парламентських комітетів у найбільш загальних рисах може бути визначена як забезпечення реалізації парламентського контролю – важливого елементу парламентаризму та системи «стримувань і противаг» в організації публічної влади [315]. Наголосимо, що сприяння реалізації контрольної функції парламенту є не однією з цілей контролю комітетів (як вказується у літературі [39, с.26]), а саме його метою, якій повинні підпорядковуватись поточні задачі контрольної діяльності комітетів. При цьому маємо не погодитись із І.Є. Словською, що метою контрольної діяльності парламенту є «нагляд за станом виконання ухвалених законів» [258]. Як на нас, подібне визначення дещо ускладнює розуміння сутності контролю парламенту та його органів, ототожнюючи його з наглядом, а також надто звужуючи предмет контролю лише до виконання законів.

Загалом же контрольна функція парламентських комітетів спрямовується на виявлення, усунення та попередження недоліків у роботі органів публічної влади. Екстраполюючи щодо цього перелічені Ю.Г. Барабашем види функцій парламентського контролю [317], може йтися про направленість контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України більшою або меншою мірою на реалізацію управлінської, корегуючої, правоохоронної, інформаційної та превентивної функцій. Також зауважимо, що виконання самостійної за суттю контрольної функції парламентських комітетів є іманентною складовою реалізації інших їх функцій, що у свою чергу впливає на ефективне здійснення не лише парламентського контролю, але й законодавчого, установчо-номінаційного та інших напрямків діяльності Верховної Ради України. Крім відповідних завдань правового

характеру контрольна діяльність парламентських комітетів забезпечує досягнення й певних соціально-політичних цілей, зокрема, це залучення громадськості до процесів управління суспільними і державними справами, публічний та прозорий розгляд і обговорення важливих, резонансних питань, зняття напруги і подолання протиріч у соціумі (шляхом організації слухань, підготовки запитів до глави держави тощо).

До конкретних цілей парламентського контролю (а отже й контролю комітетів Верховної Ради України) у літературі відносять забезпечення достатньої централізації владних повноважень, запобігання їх дублюванню, відмежування політичного та адміністративного керівництва, обґрунтоване застосування конституційно-правової відповідальності [258]. Передусім, зазначимо, що забезпечення централізації повноважень і відмежування політичного та адміністративного керівництва не є базовими завданнями контролю Верховної Ради України та її комітетів, що залежать від векторів поточної державної політики. Окрім того, зауважимо невичерпність вищенаведеного переліку цілей контрольної діяльності, до яких можна відносити, наприклад, забезпечення дотримання прав людини та законів України, реалізації програми діяльності уряду, доцільності та економності витрачання державних коштів, законності та ефективності функціонування державних органів, своєчасного і адекватного реагування на суспільно важливі події тощо. Тут також маємо погодитись із С. Лінецьким і В. Кушніренко [39, с.26] щодо важливості законодавчої фіксації відповідних цілей контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України.

Отже, контрольну функцію комітетів Верховної Ради України можна визначити як один із основних напрямків їх діяльності, здійснюваний відповідно до законодавства в рамках парламентського контролю шляхом перевірки законності та ефективності діяльності підконтрольних суб’єктів, а також ініціювання заходів із усунення виявлених недоліків та їх запобігання.

Конституційно-правове регулювання контрольної діяльності комітетів наразі представлене відповідними положеннями Конституції України та профільного Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]. У той же час слід констатувати деяку суперечливість і фрагментарність таких конституційно-правових засад, зокрема конституційну невизначеність основних напрямків і гарантій контрольної діяльності

комітетів Верховної Ради України та її приналежності саме до системи парламентського контролю. При цьому О.М. Анохін звертав увагу ще у 1995 році на доцільність конституційного закріплення особливостей здійснення парламентського контролю через комітети [324, с.10]. Крім того, слід вказати й на невичерпність законодавчого регулювання контрольних повноважень і форм реагування на виявлені недоліки, а також відсутність детального порядку їх реалізації. Проте на відміну від С. Лінецького і В. Кушніренко [39, с.43] не вбачаємо наявність достатніх доказів неконституційності законодавчого регулюванню контрольних повноважень комітетів.

Зазначимо, що контрольна діяльність комітетів Верховної Ради України, по суті будучи складовою частиною парламентського контролю, згідно п. 33 ч. 1 ст. 85, ч. 5 ст. 89 Конституції України від 28.06.1996 р. [32] має здійснюватись у межах, визначених Конституцією та законами України. До конституційного закріплення виконання комітетами контрольних функцій Конституційний Суд України у своєму Висновку від 14.03.2001 р. № 1-в/2001 [320] зазначив, що здійснення комітетами парламентського контролю у межах і на підставі законів (а не тільки Конституції України) призведе до «зниження рівня гарантованості окремих конституційних прав і свобод людини і громадянина, звуження їх змісту та обсягу, отже, і до їх обмеження».

На нашу ж думку, розгорнуте законодавче врегулювання змісту, форм і меж контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України, поєднане з наразі відсутнім конституційним переліченням їх основних «контрольних функцій», навпаки чітко унормує і упорядкує таку діяльність парламентських комітетів, встановлюючи додаткові гарантії реалізації та дотримання ними конституційних прав і свобод людини і громадянина. Тут також можна погодитись із О.О. Майданник щодо необхідності прийняття комплексного Закону України «Про парламентський контроль в Україні», який би серед іншого визначав й роль у такому контролі парламентських комітетів, а також розширення регулювання їх контрольних повноважень Законом України «Про комітети Верховної Ради України» [313, с.47; 318]. Вважаємо, що такий підхід істотно підвищить юридичну гарантованість контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України, сприятиме її ефективності, цілеспрямованості та відповідальності реалізації контрольної функції парламентських

комітетів. Сьогодні відбувається поступове усвідомлення переваг законодавчого регулювання, зокрема ч. 2 ст. 6 Закону України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII [237] вимагає визначення саме законом завдань та повноважень парламентського комітету з питань забезпечення контролю за діяльністю органів сектору безпеки і оборони.

Вищеозначені загальні недоліки конституційно-правового регулювання контрольної діяльності комітетів в контексті недосконалості парламентаризму в Україні негативно позначаються на її ефективності, зумовлюючи низький рівень парламентського контролю. При цьому Ю.В. Баскакова [64, с.58, 62] і А.В. Шипіка [263, с.26, 27] серед причин низької ефективності контролю комітетів Верховної Ради України відзначають відсутність у них достатніх контрольних повноважень (за прикладом зарубіжних країн) та недосконалість механізму реалізації існуючих прав. Загалом погоджуючись із цим, слід вказати і на інші причини неефективності контрольної діяльності комітетів. Зокрема, О.Ю. Бруслик та І.В. Мукомела [74, с.35, 40], О.О. Майданник [313, с.46, 47; 318, А.І. Нижник [49, с.135] та Н.Г. Плахотнюк [325] вказують на лише часткове використання комітетами вже наявних у них контрольних повноважень, а також вибірковість, безсистемність, недостатню ретельність і повноту їх контрольної діяльності, її перетворення подекуди на правову фікцію. Окрім того, Ю.Д. Древаль [305] обґрунтовано зауважує ризик непрозорості даної діяльності парламентських комітетів і впливу на них та їх окремих членів з боку депутатських фракцій, політичних партій і різних зацікавлених груп. Саме тому в контексті забезпечення дієвості контрольної діяльності комітетів особлива увага має приділятись подальшій інституалізації контрольної функції як окремого повноцінного напрямку їх діяльності, інтенсифікації контролю парламентських комітетів, підвищенню його відповідальності та організованості, а також забезпеченню ширшої поінформованості громадськості та її участі у проведенні такого контролю.

Тут слід погодитись й з О.О. Майданник [313, с.47; 326, с.107], Н.Л. Омельченко [327, с.100] та іншими вченими щодо доцільності розподілу між парламентськими комітетами контрольних повноважень залежно від їх спеціалізації за окремими сферами урядової діяльності відповідних «профільних» міністерств. Фахова спеціалізація парламентських комітетів згідно М.В. Развадовської [38, с.101, 102]

сприяє не тільки досягненню високого рівня законодавчого досвіду, але й налагодженню взаємозв'язків Верховної Ради України з органами виконавчої влади, підвищуючи тим самим ефективність парламентського контролю за їх діяльністю. Як слушно відзначає О.В. Скрипнюк [328, с.12], структуризація і самих парламентських комітетів сприяє оптимізації їх діяльності й створює додаткові механізми контролю за нормопроектною діяльністю всередині самого комітету.

На сьогодні основні напрямки контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України опосередковуються закріпленим ст. 14 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] змістом їх контрольної функції, що відображає як власні контрольні заходи комітетів, так і форми забезпечення ними контрольної діяльності Верховної Ради України. Відтак узагальнено до напрямків контрольної діяльності парламентських комітетів можна віднести аналіз практики застосування законів, контроль за виконанням Державного бюджету України, підготовку та проведення парламентських і комітетських слухань, підготовку та подання запитів до глави держави, взаємодію зі спеціалізованими органами парламентського контролю та реагування на порушення законності. При цьому слід зауважити невичерпність подібного нормативно окресленого переліку напрямків контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України, до яких, наприклад, також належить законодавчо непоіменована участь у здійсненні внутрішньопарламентського контролю.

Окрім того, виходячи з положень Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] та ст. 25 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], як напрямок контрольної діяльності комітетів може розглядатись й їх участь у підготовці на розгляд парламенту певних питань в рамках виконання його контрольних повноважень (питань щодо Програми діяльності уряду та його звітів; відповідальності уряду, Генерального прокурора та Верховної Ради Автономної Республіки Крим; надання, одержання і контролю використання міжнародних позик тощо). До речі, маємо тут зауважити неузгодженість ст. 14 і ст. 25 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], оскільки у ст. 14, що визначає зміст контрольної функції, цілком логічно також мав би згадуватись вищевказаний напрямок діяльності парламентських комітетів як одна зі складових їх контрольної функції. В контексті

контрольної діяльності парламентських комітетів можуть розглядатись й деякі повноваження, що законодавчо віднесені до змісту їх законопроектної та організаційної функцій, зокрема, це аналіз практики застосування законодавчих актів і отримання інформації з питань, що належать до предметів їх відання (п. 7 ч. 1 ст. 16, ст. 17 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]).

2.3.2. Участь комітетів Верховної Ради України у підготовці та проведенні парламентських і комітетських слухань

Серед найбільш дієвих форм контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України слід виділити їх участь у підготовці та проведенні парламентських слухань, підготовку та проведення комітетських слухань. При цьому, маємо зауважити відмінності у закріпленому п. 1 ч. 1 ст. 28, п. 2 ч. 1 ст. 29 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] формулюванні мети участі комітетів у проведенні парламентських слухань (вивчення питань, що «становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання», і стану виконання урядом законодавства) та проведення комітетських слухань (обговорення законопроектів, з’ясування ефективності реалізації актів, отримання інформації, її детальне вивчення та обговорення, залучення громадськості). По-перше, формулювання мети участі комітетів у проведенні парламентських слухань лише частково відповідає визначеній у ч. 1 ст. 233 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] меті парламентських слухань, включаючи також вивчення стану виконання законодавства урядом (але чомусь не взагалі будь-якими органами публічної влади). По-друге, парламентські слухання доцільно проводити також і для вивчення тих суспільно важливих питань, які не обов’язково потребують законодавчого регулювання (а, наприклад, прийняття заяв, звернень, декларацій, постанов і т. ін.).

По-третє, формулювання мети проведення комітетських слухань загалом є більш розгорнутим і точним, відображаючи дві основні цілі слухань – отримання і обговорення інформації та залучення громадськості до своєї роботи (що у законі сформульовано більш претензійно – «до участі у визначенні політики держави,

розбудови демократичного суспільства»). Узагальнено означене є й метою участі комітетів у проведенні парламентських слухань, відображаючи єдину спрямованість (але не наслідки) парламентських і комітетських слухань. До перспективних напрямків проведення комітетських слухань Ю.Г. Барабаш [45; 317] і Б.І. Ольховський [73, с.19] відносять їх проведення з метою розгляду парламентом кандидатур на зайняття певних посад і для звітування посадових осіб органів виконавчої влади, зокрема, у разі інкримінування ним правопорушень чи зловживань.

Як зазначається у науковій літературі [15, с.150; 56, с.31; 73, с.19; 269, с.29, 30; 329, с.53; 330, с.20], комітетські слухання, будучи формою отримання та відкритого обговорення різнобічної інформації, заслуховування думок експертів, вчених і представників громадськості, доповідей та звітів посадових осіб, у підсумку сприяють досягненню консенсусу, підвищенню ефективності та прозорості законодавчого процесу, контролю над виконавчою гілкою влади, ширшій участі громадськості у роботі парламентських структур. Слухання дозволяють не лише одержати підтримку громадськістю законопроекту, але й з’ясувати його потенційні наслідки.

На відміну від парламентських слухань комітетські слухання мають простіший порядок організації та проведення, забезпечують більш оперативний і фаховий розгляд вузького кола питань менш чисельним складом. Саме тому слід погодитись із Ю.Г. Барабашем [45, с.89, 90; 331, с.81–82], Ю.Д. Древаль [305], О.О. Майданник [332, с.434], О.В. Марцеляком [37, с.10], І.Є. Словською [333, с.217] та іншими щодо доцільності пріоритетного проведення в Україні насамперед комітетських, а не парламентських слухань. Це сприятиме вивільненню парламенту від значної кількості поточних питань, проведенню парламентських слухань лише з найбільш вагомих із них, підвищенню компетентності та оперативності розгляду і обговорення усіх інших питань вже на рівні комітетів. Разом з тим, як слушно констатують К.В. Манжул [269, с.29], Б.І. Ольховський [73, с.19, 20] і З.О. Погорєлова [230, с.124], у наш час комітетські слухання все ще проводяться досить безсистемно та епізодично, з неповною реалізацією усіх можливостей комітетів, без широкого залучення експертів і громадськості, а також без належного інформаційного забезпечення.

Зазначимо, що згідно п. 4, 5 ч. 1 ст. 14 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] як самостійні складові контрольної функції комітетів визначено «організацію та підготовку» комітетських слухань, а за дорученням Верховної Ради України й парламентських слухань. При цьому, як ми вже відзначали у п. 2.2 Розділу 2, розмежовуючи організаційну та контрольну функції комітетів Верховної Ради України, остання має полягати не стільки в організації (яка ближча вже до організаційної функції), скільки у підготовці та проведенні слухань у комітетах і парламентських слухань. До того ж у ст. 28, 29 даного Закону України, дещо не узгоджуючись з вищевказаним формулюванням контрольної функції комітетів Верховної Ради України (п. 4, 5 ч. 1 ст. 14), йдеться саме про їх участь у «підготовці та проведенні» парламентських слухань, «підготовку і проведення» ними комітетських слухань.

Дещо неточною є норма про організацію та підготовку комітетами парламентських слухань «за дорученням Верховної Ради України», оскільки, наприклад, ініціювання їх проведення, будучи частиною підготовки слухань згідно ст. 28 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], здійснюється без будь-яких попередніх доручень парламенту. Загалом же роль комітетів у підготовці парламентських слухань зводиться до їх ініціювання шляхом внесення проекту відповідної постанови, підготовки пропозицій щодо списку запрошених осіб, порядку та черговості виступів. Ключового значення на даному етапі набуває формування комітетом списку осіб, запрошених на парламентське слухання, від чого не в останню чергу залежить змістовність та результативність їх роботи. При цьому, з метою належної підготовки запрошених осіб і забезпечення їх явки на парламентське слухання слід прискорити погодження Головою Верховної Ради України списку таких осіб (а не як зараз лише «за три дні до проведення парламентських слухань»).

Також зауважимо, що між положеннями ст. 235 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] і ст. 28 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] існує деяка розбіжність у формулюванні таких повноважень комітетів. Зокрема, у першому випадку, комітети надають парламентарям «аналітичні та довідкові матеріали» з питань парламентських слуханнях, а у другому випадку – вони мають готувати висновки на подані органами публічної влади аналітичні та

довідкові матеріали. Як на нас, з метою ретельної підготовки парламентських слухань усі подані до Верховної Ради України аналітичні та довідкові матеріали повинні попередньо розглядатись комітетами з наданням ними своїх висновків, що у той же час не має виключати підготовку комітетами за необхідності й власних аналітичних і довідкових матеріалів з питань парламентських слухань.

Не менш важливе значення має підготовка відповідальним комітетом проекту постанови про схвалення відповідних рекомендацій за результатами парламентських слухань [33], що забезпечує чітке формулювання їх підсумків й створює передумови для наступного використання рекомендації парламентських слухань в роботі Верховної Ради України та інших органів публічної влади. Інше повноваження комітетів при проведенні парламентських слухань щодо організації їх стенографування та видання матеріалів (п. 6 ч. 1 ст. 28 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]), маючи переважно техніко-організаційний характер, повинно покладатись не на комітети, а на Апарат Верховної Ради України, що також узгоджується з ч. 1 ст. 55 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34].

Комітетські слухання на рівні з засіданнями є однією з основних форм роботи комітетів. Правове регулювання проведення комітетських слухань досить обмежене, зводячись насамперед до норм Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] (в основу якого була покладена Постанова Верховної Ради України від 11.12.2003 р. № 1385-IV [334]), що визначає лише загальні засади підготовки та проведення таких слухань. Так, залишаються остаточно неврегульованими регламент проведення слухань у комітетах та їх наслідки, процесуальні права і обов’язки запрошених на слухання осіб, особливості організації та проведення спільних комітетських слухань і слухань у закритому режимі тощо. Належним також постає закріплення у Конституції України основних засад проведення парламентських і комітетських слухань.

Комітетські слухання проводяться не лише за дорученням парламенту, а і за рішенням комітетів, як планово, так і у поточному порядку. При цьому, як на нас, з метою забезпечення своєчасного проведення комітетських слухань з усіх актуальних суспільно важливих питань пропозиції про їх проведення мають вільно вноситись не лише самими членами профільного комітету, але й іншими парламентаріями,

громадськими об’єднаннями, зацікавленими установами і організаціями тощо. Також слід погодитись із передбаченою Резолюцією Парламентської Асамблеї Ради Європи від 23.01.2008 р. № 1601 [221] необхідністю гарантування права представників опозиції вимагати проведення комітетських слухань.

Усе це робить слухання у комітетах досить простим і зручним механізмом одержання та обговорення ними відповідної інформації в рамках їх контрольної, законопроектної та іншої діяльності. Позитивною вбачається встановлена ч. 3 ст. 29 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] можливість ухвалення рішення про проведення слухань як виняток пізніше ніж за тридцять днів до їх проведення (це не передбачалось Постановою Верховної Ради України від 11.12.2003 р. № 1385-IV [334]), що водночас з метою гарантування належної підготовки комітетських слухань повинно передбачати й мінімальний строк прийняття такого рішення, наприклад, не пізніше двох тижнів. Із цим узгоджуються вимоги ч. 5 ст. 29 даного Закону України щодо необхідності повідомлення учасників комітетських слухань про їх дату, місце проведення та тему не пізніш як за тиждень до початку проведення.

Окрім того, зауважимо, що передбачене ч. 8 ст. 29 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] надання членам комітету аналітичних і довідкових матеріалів з питань комітетських слухань «не пізніше ніж за три дні до їх проведення» не завжди може бути достатнім для належного ознайомлення з такими матеріалами, тому вважаємо що тут має йтися щонайменш про три робочі дні. У свою чергу надання іншим учасникам слухань відповідних матеріалів тільки «під час реєстрації» загалом не дозволяє їм уважно ознайомитись з відповідними матеріалами, завчасно надати до них свої зауваження і пропозиції. Також у ч. 4 ст. 29 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] доцільно уточнити, що у рішенні комітету про проведення слухань відповідальними за організацію їх підготовки та проведення мають визначатись не будь-які особи, а саме члени такого комітету.

Ключовим у ефективності комітетських слухань виступає явка усіх запрошених осіб і надання ними вичерпних роз’яснень. З цією метою відповідно до ч. 10 ст. 29 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] комітети наділяються правом запрошувати на слухання членів уряду (але чомусь не Прем’єр-міністра України чи

главу держави), «керівників державних органів, органів місцевого самоврядування» (точніше було би «представників», як це передбачалось Постановою Верховної Ради України від 11.12.2003 р. № 1385-IV [334]; тим більше, що органи місцевого самоврядування взагалі можуть бути одноосібними), представників «об'єднань громадян» (точніше було би – громадських об'єднань) і окремих громадян (насамперед експертів, вчених, громадських діячів). У законопроекті від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 [31] подібний перелік також виправдано додатково включав й керівників підприємств і організацій. При цьому Б.І. Ольховський [73, с.20] слушно відзначає доцільність частішого залучення на комітетські слухання широких кіл громадськості, що сприятиме встановленню та зміцненню зворотного зв'язку.

Загалом повинні бути сформульовані чіткі й прозорі критерії відбору учасників комітетських слухань, які мають забезпечувати запрошення на такі слухання на паритетних засадах представників усіх зацікавлених сторін, що репрезентуватимуть альтернативні підходи до вирішення обговорюваних питань. Тут варто погодитись із передбаченим законопроектом від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 [31] обов'язковим запрошенням на слухання осіб, які дотримуються різних точок зору на розв'язання відповідних питань. Наприклад, у США опозиція має гарантоване право запрошувати своїх свідків на слухання до комітету [74, с.62]. З іншого боку, не поділяємо позицію А.М. Євгеньєвої та Д.С. Ковриженко щодо недемократичності самого принципу запрошення учасників слухань [307, с.37], оскільки необмежений доступ громадян на слухання може навпаки призводити до їх дезорганізації та не конструктивності.

Так чи інакше, покладаючи на вищеперелічених осіб обов'язок прибути на слухання і дати необхідні роз'яснення (ч. 11 ст. 29 даного Закону України), наразі фактично відсутні дієві гарантії та механізми забезпечення їх явки та надання інформації. Як вказує О.М. Держалюк, парламентські комітети самі не можуть застосовувати примусові заходи впливу на осіб, що ігнорують виклик до комітету чи не надають йому свідчення [48, с.97]. При цьому, хоча І.Є. Словська помилково констатує законодавчу невизначеність покарань за невиконання розпоряджень комітетів [333, с.214], у дійсності можливе застосування відповідальності за невиконання законних вимог парламентських комітетів (ч. 2 ст. 351 Кримінального

кодексу України від 05.04.2001 р. № 2341-III [46]), що водночас на практиці є досить складним і можливим лише щодо службових осіб, а не будь-яких осіб, запрошених на комітетські слухання. Так, наприклад, сумнівною вбачається відповідальність запрошеного керівника державного підприємства, який, хоча і є службовою особою, але може законно запрошуватись на слухання лише як «окремий громадянин», тобто як приватна особа. З іншого боку, запрошені на слухання особи зазвичай мають бути самі зацікавлені у наданні відповідних роз'яснень, що зумовлюється належністю обговорюваних комітетом питань до сфери їх посадових повноважень.

Поряд із цим повинні існувати й певні гарантії недопущення зловживання комітетами правом викликати на слухання і по суті «допитувати» посадових осіб, що може застосовуватись як засіб політичного тиску. Так, у літературі пропонується обмеження права комітетів проводити слухання з приводу діяльності міністерств і міністра «не частіше одного разу на квартал» [74, с.82], що доцільно буде доповнити виключеннями у разі виникнення істотних обставин. Водночас маємо не погодитись із пропозицією щодо надання главі держави і Прем'єр-міністру України права спільно визначати конфіденційність інформації, яка не може надаватись комітетам [333, с.213, 214] (своєрідний «привілей виконавчої влади»). На нашу думку, за відсутності стабільної політичної системи і сталої практики відповідального демократичного врядування такий привілей істотно обмежуватиме права парламентської опозиції й знизить ефективність контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України [335].

Також досить цікавим, хоча й неоднозначним вбачається запропонований І.Є. Словською варіант оскарження до суду дій (бездіяльності) осіб, винних у непроведенні (неналежному проведенні) комітетських слухань [333, с.214, 215]. З одного боку, такий механізм міг би застосовуватись пріоритетно (до ініціювання кримінальної відповідальності) насамперед відносно посадових осіб і для забезпечення відшкодування збитків, понесених при організації зірваних слухань. З іншого боку, навряд чи для стимулювання добросовісного, відповідального та своєчасного виконання законних вимог комітетів потрібне додаткове зобов'язання судом особи з'явитись на слуханнях та надати інформацію, якщо невиконання таких власних вимог комітетів вже є підставою кримінальної відповідальності.

Не можна не відмітити право кожного члена комітету ставити запитання доповідачам і заборону припинення комітетських слухань, «поки всі бажаючі члени комітету не скористаються правом на виступ» (ч. 12, 13 ст. 29 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]), що покликано створити рівні умови для усіх членів комітету – представників різних політичних сил під час комітетських слухань. Формулювання даної норми порівняно з Постановою Верховної Ради України від 11.12.2003 р. № 1385-IV [334] є більш точним, оскільки гарантоване право на виступ обґрунтовано надається тільки членам комітету, а не усім народним депутатам України. У той же час цілком логічним може бути встановлення певних обмежень вказаних прав членів комітету на виступ і запитання з метою недопущення зловживання ними для затягування чи блокування роботи комітетських слухань. Важливим тут вбачається правильне усвідомлення сутності таких слухань не стільки як допиту чи розслідування, а насамперед як вільного обговорення та дискусії.

Поза цим важливою умовою ефективності комітетських слухань виступає забезпечення їх відкритості та прозорості, зокрема шляхом не тільки вибіркового друку окремих матеріалів слухань, але й їх трансляції у мережі Інтернет та широкого висвітлення у засобах масової інформації, а також завчасного розміщення у мережі Інтернет вичерпної інформації про дату і місце проведення, тематику усіх комітетських слухань, перелік їх учасників, результати слухань та стенограми виступів їх учасників, звіти про розгляд рекомендацій слухань тощо. Як зазначається, підвищенню прозорості комітетських слухань сприятиме й оприлюднення матеріалів, які роздавались їх учасникам, і звіту про суму витрачених на проведення слухань коштів [336]. На сьогодні вказана інформація розміщується здебільшого безсистемно, епізодично і не у повному обсязі. Слід звернути увагу на доцільність забезпечення на веб-сайті Верховної Ради України можливості висловлення будь-якими особами пропозицій щодо слухань (що вже неодноразово відзначалось у літературі [307, с.43; 333, с.216]), подання ними своїх інформаційно-аналітичних матеріалів чи заявки на участь у слуханнях, надання оцінки діяльності комітетів тощо.

Способом забезпечення доступності комітетських слухань також може бути проведення виїзних слухань [45, с.94] або слухань у режимі телеконференції [330;

333, с.217]. Проведення за необхідності виїзних комітетських слухань прямо допускалось Постановою Верховної Ради України від 11.12.2003 р. № 1385-IV [334]. При цьому, вважаємо, що слухання в режимі телеконференції на сьогодні є оперативнішими, організаційно простішими і менш видатковими, а використання даної форми комітетських слухань загалом сприятиме розширенню їх предмета та кола учасників (доповідачів), поглибленому розгляду ними відповідних питань.

Як позитив слід зауважити можливість проведення слухань одразу у декількох комітетах на їх спільному засіданні (ч. 6 ст. 29 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]), що не тільки сприяє посиленню взаємодії та координованості діяльності різних парламентських комітетів, уникненню розбіжностей і дублювань в їх роботі, а також повнішому й глибшому розгляду та обговоренню питань. Разом з тим наразі все ще потребують належного врегулювання конкретні особливості та порядок підготовки і проведення спільних комітетських слухань (наприклад, визначення місця і тривалості їх проведення, учасників, порядку їх виступів тощо).

В умовах агресії Російської Федерації щодо України особливого значення набуває проведення комітетських слухань у закритому режимі [33], якщо вони передбачають використання державної чи іншої охоронюваної законом таємниці. У той же час закритий режим парламентських слухань вимагає більш ретельного вирішення питань надання членам комітету аналітичних і довідкових матеріалів, визначення кола учасників слухань, можливостей використання одержаної під час їх проведення інформації, обсягу інформування суспільства про подібні слухання.

Правового визначення потребують й наслідки комітетських слухань, оскільки наразі йдеться лише про очевидне право комітетів використовувати інформацію, одержану під час слухань (п. 3 ч. 1 ст. 29 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]). Вважаємо, що за аналогією з парламентськими слуханнями комітет за наслідками комітетських слухань має схвалювати певні рекомендації, тим самим одразу впроваджуючи їх результати в свою роботу. Тим більше, що п. 3 ч. 1 ст. 49, ч. 2 ст. 52 даного Закону України результати комітетських слухань прямо віднесені до предмету регулювання рекомендацій комітету. Нагальним наразі постає й чітке законодавче визначення юридичної сили актів, що ухвалюються в рамках підготовки

та проведення комітетських слухань. Зокрема, акти (рішення) процедурного і забезпечувального характеру (наприклад, що стосуються запрошення на слухання чи запиту певної інформації) за своєю суттю є обов'язковими для виконання, тоді як акти, що ухвалюються за наслідками комітетських слухань – рекомендаційними, обов'язковими лише для розгляду. В останньому М.В. Развадовська вбачає певний недолік [38, с.111], хоча обов'язковість рішень комітетських слухань вже виходитиме за межі їх природи та статусу комітетів. Окрім того, досить конструктивним виступає запропоноване Ю.Г. Барабашем [45, с.96] надання комітетам за наслідками проведених слухань права ініціювати проведення відповідного парламентського розслідування. Не буде зайвим й за аналогією з тимчасовими слідчими комісіями закріплення невирішальності актів парламентських комітетів «для слідства і суду».

Не можна не погодитись, що рекомендації комітетів за наслідками їх слухань мають спрямовуватись насамперед парламенту, його органам і уряду, але не прямо непідконтрольним Верховній Раді України іншим органам публічної влади [336]. При цьому з метою забезпечення реального виконання рекомендацій комітетських слухань (втім як і парламентських слухань) їх зміст має включати не лише загальний опис певних проблем і задач, але й конкретні чітко сформульовані, фінансово і юридично обґрунтовані заходи із визначеними строками та порядком (планом) їх виконання [335]. Іманентною складовою практичного впровадження рекомендацій парламентських комітетів має бути дієвий контроль за цим з боку самих комітетів, Верховної Ради України в цілому та громадськості (серед іншого передбачаючи регулярне відкрите звітування уряду з даного питання), а також високий рівень суспільної уваги та підтримки рекомендацій комітетських слухань.

Своєрідною гарантією недопущення зловживання комітетами правом на проведення слухань виступає заборона внесення пропозицій про їх проведення раніше ніж через півроку після проведення попередніх слухань з тих самих питань (ч. 15 ст. 29 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]). Загалом слід погодитись із необхідністю забезпечення відповідальності, виваженості та раціональності проведення комітетських слухань, не допускаючи їх використання у власних інтересах окремих політичних сил. У той же час, враховуючи можливість

виникнення або виявлення нових істотних обставин чи інформації, може бути цілком обґрунтованим проведення повторних комітетських слухань, як виключення, і раніше вказаного піврічного строку. Як на нас, проведення таких повторних комітетських слухань могло би здійснюватись за окремим дорученням Верховної Ради України, яке одночасно підтверджуватиме наявність достатніх підстав для проведення слухань.

2.3.3. Інші напрямки контролю комітетів Верховної Ради України

Перш за все відмітимо, що у 2009–2010 роках на комітети в рамках їх контрольної функції покладались повноваження із погодження та консультацій щодо створення/ліквідації певних державних органів і призначення/звільнення їх керівників (п. 10 ч. 1 ст. 14, ст. 33-1 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]). Однак Рішенням Конституційного Суду України від 10.06.2010 р. № 16-рп/2010 [25] такі їх повноваження були визнані неконституційними, обґрунтовуючи це внутрішнім підготовчо-забезпечувальним характером діяльності комітетів, конституційною неурегульованістю їх самостійних контрольних повноважень, а також похідним статусом від Верховної Ради України, яка не має повноважень щодо погоджень і консультацій. Адже контрольні повноваження комітетів не можуть бути ширшими за повноваження самого парламенту [39, с.22]. До речі, О.Ю. Бруслик та І.В. Мукомела, розглядаючи такі повноваження комітетів у своєму дослідженні 2017 року [74, с.34], чомусь не звертають увагу на їх поточну неконституційність.

Загалом можна здебільшого погодитись із доводами Конституційного Суду України, оскільки парламентські комітети за своєю природою не повинні наділятись контрольними та будь-якими іншими повноваженнями, що не походять від конституційно визначеної компетенції Верховної Ради України і прямо не спрямовані на забезпечення її діяльності. Самостійне здійснення комітетами власних (навіть не делегованих парламентом, як це має місце у деяких зарубіжних країнах) державно-владних повноважень щодо погодження створення/ліквідації певних державних органів і призначення/звільнення їх керівників де-факто перетворюватиме їх на окремі державні органи, що не узгоджується з існуючим статусом і організацією

парламентських комітетів в Україні. Наголосимо, що тут йдеться про неприйнятність здійснення комітетами не будь-яких форм власної контрольної діяльності (наприклад, проведення комітетських слухань), а лише тих, які передбачають самостійне прийняття ними остаточних юридично обов'язкових рішень. В цілому ж погодження парламентськими комітетами створення/ліквідації певних державних органів і призначення/звільнення їх керівників більш коректно розглядати в контексті не суто контрольної функції, а і установчо-номінаційного напрямку діяльності комітетів.

На думку суддів Конституційного Суду України В.Д. Бринцева [321] і М.А. Маркуш [25] вищеозначене погодження може здійснюватись парламентськими комітетами, оскільки воно має лише попередній, рекомендаційний характер. Дане погодження за своєю суттю дійсно не зобов'язувало відповідного суб'єкта здійснювати погоджене призначення/звільнення (створення/ліквідацію), проте істотно обмежувало його право на це, унеможливлюючи прийняття рішення без погодження. При цьому, сутність погодження комітетів зводиться не тільки до «висловлення їх позицій та рекомендацій» (В.Д. Бринцев [321], М.А. Маркуш [25]), але у підсумку й до необхідності обов'язкового досягнення консенсусу між парламентським комітетом і відповідним суб'єктом щодо його майбутнього рішення.

Окрім того, згідно позиції суддів Конституційного Суду України М.А. Маркуш і В.І. Шишкіна, оскільки законодавче визначення предмету, суб'єктів, способів і форм здійснення парламентського контролю є внутрішнім питанням і конституційно передбаченим правом Верховної Ради України, вона повноважна покласти на комітети здійснення відповідних погоджень і консультацій [25]. Як на нас, у даному разі має місце надмірна абсолютизація права Верховної Ради України встановлювати засади і рамки парламентського контролю, що має обмежуватись її компетенцією, а також враховувати статус комітетів Верховної Ради України й інших державних органів. Надто загальним вбачається й висновок В.І. Шишкіна, що надання комітетам подібних погоджувальних повноважень «відповідає розумінню такого явища, як парламентський контроль» [25]. Вважаємо, що слід зважати не тільки на концептуальне розуміння парламентського контролю, але й на сучасні реалії парламентаризму в Україні, статус парламентських комітетів, особливості

взаємовідносин різних гілок державної влади тощо. Тому згідно нинішнього статусу комітетів Верховної Ради України вони в рамках контрольної функції, наприклад, могли би не погоджувати, а надавати обов'язкові до розгляду рекомендації щодо створення/ліквідації певних державних органів, призначення/звільнення їх керівників.

В даному контексті слід відзначити й передбачене ч. 8 ст. 1 Закону України від 16.09.2014 р. № 1682-VII [337] самостійне погодження парламентським комітетом з питань національної безпеки і оборони клопотань щодо незастосування до певних осіб люстраційної заборони. Щодо такого обов'язкового за суттю погодження також може виникати сумнів у прийнятності його покладення на один із комітетів, враховуючи відсутність подібних повноважень у самої Верховної Ради України.

До напрямків контрольної діяльності парламентських комітетів профільний Закон України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] також відносить участь за дорученням Верховної Ради України у проведенні «Дня Уряду України», хоча за чинним Регламентом Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] така форма парламентського контролю трансформована у проведення «години запитань до Уряду». Подібна застарілість профільного законодавства, що зберігається вже протягом більше десяти років (хоча участь комітетів у підготовці незастосовуваного «Дня Уряду України» чомусь є предметом законопроекту від 17.04.2018 р. реєстр. № 8279 [338]), через нормативну неурегульованість ролі комітетів у проведенні «години запитань до Уряду» по суті позбавляє їх можливості брати активну участь у контролі діяльності уряду. У той же час слід погодитись із Ю.В. Баскаковою [64, с.58], О.М. Держалюком [48, с.91], О.О. Майданник [318] та А.В. Шипікою [265, с.21] щодо важливості контролю парламентськими комітетами діяльності уряду для запобігання його безвідповідальності, забезпечення належної реалізації законодавства, розбудови правової держави, зміцнення демократичних принципів і гармонійного розвитку суспільства. Тенденційним також вбачається запропоноване О. Заславським, М. Соколовою та О. Жерибор збільшення контрольних повноважень комітетів за діяльністю уряду та покращення їх комунікації з міністерствами [339, с.9, 18].

Сама по собі «година запитань до Уряду» є ефективнішим механізмом ніж «День Уряду України», відрізняючись більшою регулярністю проведення (щотижня,

відведеного для пленарних засідань) та прозорістю подання запитань до уряду (які не обов'язково мають повідомлятись заздалегідь). До того ж новий формат проведення «години запитань до Уряду» зняв питання зауваженої у науковій літературі [15, с.165; 307, с.42] деякої подібності «Дня Уряду України» і парламентських слухань. З іншого боку, беручи участь у проведенні «Дня Уряду України», парламентські комітети гарантовано одержували ґрунтовні відповіді членів уряду на свої запитання, хоча і за досить обмеженою тематикою «Дня Уряду України». Подібно до цього, як на нас, в рамках «години запитань до Уряду» комітетам також має надаватись наразі відсутнє гарантоване право на запитання до членів Кабінету Міністрів України та одержання відповідей на них (хоча ч. 3 ст. 35 Закону України від 27.02.2014 р. № 794-VII [340] побічно згадує надання членами уряду відповідей на запитання комітетів).

Окрім того, з метою посилення контролю комітетів Верховної Ради України за діяльністю Кабінету Міністрів України, дотриманням ним законодавства та виконанням пропозицій парламентських слухань вбачається доцільним ширше залучення парламентських комітетів до підготовки «години запитань до Уряду», зокрема шляхом подання ними (а не тільки фракціями та групами) пропозицій щодо її теми. В цьому контексті слід вказати законопроект від 17.04.2018 р. реєстр. № 8279 [338], що передбачав обов'язкове включення пропозицій комітетів до переліку тем «години запитань до Уряду» і доповідь на ній їх представників щодо стану виконання органами виконавчої влади актів парламенту. Також комітет, предметом відання якого охоплюється конкретна тема «години запитань до Уряду», за її наслідками міг би здійснювати підготовку проекту постанови парламенту, відображаючи в ньому виявлені недоліки в роботі уряду, відповідні пропозиції та рекомендації.

Одним із базових напрямків реалізації контрольної функції комітетів Верховної Ради України згідно ч. 1 ст. 14 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] є «аналіз практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів». Відзначимо, що первинно законопроектом від 22.06.2005 р. реєстр. № 7613 [341] дані повноваження комітетів дещо неоднозначно (з огляду на їх статус) формулювались більш широко як контроль за дотриманням і реалізацією органами виконавчої влади та місцевого самоврядування Конституції України, законів та інших парламентських

актів. На той час у науковій літературі комітети прямо визначались як головні органи парламентського контролю за виконавчою владою [38, с.98; 272, с.16]. Сьогодні така діяльність комітетів спрямовується на фахову оцінку результативності законодавчої функції парламенту, забезпечення дієвості, повноти та своєчасності реалізації ухвалених парламентом законів, сприяння органам публічної влади у їх правильному застосуванні, виявлення необхідності внесення змін до законів. Хоча у Доповіді та Дорожній карті Місії Європейського парламенту [222, с.15] і Рекомендаціях щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності парламенту від 17.03.2016 р. [223] знову робиться акцент на необхідності затвердження комітетами річних робочих планів нагляду (контролю) саме за виконавчою гілкою влади. А у законопроекті від 17.04.2018 р. реєстр. № 8279 [338] аналіз стану виконання урядом і центральними органами виконавчої влади актів парламенту взагалі дещо дублююче визначався як окремий напрямок контролю комітетів Верховної Ради України.

При цьому насамперед слід вказати конституційну невизначеність повноважень Верховної Ради України та її органів щодо здійснення контролю за виконанням законів, що дещо стримує та обмежує подібну контрольну діяльність парламентських комітетів. Недосконалим є й законодавче регулювання таких їх повноважень. Так, по-перше, некоректним вбачається нормативне обмеження змісту подібної діяльності тільки «аналізом», що також може потребувати застосування й інших методів роботи з інформацією про практику застосування законів (наприклад, збір, узагальнення). По-друге, з метою більш повного дослідження процесів впровадження законів у поведінку відповідних суб’єктів має йтися про аналіз парламентськими комітетами практики не лише «застосування», а в цілому реалізації законодавчих актів. По-третє, предмет зазначеного аналізу сформульовано як «практика застосування Конституції та законів України» (ч. 1 ст. 24 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]), що доцільно доповнити ще й ратифікованими міжнародними договорами України.

По-четверте, констатуємо деяку неузгодженість ч. 1 ст. 14 і ч. 1 ст. 24 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], оскільки у першому випадку (контрольна функція комітетів) аналіз практики застосування законів має стосуватись лише державних органів, а в іншому випадку (контрольні повноваження) – ще й органів

місцевого самоврядування. За першою редакцією Закону України від 04.04.1995 р. схожі повноваження комітетів взагалі стосувались ще й підприємств і організацій незалежно від форм власності. Як на нас, поширення аналізу парламентськими комітетами практики застосування законів на діяльність усіх органів публічної влади сприяє його максимально всебічному характеру та дієвості контролю в усіх сферах законотворчості [342]. Водночас дискусійною вбачається пропозиція С. Лінецького і В. Кушніренко [39, с.27, 28] щодо трансформації існуючого обов'язку комітетів в їх право вибірково аналізувати практику застосування лише окремих «найбільш резонансних», «актуальних» законодавчих актів. Вважаємо, що це сприятиме безвідповідальному ставленню парламентарів до таких повноважень і зловживанню ними у суб'єктивних політичних цілях. Тим більше, що вказані вчені самі ж констатують істотне зниження ефективності контролю комітетів через переважання диспозитивного регулювання їх контрольних повноважень [39, с.44].

Вищевказані контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України не поширюються на практику застосування інших парламентських актів (як це було за першою редакцією Закону України від 04.04.1995 р.), хоча, наприклад, О.О. Майданник до напрямків парламентського контролю прямо відносить контроль за виконанням законів України та «інших прийнятих парламентом актів» [318; 343]. З одного боку, постанови та інші акти Верховної Ради України (резолюції, декларації, звернення, заяви) або мають ненормативний характер, або стосуються питань внутрішньої організації роботи парламенту, внаслідок чого такі парламентські акти зазвичай не підлягають застосуванню в діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування. Тому маємо не погодитись із запропонованим законопроектом від 17.04.2018 р. реєстр. № 8279 [338] звітуванням уряду комітетам щодо стану виконання усіх актів парламенту. З іншого ж боку, наприклад, в рамках внутрішньопарламентського контролю може мати місце аналіз комітетами практики застосування постанов Верховної Ради України її органами та посадовими особами.

Необхідно звернути увагу і на таку складову даних контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України як аналіз відповідності закону прийнятих органами публічної влади нормативно-правових актів і своєчасності їх прийняття [33]. Раніше

за першою редакцією Закону України від 04.04.1995 р. взагалі передбачалось вивчення комітетами доцільності та ефективності дій органів виконавчої влади. Зазначимо, що названі повноваження парламентських комітетів передбачають не тільки правовий аналіз (як це здійснюють органи державної реєстрації нормативно-правових актів), а і суб'єктивну політико-правову оцінку змісту та строків прийняття відповідних правових актів. Крім ризику недостатньої об'єктивності такого аналізу також актуалізується питання повноти та ґрунтовності здійснення складного часо- і працемісткого аналізу відповідності закону значної кількості підзаконних актів доволі нечисельними парламентськими комітетами, які одночасно виконують й інші функції. Вважаємо, що у разі виявлення невідповідності закону підзаконного акту комітети мають не тільки вносити суб'єкту його прийняття рекомендації щодо усунення такої розбіжності, але здійснювати й інші заходи впливу з цією метою, наприклад, шляхом звернення до органів публічної влади вищого рівня або суду. Однак, не можна погодитись із пропозиціями наділити парламентські комітети повноваженнями «провадити слідчі дії» [344, с.39], що хоча й може підвищити ефективність контрольної діяльності комітетів, але вже виходить за межі їх конституційно-правового статусу.

За своєю сутністю аналіз комітетами практики застосування законів полягає не тільки у встановленні випадків неналежного застосування законів органами публічної влади, але й у відповідному реагуванні на це. Комітети Верховної Ради України за своїм статусом можуть надавати обов'язкові не до виконання, а лише до розгляду висновки та рекомендації (щодо усунення виявлених недоліків, притягнення до відповідальності винних осіб і т. ін.), що знайшло відображення у ч. 2 ст. 24 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]. Проблема неналежного реагування органів влади на рекомендації парламентських комітетів характерна і для зарубіжних країн, зокрема для її вирішення Гарет Гріффіт (Gareth Griffith) пропонує широке висвітлення комітетами подібних випадків [345, с.23]. В Україні ж окремими вченими висловлювались пропозиції щодо надання обов'язкового характеру принаймні «певним» актам комітетів з метою підвищення їх «авторитетності» та ефективності діяльності [74, с.38, 40; 346, с.202]. На нашу думку, це не відповідатиме підготовчо-допоміжному статусу комітетів, які є не самостійними державними органами, а

робочими органами парламенту. Також у такій ситуації не можна було би виключати підміни парламенту його комітетами, зловживання їх контрольними повноваженнями та втручання у діяльність підконтрольних суб'єктів, певної неузгодженості та непослідовності видання обов'язкових рішень різними комітетами. Разом з тим і на сьогодні має місце потреба відмежування контрольної діяльності комітетів від їх втручання у діяльність органів виконавчої влади, у зв'язку із чим Ю.В. Баскакова [64, с.62] та А.В. Шипіка [263, с.27] зауважують необхідність визначення чітких меж, предмету, суб'єктів і наслідків ухвалення комітетами відповідних рішень і доручень.

Існуючий законодавчий опис змісту рекомендацій комітетів (порушені положення закону, оцінка роботи підконтрольного суб'єкта, заходи з усунення виявлених порушень та пропозиції щодо притягнення винних до відповідальності) є досить позитивним, але недостатнім. Наразі актуалізується встановлення дієвих гарантій неупередженого і оперативного розгляду рекомендацій комітетів, втім як і надання їм інформації, необхідної для аналізу практики застосування законів. У літературі [30; 317; 347] вже неодноразово наголошувалось на необхідності встановлення гарантій своєчасного надання комітетам повної та об'єктивної інформації органами публічної влади, їх посадовими особами і громадянами.

При цьому маємо зауважити деяку невідповідність положень ч. 1 ст. 14 і ч. 1 ст. 24 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], що по-різному визначають суб'єктів, яким парламентські комітети за наслідками аналізу практики застосування законів подають свої рекомендації (Верховна Рада України або ж державні органи та органи місцевого самоврядування). Вважаємо, що комітети, будучи робочими органами парламенту, мають подавати відповідні висновки, рекомендації і пропозиції саме Верховній Раді України (наприклад, законопроектом від 17.04.2018 р. реєстр. № 8279 [338] навіть пропонувалось ініціювання комітетами перед парламентом питання відповідальності окремого члена уряду), а також регулярно інформувати її про результати контрольної діяльності (але частіше ніж «один раз на рік», як це пропонують Ю.В. Баскакова [64, с.62] та А.В. Шипіка [263, с.27]). Такий підхід не тільки відповідає сутності парламентських комітетів, але й є найбільш ефективним, оскільки ґрунтується на повноважності Верховної Ради України здійснювати вплив

на практику правозастосування шляхом вдосконалення змісту законів і порядку їх реалізації, притягнення членів уряду до відповідальності тощо. У свою чергу подання рекомендацій безпосередньо органам публічної влади повинно розглядатись як додатковий захід, що є не лише більш організаційно складним, але й менш дієвим з огляду на юридичну необов'язковість висновків і рекомендацій комітетів [342].

До речі, дещо неоднозначним також постає передбачене ч. 2 ст. 24 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] зобов'язання розглядати рекомендації комітетів не лише державних органів і органів місцевого самоврядування (щодо діяльності яких власне і здійснюється аналіз практики застосування законів), але й об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій. Останні не є суб'єктами правозастосування та безпосередньо не впливають на практику застосування законів органами публічної влади, що зумовлює недоцільність внесення громадським об'єднанням і установам подібних рекомендацій комітетів. Це також актуалізує врегулювання особливостей форм взаємовідносин комітетів з різними суб'єктами.

Як констатують Ю.В. Баскакова [64, с.62] та А.В. Шипіка [263, с.27] сьогодні фактично відсутній системний контроль за виконанням урядом прикінцевих положень багатьох законів щодо своєчасної розробки законопроектів і приведення підзаконних актів у відповідність із новоприйнятим законом. Вважаємо, що контроль за виконанням законів першочергово має здійснюватись парламентським комітетом, що був головним під час його підготовки та розгляду у Верховній Раді України. Схожа пропозиція містилась і у законопроекті від 17.04.2018 р. реєстр. № 8279 [338]. Такий підхід сприятиме більшій послідовності, узгодженості та організованості при здійсненні комітетами аналізу практики застосування законів. Наразі ж подібні повноваження головного комітету залишаються чітко невизначеними, лише побічно випливаючи зі змісту ст. 140 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34]. Існує також дещо неоднозначна пропозиція М.В. Развадовської щодо утворення постійної контрольної комісії парламенту для контролю за впровадженням законодавства [38, с.25]. При цьому А.І. Нижник вказує на відмінну від «класичних» комітетів природу подібних спеціальних контрольних комітетів, утворення яких потребуватиме внесення змін до ст. 89 Конституції України [49, с.139, 141]. З одного

боку, позитивною є фаховість і вузькоспеціалізованість таких комітетів, але, з іншого боку, не можна погодитись із повним відмежуванням контролю за виконанням законів від законотворчої діяльності та перевантаженням одного чи декількох комітетів контрольними повноваженнями щодо усіх сфер законодавства.

З метою забезпечення безперервності, професійності та дієвості контрольної діяльності парламентських комітетів у літературі також пропонується запровадження у складі комітетів «контрольних підкомітетів» (Ю.Г. Барабаш [317]) або «спеціальних парламентських контролерів» (О.В. Марцеляк [37, с.10]). Подібні контрольні підкомітети мають стати основним суб'єктом підготовки та проведення контрольних заходів, для чого їм пропонується надати право проводити слухання, перевірки на місцях і діяти як тимчасова слідча комісія [45, с.122, 123]. На нашу думку, утворення у складі комітетів контрольних підкомітетів є досить конструктивною ініціативою (яка, наприклад, застосовується в Угорщині [39, с.9]), що, зберігаючи принцип колегіальності (на відміну від «парламентських контролерів»), не тільки підвищить організованість та фаховість контролю з боку комітетів Верховної Ради України, але й не відокремлюватиме їх членів від реалізації законопроектної та інших функцій.

Важливу роль парламентські комітети відіграють у бюджетному процесі, перш за все, шляхом контролю за виконанням Державного бюджету України, що спрямовується на забезпечення результативного, цільового та ощадливого використання державних коштів. При цьому, у ст. 27 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] попередній розгляд комітетами у межах своєї компетенції питання про виконання Державного бюджету України розглядається лише як один з аспектів більш широкої «контрольної діяльності комітетів у бюджетному процесі». Контроль комітетів у даній сфері справді може забезпечуватись іншими їх загальними повноваженнями, наприклад, направленням депутатських запитів, проведенням комітетських слухань, здійсненням аналізу практики застосування законів тощо.

Водночас, як на нас, є дещо некоректним законодавче включення до змісту такої контрольної діяльності комітетів внесення ними пропозицій щодо Основних напрямів бюджетної політики, а також попереднього розгляду проекту закону про Державний бюджет України і подання пропозицій до нього. Вказані повноваження

парламентських комітетів певною мірою дійсно забезпечують попередній контроль за дотриманням бюджетного законодавства при підготовці та затвердженні Державного бюджету України, проте за своєю суттю більше належать не стільки до контрольного, як до нормопроектного напрямку діяльності комітетів Верховної Ради України. Подібний підхід до розуміння природи повноважень комітетів у бюджетному процесі узгоджується з положеннями п. 3 ч. 1 ст. 14 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], за якими складовою контрольної функції парламентських комітетів визначено тільки контроль за виконанням Державного бюджету України. У свою чергу контроль парламентських комітетів за виконанням бюджетів і дотриманням фінансово-правових норм, як відзначає С.М. Клімова [347], також може розглядатись як одна з складових їх участі в управлінні публічними фінансами.

Зазначимо, що правове регулювання участі комітетів у бюджетному процесі має досить фрагментарний характер, більшою мірою стосуючись їх ролі на стадії підготовки та затвердження Державного бюджету України, а не контролю за його виконанням. Як негатив маємо зауважити повну невизначеність Законом України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] повноважень комітету з питань бюджету, наприклад, щодо здійснюваної ним підготовки проекту постанови з приводу річного звіту про виконання Державного бюджету України. У свою чергу ст. 161, 162 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34], закріплюючи порядок контролю за виконанням Державного бюджету України, не передбачають окреслених у Законі України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] і ч. 3 ст. 109 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [348] повноважень комітетів щодо попереднього розгляду питання про виконання Державного бюджету України.

Ефективність попереднього розгляду питання про виконання Державного бюджету України парламентськими комітетами зумовлюється їх попередньою участю у підготовці та розгляді Державного бюджету України, а також зосередженням лише на тих питаннях, що належать до компетенції конкретного комітету. Відтак, як на нас, з метою посилення контролю комітетів за виконанням Державного бюджету України на законодавчому рівні мають передбачатись попередній розгляд та подання ними своїх висновків і пропозицій з приводу не тільки річного, але й інших проміжних

звітів про виконання Державного бюджету України. Законодавчого закріплення також потребує й порядок, строки та наслідки такого попереднього розгляду парламентськими комітетами питання про виконання Державного бюджету України.

Гарантію дієвого контролю комітетів за проведенням таємних видатків становить передбачений ч. 4 ст. 31 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [348] попередній розгляд звітів про них чотирма конкретно визначеними парламентськими комітетами. Проте тут маємо вказати на невідповідність поточного переліку комітетів Верховної Ради України восьмого скликання [41] комітетам, переліченим у ч. 4 ст. 31 Бюджетного кодексу України, що, наприклад, фактично не дозволяє Комітету з питань запобігання і протидії корупції брати участь у попередньому розгляді звітів про проведені таємні видатки.

Як слушно відзначає В.В. Антоненко, особливу роль у контролі за дотриманням бюджетного законодавства відіграє профільний комітет з питань бюджету [349], який діє в якості головного комітету при підготовці та розгляді у Верховній Раді України усіх питань, що стосуються бюджетних відносин. Фактично комітет з питань бюджету також упорядковує й узагальнює попередні висновки та пропозиції інших парламентських комітетів, здійснює попередній розгляд інформації та звітів про стан виконання Державного бюджету України тощо. Окремої уваги варті повноваження комітету з питань бюджету із надання висновків щодо впливу законопроектів на показники бюджету та відповідності бюджетному законодавству [348], що спрямовуються на забезпечення раціонального, своєчасного і економного використання державних коштів відповідно до Державного бюджету України. При цьому сьогодні з метою його ефективного виконання актуалізується як підвищення значення вказаних висновків у законодавчому процесі, так і подолання певного формалізму при реалізації комітетом з питань бюджету даної форми попереднього контролю. Істотною гарантією статусу комітету з питань бюджету вистає закріплене ч. 2 ст. 109 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [348] зобов’язання органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування надавати йому інформацію про державний бюджет та місцеві бюджети. Для забезпечення дієвості даної норми належним вбачається більш предметне врегулювання видів такої інформації, порядку та строків її надання комітету з питань бюджету.

Здійснення комітетами Верховної Ради України контролю за виконанням Державного бюджету України та дотриманням бюджетного законодавства передбачає їх щільну взаємодію з Рахунковою палатою. При цьому, згідно п. 7 ч. 1 ст. 14 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] взаємодія з Рахунковою палатою розглядається як самостійна складова контрольної функції парламентських комітетів. Тут маємо зауважити, що не всі аспекти взаємодії комітетів із Рахунковою палатою мають пряме відношення до контрольної діяльності, зокрема йдеться про участь комітету у призначенні/звільненні членів Рахункової палати [34] (номінаційні повноваження), розробку комітетами на підставі її інформації відповідних законодавчих пропозицій [33] (законотворчі повноваження) тощо. В іншому ж предмет взаємодії комітетів з Рахунковою палатою стосується питань контролю саме у сфері бюджетного процесу – наприклад, розгляду узагальнених відомостей Рахункової палати, попереднього розгляду комітетом з питань бюджету висновків і пропозицій Рахункової палати щодо результатів контролю за дотриманням бюджетного законодавства. До речі, останнє згідно п. 4 ч. 1 ст. 27 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] і п. 5 ч. 2 ст. 109 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [348] вже розглядається в контексті контролю комітетів за дотриманням бюджетного законодавства. Тому взаємодія з Рахунковою палатою має визначатись не як окремий напрямок багатоаспектної контрольної діяльності комітетів, а як одна з форм забезпечення ними контролю за виконанням Державного бюджету України та дотриманням бюджетного законодавства.

Зазначимо, що у профільному Законі України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] наразі відсутній розгорнутий перелік конкретних повноважень комітетів у взаємодії з Рахунковою палатою, у тому числі щодо контролю у сфері бюджетного процесу. Тут маємо погодитись із передбаченою Рекомендаціями щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [223] необхідністю забезпечення змістовного аналізу комітетами звітів Рахункової палати.

Закріплене ст. 31 даного Закону України формулювання повноважень комітетів Верховної Ради України із розгляду узагальнених відомостей та підготовки відповідних висновків містить банкетне посилання на Закон України

«Про Рахункову палату». Проте дана норма не враховує заміну Закону України від 11.07.1996 р. № 315/96-ВР [350] (за яким комітети могли контролювати діяльність Рахункової палати та навіть надавати їй певні доручення контрольного характеру) новим Законом України «Про Рахункову палату» від 02.07.2015 р. № 576-VIII [351], що вже прямо не передбачає подібні аспекти взаємодії комітетів з Рахунковою палатою. У Висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 04.07.2005 р. [50] також підкреслюється невідповідність незалежному статусу Рахункової палати практики надання їй доручень парламентськими комітетами.

Окрім того, до закріплених ст. 31 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] контрольних повноважень комітетів у взаємодії з Рахунковою палатою С.М. Клімова пропонує додати обов'язковий розгляд головним комітетом пропозицій та висновків Рахункової палати стосовно фінансово-економічного обґрунтування законопроектів [347]. Слід погодитись із важливістю даного напрямку діяльності, який, однак, більшою мірою залежить не від комітетів (що зазвичай і так розглядають усі подані їм висновки на законопроекти), а від відповідальності та спроможності Рахункової палати проводити ґрунтовний фаховий аналіз фінансово-економічного обґрунтування значної кількості законопроектів (що вже по-суті здійснюється комітетом з питань бюджету). Так чи інакше, даний прояв взаємодії комітетів Верховної Ради України з Рахунковою палатою має розглядатись та врегульовуватись в контексті не стільки контрольної, скільки законопроектної функції комітетів.

Як окремий прояв контрольної функції парламентських комітетів п. 6 ч. 1 ст. 14, ст. 30 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] визначено підготовку та подання на розгляд Верховної Ради України запитів до Президента України. Конституційно гарантоване право комітетів на ініціювання парламентського запиту до глави держави спрямоване на забезпечення контрольної діяльності комітетів шляхом отримання ними відповідної офіційної інформації, а за наявності підстав її обговорення на засіданні парламенту з прийняттям певного рішення. За своєю суттю підготовка та подання на розгляд парламенту запитів до глави держави може бути віднесена не лише до контрольної, але й до організаційної функції комітетів

Верховної Ради України, маючи попередній підготовчий характер і здійснюючись в рамках інформаційного забезпечення їх функціонування.

Порядок подання та розгляду депутатських запитів в цілому регламентується ст. 15 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [117], хоча профільне законодавство майже не врегульовує особливості підготовки та подання комітетами на розгляд парламенту запитів до глави держави. Маємо погодитись із С. Лінецьким і В. Кушніренко [39, с.35], І.Є. Словською [352, с.54], що тут фактично йдеться не про депутатський, а про комітетський або парламентський запит, оскільки саме комітет є суб'єктом його ініціювання, а парламент – суб'єктом подання.

Дещо неоднозначним є й питання дієвості даної форми контрольної діяльності парламентських комітетів з огляду на часомісткість і організаційну складність обов'язкових етапів винесення запиту на засідання Верховної Ради України та його підтримки третиною від конституційного складу парламенту. У зв'язку із цим, наприклад, Ю.Г. Барабаш пропонує зняти такі обмеження [45, с.139; 317], у разі чого, як на нас, нагальним буде встановлення вже нових гарантій недопущення зловживання комітетами своїм правом на запит. При цьому, як ми вже відзначали у п. 2.2 Розділу 2, з метою поліпшення інформаційного забезпечення комітетів Верховної Ради України і підвищення ефективності їх контрольної діяльності актуальним вбачається надання комітетам права на запит не тільки до глави держави, а і до інших органів та посадових осіб з будь-яких питань їх компетенції. Тут зауважимо, що у п. 1 пар. 125 Регламенту Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. [353] згадується розгляд урядом запитів парламентських комітетів, хоча наразі направлення ними саме запитів (а не звернень) до уряду законодавчо не передбачається.

Також доцільним буде й нормативно-правове визначення питань, які не можуть бути предметом запиту парламентських комітетів, зокрема, це різноманітна охоронювана законом таємниця, питання досудового розслідування тощо. Водночас маємо не погодитись із пропозицією щодо ліквідації інституту комітетських запитів до глави держави [39, с.36, 37], оскільки вимога дати офіційну відповідь з питань, віднесених до компетенції парламенту, навряд чи має розглядатись як «неправомірне втручання» у діяльність Президента України чи порушення засад поділу влади.

Важливим напрямком контрольної діяльності парламентських комітетів є їх взаємодія з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та направлення матеріалів для відповідного реагування органам парламенту і державним органам (п. 8, 9 ч. 1 ст. 14 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]). Така діяльність комітетів в цілому спрямовується на забезпечення реального дотримання прав людини, верховенства права та конституційної законності в Україні [354]. Тут йдеться про контроль комітетів за додержанням не лише конституційних (як вказує О.О. Майданник [313, с.47]), а й інших прав і свобод людини.

При цьому відповідно до свого правового статусу парламентські комітети цілком логічно не можуть самостійно вживати юридично обов'язкових заходів щодо запобігання чи припинення правопорушень або відновлення порушених прав, натомість лише ініціюючи певні заходи компетентних органів. Комітети повинні фіксувати відповідні порушення прав громадян, інтересів держави і т. ін. не тільки в рамках окремих цілеспрямованих контрольних заходів, але й під час виконання всіх інших їх контрольних, законопроектних і організаційних повноважень.

Ефективність даного напрямку контрольної діяльності парламентських комітетів прямо залежить від відповідального, професійного і своєчасного вирішення ними питання про направлення достатніх матеріалів для реагування, а також від їх контролю за належним розглядом таких матеріалів компетентними органами. На сьогодні ж профільне законодавство здебільшого лише обмежується констатацією повноважень парламентських комітетів направляти матеріали для відповідного реагування, водночас предметно не визначаючи конкретний порядок їх реалізації та обміну відповідною інформацією, форми і механізми контролю за реагуванням компетентних органів на матеріали, направлені їм комітетами Верховної Ради України. У зв'язку з ігноруванням державними (насамперед правоохоронними) органами звернень комітетів щодо реагування на відповідні порушення також виправданим може бути запропоноване у літературі посилення відповідальності за ненадання (несвоєчасне надання) чи надання неналежної відповіді на такі звернення [39, с.40; 203, с.100]. Разом з тим передбачене першою редакцією Закону України від 04.04.1995 р. [33] і законопроектом від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 [31] надання

комітетам права доручати відповідним органам проведення оперативно-розшукових дій не тільки не відповідає підготовчо-допоміжному статусу комітетів і цілям парламентського контролю, але й створює передумови втручання комітетів у діяльність підконтрольних суб'єктів, відволікання правоохоронних органів та нераціонального (якщо не протиправного) використання оперативно-розшукових дій.

Варто відмітити й деяку неузгодженість та недосконалість норм Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] з приводу взаємодії комітетів з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та направлення матеріалів для реагування. Зокрема, п. 9 ч. 1 ст. 14 даного Закону України передбачає направлення комітетами матеріалів для реагування тільки органам парламенту і державним органам, тоді як ст. 33 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] – ще й органам місцевого самоврядування. Крім цього, назва ст. 33 «Реагування комітетів на порушення законності» не лише не враховує сучасне визнання пріоритету верховенства права, але й не відповідає змісту даної норми, в якій у дійсності йдеться про реагування комітетів на «порушення прав, свобод і інтересів людини та громадянина, інтересів держави, територіальної громади». На нашу ж думку, для забезпечення повноти контрольної діяльності парламентських комітетів наведену підставу їх реагування слід дещо розширити, включаючи до неї, наприклад, порушення прав та законних інтересів юридичних осіб і Українського народу. Уточнення потребують й форми та правові наслідки «встановлення» парламентським комітетом вищевказаних порушень, втім так само як і наслідки непідтвердження компетентним органом наявності порушень, попередньо зафіксованих комітетом. Схожу позицію займає О.О. Майданник [313, с.47, 48], зауважуючи необхідність послідовного розвитку та деталізації регулювання контрольних повноважень парламентських комітетів у сфері забезпечення прав людини, зокрема чіткого визначення форм їх реагування на порушення прав людини та порядку взаємодії з правоохоронними органами.

Взаємодія комітетів із Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини як прояв їх контрольної функції втілюється насамперед у зверненні членів комітетів з приводу порушення прав і свобод людини і громадянина «органами державної влади, органами місцевого самоврядування» (ч. 1 ст. 32 Закону України від 04.04.1995 р.

№ 116/95-ВР [33]). Погоджуючись із важливістю таких повноважень, відзначимо, що вони вже охоплюються змістом вищерозглянутої діяльності комітетів щодо «направлення матеріалів для відповідного реагування органам парламенту і державним органам», що виключає необхідність їх окремого закріплення. Водночас вважаємо, що з метою найбільш повного забезпечення та захисту прав людини парламентські комітети повинні мати право звертатись до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у разі порушення прав людини не тільки органами публічної влади, а і в інших випадках за наявності для цього підстав.

Зазначимо, що відповідно до ч. 3 ст. 32 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] передбачена співпраця парламентських комітетів із Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та надання йому допомоги. Разом з тим чинне законодавство (зокрема профільний Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР [292]) залишає неурегульованими питання підстав, форм і порядку такої взаємодії, яка на практиці може виходити за межі суто контрольної функції комітетів. Тут слід погодитись із Н.В. Чопик щодо нагальності налагодження більш тісного зв’язку омбудсмана з парламентськими комітетами, наприклад, у сфері запобігання корупції [196, с.10]. Окремим предметом контрольної діяльності парламентських комітетів також визначено щорічні та спеціальні доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Як на нас, з метою об’єктивної оцінки та підвищення ефективності роботи омбудсмана уможливлюється покладення на комітети здійснення аналізу не тільки парламентських доповідей Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, але й інших поточних аспектів його діяльності.

Контрольна функція комітетів Верховної Ради України може здійснюватись також шляхом їх участі у підготовці на розгляд парламенту певних питань в рамках виконання його контрольних повноважень. Зокрема, йдеться про передбачене ст. 25 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] ухвалення комітетами висновків і рекомендацій, а також виступ їх представника при розгляді парламентом питань Програми діяльності уряду та звітів про виконання загальнодержавних програм; відповідальності уряду, Генерального прокурора та Верховної Ради Автономної Республіки Крим; надання і одержання державою міжнародних позик. Тут слід

відмітити невичерпність визначеного ст. 25 даного Закону України переліку випадків участі комітетів у підготовці питань на розгляд парламенту в рамках виконання його контрольних повноважень. До такої контрольної діяльності комітетів можна віднести ще й підготовку питання про звіт посадових осіб, які призначаються/обираються парламентом або за його згодою (ч. 3 ст. 240 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34]), а також розгляд і підготовку висновків щодо кандидатів на посади, на які призначає/обирає парламент або надає згоду на це, звільнення таких посадових осіб (наприклад, Голови Національного банку України).

Беручи участь у підготовці питань на розгляд Верховної Ради України в рамках реалізації її контрольних повноважень, парламентські комітети виконують попередній (наприклад, щодо Програми діяльності уряду) або ретроспективний (наприклад, щодо висловлення недовіри Генеральному прокурору) контроль. Як і при виконанні інших контрольних повноважень, парламентські комітети здійснюють насамперед лише попередню підготовку та розгляд певних питань, фахове та консенсусне напрацювання щодо них відповідних висновків/рекомендацій, наявність яких обов’язкова для прийняття Верховною Радою України рішень з вищевказаних питань. При цьому, комітети мають забезпечити всебічний і ґрунтовний аналіз наявності підстав для схвалення парламентом заходів відповідальності або інших рішень, підготовку з даного приводу виваженого, компромісного проекту акту парламенту. Також подібно до першої редакції Закону України від 04.04.1995 р. можливим вбачається прийняття комітетами в рамках своєї контрольної діяльності й інших обов’язкових для розгляду компетентними органами рішень щодо невідповідності окремих осіб займаним посадам і їх відповідальності.

Зауважимо, що ухвалення комітетами висновків і рекомендацій з відповідних питань є не стільки їх правом (як за ст. 25 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]), скільки повноваженням, що за необхідних підстав повинно реалізовуватись комітетами в межах встановлених регламентних процедур. Так чи інакше, попри важливу роль комітетів у виконанні контрольних повноважень Верховної Ради України наразі все ще відсутнє розгорнуте законодавче регулювання засад і порядку розгляду та підготовки комітетами висновків з означених питань, зокрема гарантій їх

неупередженості, належного інформаційного забезпечення (наприклад, одержання інформації про кандидатів), прозорого прийняття рішень і т. ін.

Загалом же, як на нас, участь комітетів у підготовці питань на розгляд парламенту в рамках виконання його контрольних повноважень має розглядатись як одна з повноцінних складових контрольної функції комітетів, що водночас на сьогодні не відображено у ст. 14 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]. У свою чергу підготовку комітетами висновків з питань затвердження міжнародних позик і контролю за їх використання доцільно включати до контролю комітетів за дотриманням бюджетного законодавства, а підготовку висновків з приводу доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини – до взаємодії з ним комітетів, що є окремим напрямком їх контрольної функції. Підготовку висновків з питань відповідальності Кабінету Міністрів України та Генерального прокурора України також можна відносити до номінаційного напрямку діяльності комітетів.

Участь комітетів Верховної Ради України у здійсненні внутрішньо парламентського контролю прямо законодавчо не визначається як складова їх контрольної функції. У той же час комітети не позбавлені в рамках поточної діяльності права фіксувати та ініціювати розгляд компетентними органами порушень законодавства з боку своїх членів, інших народних депутатів України, керівництва парламенту та його органів, працівників Апарату Верховної Ради України. На проблематику здійснення комітетами заходів внутрішньопарламентського контролю у своїх роботах також звертали увагу Ю.Г. Барабаш [317], Ю.Д. Древаль [305], С. Лінецький і В. Кушніренко [39, с.44], О.О. Майданник [318] та інші.

Особливу роль у внутрішньопарламентському контролі відіграє Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України, до предмету відання якого згідно Постанови Верховної Ради України від 04.12.2014 р. № 22-VIII [41] відносяться питання дотримання парламентських правил і процедур, дисципліни та депутатської етики, контролю діяльності апарату парламенту тощо. Така діяльність спрямована на забезпечення ефективного й законного функціонування парламенту та його органів, недопущення зловживання статусом народного депутата України.

Зазначимо, що статус, компетенція та порядок діяльності Комітету з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України наразі на законодавчому

рівні системно не врегульовуються. Разом з тим Регламентом Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] прямо передбачено низку його повноважень у сфері внутрішньопарламентського контролю, зокрема, це подання висновку про відкликання з посади керівництва парламенту (ч. 5 ст. 29, ч. 2 ст. 76); розгляд конфліктів між парламентарями, їх фракціями/групами (ч. 5 ст. 51); перевірка фактів вчинення народним депутатом України дій, що містять ознаки злочину (ч. 6 ст. 51), невиконання ним вимог щодо несумісності (ч. 1 ст. 223); облік квот представництва фракцій/груп у комітетах (ч. 5 ст. 81); надання висновку щодо надання згоди на притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності (ст. 219) тощо. Як на нас, пріоритетним є не стільки «створення спеціальних органів контролю за дотриманням депутатами норм етики» [67, с.119, 120], скільки удосконалення організації та компетенції саме регламентного комітету.

Загальною особливістю участі даного (втім як і інших) комітету у внутрішньопарламентському контролі є, з одного боку, попередньо-підготовчий характер його діяльності, а, з іншого боку, обов’язковість розгляду комітетом і подання ним висновку для вирішення питання застосування до парламентарів відповідних заходів впливу [355]. При цьому об’єктом контролю Комітету з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України головною мірою виступає діяльність конкретних парламентарів, депутатських фракцій/груп, керівництва парламенту та його апарату. На нашу ж думку, контрольні повноваження даного комітету також мають поширюватись і на питання організації діяльності інших парламентських комітетів і тимчасових комісій з метою забезпечення законності та дієвості їх функціонування. Можливим вбачається й надання Комітету з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України повноважень самостійно застосовувати деякі незначні санкції до народних депутатів України (наприклад, позбавлення права участі у засіданнях парламенту), що при цьому обов’язково має передбачати їх право на оскарження подібних заходів. Для порівняння у Португалії відповідний комітет і Бюро Асамблеї повноважні ухвалювати рішення взагалі про виключення депутата (з можливістю його оскарження) [67, с.120].

Вагома роль у внутрішньопарламентському контролі Комітету з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України потребує встановлення

достатніх гарантій його формування на засадах пропорційного представництва депутатських фракцій/груп з числа найбільш авторитетних парламентарів, а також відповідальності, об'єктивності та неупередженості діяльності такого комітету. Не втрачають актуальності й пропозиції Ю.Г. Барабаша щодо ширшого залучення комітетів до контролю роботи апарату парламенту та забезпечення обов'язкового звітування посадових осіб парламенту, в тому числі у комітетах [317]. Загалом же здійснення комітетами внутрішньо парламентського контролю має дістати окремого розгорнутого законодавчого врегулювання з чітким визначенням його форм, підстав, наслідків і меж, гарантій як дієвого реагування на виявлені порушення, так і дотримання прав і інтересів об'єктів внутрішньо парламентського контролю.

Як окремий суб'єкт контролю за діяльністю народних депутатів України – членів комітетів у літературі також вказуються голови таких комітетів [45, с.140, 143]. Загалом слід погодитись із доцільністю здійснення керівництвом комітетів контролю за виконанням їх членами своїх внутрішньокомітетських обов'язків і завдань. Разом з тим маємо відзначити нинішню законодавчу неурегульованість конкретних форм зазначеного контролю голів комітетів і відсутність у них дієвих засобів впливу (наприклад, права ініціювання застосування певних дисциплінарних стягнень) на членів комітету для усунення недоліків у їх роботі.

У здійсненні парламентського контролю бере участь й Спеціальна контрольна комісія Верховної Ради України з питань приватизації, що має досить неоднозначний, остаточно невизначений правовий статус, де-факто організаційно та функціонально наближаючись до парламентських комітетів. Тим більше, що згідно Постанови Верховної Ради України від 15.07.1998 р. № 44-XIV [356] Спеціальній контрольній комісії з питань приватизації прямо надавався статус парламентського комітету і одночасно слідчої комісії. Загалом діяльність даної Спеціальної контрольної комісії спрямовується на забезпечення контролю за здійсненням приватизації, додержанням відповідного законодавства та аналіз наслідків приватизації. Разом з тим попри такий дещо своєрідний перемет відання діяльність Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації (як і парламентських комітетів) має здебільшого підготовчо-допоміжний характер, передбачаючи згідно Положення від 24.06.1993 р. [42] заслуховування

звітів, ознайомлення з документами, надання парламенту пропозицій, прийняття обов’язкових для розгляду органами приватизації рішень тощо.

Вважаємо, що реорганізація Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації у комітет Верховної Ради України зніме питання конституційності її функціонування й дозволить їй у повній мірі використовувати законодавчо передбачені гарантії та засоби контрольної діяльності парламентських комітетів. З огляду на важливість сфери діяльності Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації актуалізується законодавче врегулювання її контрольних повноважень і порядку їх реалізації, що спростить взаємодію з органами приватизації та в цілому сприятиме посиленню парламентського контролю.

Таким чином, сутність контрольної функції комітетів Верховної Ради України полягає у здійсненні в рамках парламентського контролю перевірки законності та ефективності діяльності підконтрольних суб’єктів, стану відповідних об’єктів контролю, а також у ініціюванні заходів із усунення виявлених недоліків та їх запобігання. До особливостей контролю комітетів відноситься його спрямованість на реалізацію парламентського контролю, поєднання форм власної контрольної діяльності та заходів забезпечення виконання контрольних повноважень парламенту, інформаційно-рекомендаційний та політико-правовий характер, визначення відповідності об’єкта контролю вимогам як законності, так і ефективності і т. ін.

Удосконалення контрольної діяльності парламентських комітетів насамперед потребує конституційного закріплення її приналежності до системи парламентського контролю, основних напрямків і гарантій; усунення протиріч і комплексного врегулювання змісту, порядку та меж реалізації контрольних повноважень комітетів; розширення реальної ролі комітетів у здійсненні парламентського контролю з одночасним посиленням гарантій дотримання в їх контрольній діяльності прав інших органів і осіб; більшого гарантування одержання парламентськими комітетами необхідної інформації, підвищення відповідальності та організованості їх контролю, оновлення його форм та ширшого залучення громадськості.

Висновки до розділу 2

1. Законопроектна (нормопроектна) функція комітетів Верховної Ради України – це основний напрямок і вид їх діяльності щодо забезпечення прийняття (зміни, скасування) законів України та інших актів Верховної Ради України шляхом розробки їх проектів, доопрацювання та попереднього розгляду, підготовки щодо них висновків, а також розгляду пропозицій і поправок. Розробка та попередній розгляд законопроектів у комітетах Верховної Ради України є важливим етапом законодавчого процесу, що має забезпечувати ретельну й фахову підготовку належно обґрунтованих і оформлених законопроектів та одночасно відхилення неякісних або поданих з порушеннями проектів парламентських актів. Підготовка законопроектів до першого, другого та третього читань є ґрунтовним і послідовним процесом їх розгляду та доопрацювання головним та іншими комітетами Верховної Ради України, що спрямований на підвищення якості її актів, спрощення й пришвидшення їх прийняття.

2. Деяка застарілість та неузгодженість окремих конституційно-правових засад законопроектної діяльності парламентських комітетів актуалізує системне усунення прогалин регулювання порядку розробки ними законопроектів і внесення їх на розгляд парламенту, а також порядку та строків підготовки (доопрацювання) головним комітетом законопроекту до розгляду (повторного розгляду) на засіданнях парламенту. Іншими заходами з удосконалення законопроектної діяльності комітетів має бути уточнення розподілу предметів їх відання; зосередження комітетів не стільки на часомісткій розробці законопроектів, як на організації та координації такої роботи; інтенсифікація функціонування робочих груп, взаємодії та спільної роботи комітетів; більше залучення громадськості до законотворчості, подолання формалізму та розширення використання права комітетів на звернення до органів публічної влади і суб’єктів наукової діяльності для одержання їх висновків на законопроекти; розширення практики повернення комітетами законопроектів; запобігання штучному затягуванню розгляду законопроектів у комітетах; позбавлення головного комітету другорядних повноважень техніко-юридичного характеру; його ширша участь у забезпеченні реалізації прийнятого закону. Усунення цих та інших недоліків сприятиме посиленню ролі комітетів у законодавчому процесі,

організованості підготовки та розгляду ними проектів парламентських актів, неухильному дотриманню комітетами правил законодавчого процесу.

3. Організаційна функція комітетів Верховної Ради України – це вид діяльності забезпечувально-допоміжного характеру, направлений на створення необхідних умов для ефективного функціонування парламентських комітетів, а також реалізації установчо-номінаційної та представницької функцій Верховної Ради України. Планування роботи, збір та аналіз інформації, організація слухань, проведення засідань, підготовка питань на розгляд парламенту, ухвалення актів і звітів, утворення підкомітетів та інші форми організаційної діяльності комітетів Верховної Ради України комплексно забезпечують всебічну й ґрунтовну підготовку та належну реалізацію законопроектної та контрольної функцій парламентських комітетів. Різнопланова організаційна діяльність парламентських комітетів також включає підготовку та попередній розгляд питань обрання (призначення) та звільнення певних посадових осіб, що має підвищено відповідальне значення, виступаючи основою для заповнення парламентом відповідних посад у вищих органах державної влади. Така діяльність може бути виокремлена у самостійний установчо-номінаційний напрямок комітетів Верховної Ради України.

4. Конституційно-правове регулювання організаційної діяльності комітетів Верховної Ради України характеризується конституційною невизначеністю організаційної функції та повноважень номінаційного характеру, а також деякою фрагментарністю і невпорядкованістю законодавчого регулювання змісту, порядку та гарантій здійснення організаційних повноважень (наприклад, отримання комітетами інформації, висвітлення їх діяльності, підготовка питань на розгляд парламенту). Крім усунення даних недоліків удосконалення організаційної діяльності парламентських комітетів також потребує розширення планування та звітування комітетів, запобігання формальному ставленню до них; забезпечення обов’язковості надання інформації на звернення парламентських комітетів; встановлення меж і способів реалізації їх права на отримання інформації (у тому числі з обмеженим доступом); визначення правової природи доручень комітету та меж їх застосування; утворення у складі комітетів спеціалізованих підкомітетів з номінаційних питань; надання рішенням комітетів про

невідповідність кандидатів на відповідні посади (подібно до рішень по кандидатам на посаду судді Конституційного Суду України) встановленим вимогам остаточного характеру з можливістю оскарження таких рішень.

5. Контрольна функція комітетів Верховної Ради України – це один із основних напрямків їх діяльності, здійснюваний відповідно до законодавства в рамках парламентського контролю шляхом перевірки законності та ефективності діяльності підконтрольних суб’єктів, а також ініціювання заходів із усунення виявлених недоліків та їх запобігання. Контрольна діяльність парламентських комітетів загалом характеризується як здійсненням ними власних форм контролю, так і забезпеченням реалізації контрольних повноважень Верховної Ради України, а також неможливістю самостійного застосування обов’язкових до виконання заходів реагування за наслідками контролю. Однією з найбільш дієвих форм контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України є участь у підготовці та проведенні парламентських і комітетських слухань, що забезпечує отримання та обговорення комітетами необхідної інформації із залученням громадськості. Важливе значення має контроль комітетів Верховної Ради України за додержанням і виконанням законодавства, що спрямовується на забезпечення реалізації ухвалених парламентом законів, сприяння їх правильному застосуванню, виявленню необхідності законодавчих змін.

6. Підвищення ефективності та інтенсифікація контрольної діяльності парламентських комітетів потребує: конституційного закріплення її приналежності до системи парламентського контролю та основних напрямків; усунення протиріч і комплексного законодавчого врегулювання змісту, порядку та меж реалізації контрольних повноважень комітетів; розширення реальної ролі комітетів у здійсненні парламентського контролю з посиленням гарантій їх невтручання у роботу органів публічної влади; підвищення відповідальності та організованості контролю комітетів; поширення їх контролю за додержанням і виконанням законодавства на діяльність усіх органів публічної влади; оновлення форм контролю (у тому числі реагування на порушення законодавства) та ширшого залучення громадськості; пріоритетного проведення не парламентських, а комітетських слухань; встановлення механізмів гарантування явки учасників комітетських слухань та одержання їх пояснень.

РОЗДІЛ 3
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

3.1. Порядок утворення комітетів Верховної Ради України та припинення їх повноважень

У конституційно-правовому статусі комітетів Верховної Ради України важливе місце займають питання їх утворення та припинення повноважень. Головною мірою це зумовлюється істотним впливом на ефективність функціонування парламентських комітетів обраного підходу до їх організації, зокрема, що стосується розподілу предметів відання між комітетами, принципів формування їх персонального складу, можливості дострокового припинення повноважень. При цьому недостатня розвиненість парламентаризму в Україні, нестабільність політичної системи, низький рівень правової та політичної культури, а також відсутність комплексного підходу до регулювання статусу комітетів Верховної Ради України зумовлюють недосконалість, фрагментарність і неточності конституційно-правових засад утворення комітетів та припинення їх повноважень. Як наслідок, діюча система комітетів Верховної Ради України переобтяжена надмірною кількістю (нерідко дублюючих) комітетів, їх склад часто формується на основі не професійності, а лише політичної доцільності, мають місце випадки несправедливого розподілу місць у комітетах між фракціями і т. ін.

Зазначимо, що окремі питання утворення та ліквідації комітетів Верховної Ради України, а також формування їх персонального складу вже розглядали такі вчені як О.М. Анохін [29; 205], О.Г. Кушніренко і А. Мельничук [357], Р.І. Матейчук [358], Я.М. Назаренко [359], І.Є. Словська [360] та інші. У той же час їх наукові роботи розкривають тільки деякі аспекти організації парламентських комітетів, не характеризуючи поточний стан і особливості правового регулювання їх утворення та припинення повноважень, взаємозв’язок даних парламентських процедур із іншими елементами статусу комітетів Верховної Ради України та ефективністю їх діяльності.

Питання, пов’язані з утворенням комітетів парламентів зарубіжних країн, висвітлювались у роботах Джона Гріффіта (John Griffith) [361], Інгвара Маттсона (Ingvar Mattson) і Каарe Строма (Kaare Strom) [362], Девіда М. Олсона (David M. Olson), Анії ван дер Мер-Крок-Пашковської (Ania van der Meer-Krok-Paszkowska), Моріса Д. Саймона (Maurice D. Simon) та Ірени Яцкевич (Irena Jackiewicz) [363], Гілмара Роммеведта (Hilmar Rommetvedt) [364], Малькольма Шоу (Malcolm Shaw) [365] та інших. Зазначені дослідження розкривають особливості критеріїв і засад формування парламентських комітетів у зарубіжних країнах, що дозволяє визначити перспективи їх використання в Україні, оцінити переваги та недоліки різних підходів до організації комітетів. Водночас у роботах даних вчених не вироблено універсального підходу до формування комітетів у різних країнах, що має враховувати не тільки світовий досвід, а і національні особливості парламентаризму. А відтак в контексті удосконалення організації комітетів Верховної Ради України й вбачаються актуальними питання порядку їх утворення та припинення повноважень.

3.1.1. Утворення комітетів Верховної Ради України

Передусім, відмітимо, що утворення комітетів Верховної Ради України, їх ліквідація, формування та зміна персонального складу за своєю суттю є різновидом парламентських процедур установчо-номінаційного характеру (або як за визначенням О.М. Анохіна – різновидом установчого процесу [205, с.9]) і фактично здійснюється Верховною Радою України в рамках окремого провадження. На відміну від законодавчої процедури, парламентських контрольних та інших установчих процедур у даному випадку йдеться про суто внутрішньоструктурний процес, пов’язаний з організацією парламентом своєї роботи за усіма напрямками його компетенції. До особливостей парламентських процедур із формування комітетів можна віднести їх першочерговість (здійснюються, як правило, одразу після початку роботи парламенту нового скликання), меншу формалізованість (не всі етапи формування комітетів детально регламентуються), внутрішню спрямованість наслідків. Участь у процедурах формування комітетів Верховної Ради України загалом беруть лише

суб'єкти, що безпосередньо належать до парламенту – народні депутати України, погоджувальна рада депутатських фракцій, Голова Верховної Ради України і т. ін.

При цьому внутрішньопарламентські процедури формування комітетів Верховної Ради України мають важливе значення для основних зовнішньопарламентських процедур, у здійсненні яких дані робочі органи відіграють провідну роль (законотворчість, парламентський контроль тощо). Як слушно вказується у науковій літературі [366, с.207–208], внутрішні та зовнішні парламентські процедури є рівнозначними, оскільки узгоджена робота структурних підрозділів парламенту є передумовою належного виконання ним своїх повноважень.

Порядок формування комітетів Верховної Ради України також є одним із основних елементів їх конституційно-правового статусу та істотною гарантією діяльності. Із процедурами утворення та ліквідації комітетів, комплектування їх персонального складу пов'язане набуття і припинення правосуб'єктності комітетів. А нормативно визначені засади їх формування (мінімальна та максимальна кількість членів, пропорційне представництво фракцій у комітетах і т. д.) в цілому забезпечують компетентність, юридичну і політичну повноважність комітетів Верховної Ради України здійснювати покладені на них функції.

Відмітимо, що порядок формування парламентських комітетів в Україні характеризується законодавчим врегулюванням профільним Законом України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] і Регламентом Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] лише загальних його підвалин, поєднаним із підзаконним визначенням системи і складу парламентських комітетів у поточному скликанні (наприклад, Постанова Верховної Ради України від 04.12.2014 р. № 22-VIII [41]). Разом з тим, враховуючи визначальне значення формування комітетів Верховної Ради України для забезпечення їх належного функціонування, з метою посилення гарантій статусу парламентських комітетів, зниження надмірної кулуарності та політичної ангажованості процесів їх формування належним вбачається комплексне й більш розгорнуте законодавче закріплення порядку утворення комітетів та припинення їх повноважень. Як слушно відзначає Р.І. Матейчук, чітка регламентація процедури формування комітетів сприятиме

налагодженню порозуміння та усуненню напруги між різними парламентськими політичними силами [358, с.14]. При цьому у Регламенті Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР [118] свого часу навіть передбачалось, що порядок створення постійних комісій парламенту має визначатись Конституцією України. На нашу ж думку, більш прийнятним і доцільним було би конституційне закріплення не самого порядку, а основних засад і критеріїв формування парламентських комітетів.

На сьогодні з приводу створення комітетів законодавство обмежується закріпленням лише повноважень Верховної Ради України затверджувати на своїй першій сесії більшістю голосів від конституційного складу кількість її комітетів, їх назви та предмети відання (ч. 1 ст. 5 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], ч. 2 ст. 81 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [30]). До речі, слід вказати деяку неузгодженість положень вказаних законодавчих актів, оскільки у першому випадку йдеться про затвердження парламентом кількості комітетів, їх назв і предметів відання, а в другому випадку – лише переліку комітетів. Комплексне затвердження парламентом переліку і предметів відання комітетів забезпечує їх структурованість і функціональну взаємоузгодженість, що актуалізує законодавче закріплення фактично застосовуваного «пакетного» голосування у парламенті щодо створення одразу усіх комітетів. Утворення Верховною Радою України комітетів саме на першій сесії є логічним і підкреслює їх основоположне значення для забезпечення подальшої роботи парламенту шляхом попереднього розгляду та підготовки питань. Особливістю утворення комітетів також є розгляд даного питання вже після формування фракцій (груп) та обрання керівництва парламенту, що пояснюється неможливістю його входження до складу комітетів і комплектуванням їх на основі пропорційного представництва фракцій (груп).

Окрім того, профільний Закон України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] також допускає додаткове утворення парламентом у будь-який час нових комітетів, зміну їх назв чи предметів відання. При цьому у ч. 4 ст. 5 даного Закону України розкрито важливий, але лише техніко-юридичний аспект необхідності одночасного визначення при утворенні нового комітету предмету його відання, персонального складу, внесення змін до кількісного складу комітетів. Водночас же залишились

неврегульованими питання підстав і обґрунтованості утворення нових комітетів, розмежування предметів їх відання з компетенцією решти комітетів, засад «переведення» парламентарів з інших комітетів до новостворених, особливості передачі справ попередніми комітетами, організації забезпечення діяльності новостворених комітетів. Так само маємо звернути увагу на відсутність будь-яких вимог щодо найменування комітетів, відповідності їх назв напрямкам діяльності, необхідності деталізованого визначення предметів відання тощо. До речі, маємо частково не погодитись із Б.І. Ольховським щодо наявності зв'язку між назвою комітету і сферою його діяльності [73, с.17], оскільки назва комітету нерідко не може охопити усі аспекти предмету його відання (наприклад, назва Комітету з питань науки і освіти прямо не відображає питання інтелектуальної власності).

Зазначимо, що наразі відсутні конституційні та законодавчі критерії створення комітетів. Для порівняння перша редакція Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР хоча би абстрактно передбачала визначення переліку та спрямованості комітетів з урахуванням «важливості проблем державного, господарського, соціально-культурного будівництва, а також інших факторів об'єктивного характеру». З одного боку, відсутність критеріїв утворення комітетів надає Верховній Раді України широкі можливості для апробації різних принципів створення комітетів й оперативного пристосування їх системи до поточних потреб і реалій парламентської діяльності. З іншого ж боку, очевидними недоліками є певна ситуативність і непослідовність утворення комітетів парламенту чергового скликання, нестабільність їх системи, відсутність правонаступництва між окремими комітетами різних скликань, необхідність кожного скликання вирішення проблеми розмежування предметів відання тощо. Не можна виключати й необґрунтоване збільшення кількості комітетів чи перерозподіл їх предметів відання на основі сьогочасної політичної доцільності.

Перш за все, виходячи з підготовчо-допоміжної ролі комітетів, їх спільна робота має охоплювати усі сфери та напрямки діяльності Верховної Ради України. До інших засад утворення парламентських комітетів В.С. Журавський слушно відносить необхідність недопущення дублювань при розподілі компетенції комітетів, а також однорідність за змістом і сферою суспільних відносин питань, віднесених до

компетенції одного комітету, приблизну рівність обсягу роботи різних комітетів [206, с.103; 234, с.172–173]. З огляду на це, дещо суперечливим, наприклад, вбачається виокремлення у парламенті восьмого скликання функціонально подібних Комітету з питань бюджету, Комітету з питань податкової та митної політики та Комітету з питань фінансової політики і банківської діяльності. Нерівнозначними за обсягом роботи є Комітет з питань європейської інтеграції та Комітет у закордонних справах.

Зауважимо, що на думку З.О. Погорєлової [229, с.57] та В.І. Риндюка [65, с.248] комітети Верховної Ради України утворюються відповідно до визначеного ст. 92 Конституції України переліку питань, які регулюються виключно законами України. Насправді викладене лише частково відповідає дійсності з огляду на здійснення комітетами не тільки законопроектної, але ще й контрольної, номінаційної, організаційної та інших функцій. На необхідність встановлення наразі відсутніх об’єктивних, науково обґрунтованих критеріїв створення парламентських комітетів вже звертали увагу О.М. Держалюк [48, с.99], С.А. Косінов [367, с.10, 11], Б.І. Ольховський [73, с.17], О.М. Порубенський [368, с.75] та інші вчені.

Як на нас, враховуючи досвід країн із сильним парламентом, а також щільний функціональний зв’язок парламенту та уряду (останній бере участь у законотворчості, забезпечує виконання законів, підконтрольний парламенту), система комітетів Верховної Ради України має в цілому формуватись відповідно до структури Кабінету Міністрів України та напрямків діяльності міністерств. Доцільність утворення парламентських комітетів саме за цим принципом також відзначали Ю.В. Баскакова [64], А.З. Георгіца [26, с.296], О.М. Держалюк [48, с.97, 99], О.М. Порубенський [16, с.75] та інші. Як слушно констатують О.Ю. Бруслик та І.В. Мукомела [74, с.80, 81], О. Заславський, М. Соколова та О. Жерибор [339, с.16], точне співвідношення між міністерствами та парламентськими комітетами сприяє покращенню їх інформаційного обміну та фахової співпраці, посиленню реалізації контрольної функції комітетів. Створення комітетської системи відповідно до урядових органів визначається Д.М. Олсоном (David M. Olson) як передумова ефективності системи комітетів парламенту [369, с.56]. Законодавче закріплення принципу співвіднесення кількості, назв і предметів відання парламентських комітетів із системою міністерств

безпосередньо пропонувалось у законопроектах від 28.03.2017 р. реєстр. № 6256 [370] і від 05.04.2017 р. реєстр. № 6256-1 [371]. Чітке співвідношення кількості комітетів із сферами відповідальності міністерств було підтримане на другому Діалозі Жана Моне [372] й прямо передбачене відповідною Доповіддю та Дорожньою картою Місії Європейського парламенту [222, с.15] і Рекомендаціями щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності парламенту [223].

Певною мірою зазначений підхід застосовується і сьогодні, але здебільшого має неформальний характер і не передбачає прямої залежності між утворенням чи зміною системи комітетів Верховної Ради України та структурою Кабінету Міністрів України. В даному випадку йдеться про утворення т. зв. «галузевих» парламентських комітетів, діяльність яких зосереджується на певній цілісній сфері суспільних відносин (і одночасно урядової діяльності). Це сприяє чіткому визначенню предметів відання комітетів і побудові їх конструктивних зв’язків з урядом та міністерствами, зближенню позицій і пошуку консенсусу в спільній роботі комітетів парламенту та міністерств, забезпеченню ефективного контролю діяльності останніх з боку комітетів, набуттю їх членами досвіду в конкретних сферах. Водночас посилення такої взаємодії не має передбачати надмірний вплив комітетів Верховної Ради України на органи виконавчої влади, протиставлення їм чи втручання у діяльність міністерств [373]. До нинішніх комітетів, утворених згідно структури уряду, можна віднести Комітет з питань науки і освіти, Комітет з питань охорони здоров’я та інші. При цьому деякі комітети (наприклад, Комітет з питань національної безпеки і оборони) за своєю сутністю можуть бути визначені вже як міжгалузеві.

Разом з тим утворення комітетів лише відповідно до структури уряду не забезпечує охоплення ними всіх напрямків забезпечення діяльності парламенту. Саме тому «галузеві» комітети мають доповнюватись «функціональними» комітетами, на які покладається виконання окремих особливих (наскрізних) функцій у різних сферах, зокрема, наприклад, це Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України. Обов’язковість утворення і конкретний перелік подібних комітетів прямо передбачались законопроектом від 05.04.2017 р. реєстр. № 6256-1 [371]. Поєднання двох вищерозглянутих підходів до утворення парламентських комітетів

забезпечить не тільки охоплення ними усіх напрямків діяльності Верховної Ради України, але й однорідність предметів відання комітетів, їх структурування та спеціалізацію (насамперед за напрямками діяльності уряду), а також запобігання дублюванню комітетами компетенції один одного. Не менш важливою перевагою законодавчого визнання принципу утворення галузевих і функціональних комітетів парламенту з урахуванням структури уряду є перешкоджання безпідставному й довільному збільшенню чи скороченню кількості комітетів. Утворення комітетів має забезпечувати їх системність та цілісність організації, внутрішню відокремленість, функціональну взаємопов'язаність й злагоджену взаємодію, ефективність діяльності не одиничних комітетів, а їх усіх разом. Як також відзначають О.Ю. Бруслик і І.В. Мукомела [74, с.14–15], формування комітетів на основі функціонального та галузевого принципів сприяє більшій гнучкості та мобільності їх діяльності.

Існуючий підхід до формування комітетів передбачає їх окреме утворення для кожного нового скликання Верховної Ради України (хоча ч. 2 ст. 81 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] формально допускає збереження у новому скликанні комітетів попереднього скликання) навіть не законом, а на підзаконному рівні постановою парламенту. Перелік комітетів, предмети їх відання та персональний склад можуть визначатись однією (сьоме скликання) або декількома (восьме скликання) постановами, що у будь-якому разі має забезпечувати оперативність, узгодженість і послідовність формування її робочих органів.

Водночас, враховуючи провідну роль комітетів у забезпеченні діяльності Верховної Ради України, їх безпосередню взаємодію з іншими органами публічної влади і можливість прийняття ними обов'язкових до виконання процедурних рішень (наприклад, щодо явки на комітетські слухання), можливим і доцільним постає законодавче закріплення щонайменше основних (ключових) комітетів Верховної Ради України. Такий крок дещо обмежує право парламенту визначати свої робочі органи, але одночасно підвищить юридичну гарантованість статусу, стабільність і організованість їх системи. Зокрема, до таких комітетів можна віднести Комітет з питань бюджету, Комітет з питань економічної політики, Комітет у закордонних справах та інші. Сьогодні ж лише окремі з таких парламентських комітетів прямо чи

побічно згадуються у відповідних законах (наприклад, комітет з питань національної безпеки і оборони, «комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту»). Для прикладу законопроектом від 05.04.2017 р. реєстр. № 6256-1 [371] також передбачалось законодавче закріплення 7 функціональних комітетів Верховної Ради України. Викладене корелюється з відзначеною на другому Діалозі Жана Моне із впровадження інституційної реформи Верховної Ради України [372] потребою захисту довгострокового існування ключових функціональних комітетів.

Пропозицію щодо законодавчого закріплення системи парламентських комітетів також підтримують З.О. Погорєлова [231], М.В. Развадовська [38, с.107, 108], В.І. Риндюк [65, с.249] і О.М. Порубенський, на думку якого це сприятиме координованості діяльності комітетів, покращенню законотворчості та активізації роботи парламентарів [368, с.75, 76]. Також законодавче закріплення повного переліку комітетів пропонувалось законопроектом від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 [31]. Вважаємо, що законодавче закріплення вичерпного переліку парламентських комітетів може мати місце лише за умови достатньої розвиненості парламентаризму в Україні, зрілості та сталості політичної системи, а також високого рівня відповідальності та правової культури державних політичних діячів. Стабільність законодавчо визначеного переліку і компетенції комітетів сприятиме деполітизації процесу їх формування, послідовності, планомірності та безперервності розгляду законопроектів у комітетах парламенту різних скликань, раціональному розподілу народних депутатів України по комітатам і пришвидшенню запуску їх роботи у новому скликанні, збереженню інституційної пам’яті комітетів і їх секретаріатів.

З огляду на неоднозначність і організаційну складність законодавчого визначення усіх комітетів Верховної Ради України як додатковий критерій їх створення може застосовуватись законодавче закріплення максимальної кількості комітетів, що сприятиме структуруванню парламенту й становить дієву гарантію недопущення необґрунтованого збільшення їх кількості. На необхідність встановлення кількості комітетів на рівні закону вже звертали увагу О.Ю. Бруслик і І.В. Мукомела [74, с.17], З.О. Погорєлова [229, с.58; 231], О.М. Порубенський [368, с.76] та інші. Наразі ж парламентській практиці відомий лише поодинокий випадок

закріплення на підзаконному рівні Постановою Верховної Ради України від 13.05.1998 р. № 9-XIV [374] максимальної кількості комітетів парламенту третього (чотирнадцятого) скликання на рівні 24 (реально їх створювалось 23). Водночас, оскільки законодавче обмеження кількості комітетів ще не означає незмінюваність їх переліку та предметів відання, маємо не погодитись, що цього достатньо для налагодження стійких робочих зв'язків комітетів і «напрацювання позитивних парламентських практик та нових форм демократичної діяльності» [74, с.17].

При цьому гранична кількість комітетів Верховної Ради України повинна мати об'єктивний характер, бути науково обґрунтованою, встановлюватись з урахуванням зарубіжного досвіду, структури уряду, обсягу покладених на комітети завдань, чисельності депутатів, допустимої кількості членів комітету і т. ін. Зазначимо, що мінімальна кількість комітетів не потребує обов'язкового законодавчого формулювання, фактично опосередковуючись вищевказаними чинниками. Загалом же вирішення питання оптимальної кількості парламентських комітетів знаходиться не суто у техніко-юридичній, а більше у політико-правовій площині [373].

В контексті визначення оптимальної кількості комітетів Верховної Ради України слід звернутись до існуючої парламентської практики. Так, у Верховній Раді України восьмого скликання діє/діяло (протягом усього скликання або переважно) 27 комітетів [41], сьомого скликання – 29 (27) [375; 376], шостого скликання – 26 [377], п'ятого скликання – 26 [378], четвертого скликання – 24 [379; 380], третього (чотирнадцятого) скликання – 23 (22) [374; 381; 382], другого (тринадцятого) скликання – 23 [383] і першого (дванадцятого) скликання – 23 [384]. Звідси вбачається нестабільність і навіть тенденція до збільшення кількості комітетів при збереженні загальної чисельності парламентарів. З одного боку, дане ускладнення системи комітетів пояснюється оновленням і розвитком векторів державної політики, демократизацією державного врядування, процесами європейської інтеграції України тощо. У політологічній літературі стверджується, що «законодавча продуктивність парламенту збільшується в залежності від зростання кількості комітетів» [72, с.409]. З іншого ж боку, збільшення кількості комітетів Верховної Ради України відбувається для задоволення суто політичних цілей окремих фракцій шляхом поділу існуючих

комітетів, що проводиться без належного обґрунтування, нерідко призводить до дублювання комітетами повноважень один одного й загалом не характеризується якісно вищими показниками ефективності роботи парламенту.

У наукових джерелах вже наголошувалось на необхідності зменшення кількості комітетів Верховної Ради України [74, с.9, 10; 206, с.104; 229, с.57; 267, с.185, 186; 368, с.75; 385, с.9; 358, с.13], наприклад, до 22 (Р.І. Матейчук) чи 22–24 (В.С. Журавський). Досить показовим є й запропоноване законопроектом від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 [31] утворення у парламенті лише 15 комітетів, а законопроектом від 28.03.2017 р. реєстр. № 6256 [370] – не більше 20 комітетів. Пропозиції з утворення меншої кількості комітетів (орієнтовно 20) викладені й у відповідній Доповіді та Дорожній карті Місії Європейського парламенту [222, с.15] і Рекомендаціях щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [223]. Вважаємо доречним підтримати таку пропозицію, що водночас має доповнюватись обґрунтованим чітким визначенням конкретних шляхів скорочення кількості парламентських комітетів. Зауважимо, що скорочення чисельності комітетів буде неефективне без зміни їх компетенції та механізмів діяльності [74, с.78].

Тут відзначимо, що законопроектом від 27.06.2013 р. реєстр. № 2433а [386] пропонувалось визначати кількість комітетів, виходячи з обсягу роботи комітетів парламенту попереднього скликання. Як на нас, кількість комітетів має визначатись на основі не тільки попереднього парламентського досвіду, але й, що не менш важливо, актуальних завдань і потреб законодавчої, контрольної та іншої діяльності Верховної Ради України нового скликання. Серед іншого доцільність скорочення кількості комітетів зумовлюється й можливістю утворення для розгляду окремих питань тимчасових спеціальних комісій, що наділяються правами головного комітету.

Вирішуючи питання зменшення кількості комітетів, маємо зауважити наявність у Верховній Раді України восьмого скликання низки комітетів, які з незначними відмінностями у формулюванні їх назв діяли у більшості скликань парламенту. Такі комітети можуть розглядатись як базові (основні), що функціонально охоплюють комплексні фундаментальні сфери відносин та напрямки державної діяльності. Зокрема, йдеться про комітети з питань бюджету; з питань економічної політики; з

питань культури і духовності; з питань науки і освіти; з питань національної безпеки і оборони; з питань охорони здоров'я; з питань правової політики та правосуддя; з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України; з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення; у закордонних справах та інші. Сфери функціонування даних комітетів загалом співпадають з напрямками урядової діяльності або організації роботи парламенту, а цілісність предметів їх відання та істотні відмінності між ними у різних комітетів забезпечують достатню фаховість їх роботи та водночас запобігають дублюванню повноважень.

У свою чергу з метою спрощення системи парламентських комітетів, усунення паралелізму та підвищення узгодженості в їх діяльності, забезпечення приблизної рівності комітетів за обсягом предметів відання вважаємо доцільним скорочення низки комітетів Верховної Ради України. Наприклад, Комітет з питань запобігання і протидії корупції за предметом відання цілком може бути об'єднаний з Комітетом з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, що свого часу вже поглинув комітет з питань боротьби з організованою злочинністю.

Як слушно констатує О.Х. Молокаєва, об'єднанню підлягають ті парламентські комітети, що мають подібні предмети відання та вирішують питання у суміжних сферах суспільних відносин [52, с.10]. Так, функціонально близькими є Комітет з питань бюджету, Комітет з питань податкової та митної політики та Комітет з питань фінансової політики і банківської діяльності. Окрім того, досить споріднені предмети відання мають Комітет з питань свободи слова та інформаційної політики з Комітетом з питань інформатизації та зв'язку, а також Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства з Комітетом з питань транспорту, що уможливлює їх укрупнення та об'єднання. З огляду на ширший предмет відання Комітету з питань економічної політики за потреби до нього може бути інтегрований Комітет з питань промислової політики та підприємництва.

Не можна погодитись із практикою політично мотивованого виділення комітетів не стільки за змістовністю предметів їх відання, скільки за суспільно-політичною актуальністю певних питань, зокрема, це Комітет у справах ветеранів та осіб з інвалідністю та Комітет з питань європейської інтеграції. Не заперечуючи

важливість предметів відання даних комітетів, за своїм обсягом вони помірно невеликі та мали би відноситись відповідно до Комітету з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення та Комітету у закордонних справах. Тут погодимось із В.І. Будаковою та В.О. Величко [67, с.115], С.А. Косіновим [367, с.10, 11] щодо потреби раціонального, науково обґрунтованого розмежування компетенції комітетів та забезпечення їх рівномірного розподілу за сферами суспільного життя.

Отже, максимальна кількість парламентських комітетів в Україні має визначатись відповідно до кількості міністерств (19 згідно Постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442 [387], хоча їх перелік і кількість також залишаються дискусійними), кількості народних депутатів України (450, але слід враховувати тривалу неможливість обрання на тимчасово окупованій території близько 27 парламентарів), мінімальної та максимальної кількості членів комітету (наразі це 6–35 осіб [41]). Утворення галузевих і функціональних комітетів має забезпечувати охоплення всіх напрямків парламентської діяльності та однорідність предметів відання комітетів, не допускати дублювання ними компетенції один одного. Вважаємо оптимальним законодавче закріплення максимальної кількості комітетів Верховної Ради України на рівні 20–22, які згідно існуючих потреб і реалій парламентської діяльності можуть поділятись на необхідну кількість підкомітетів.

3.1.2. Підстави та порядок припинення повноважень комітетів Верховної Ради України

Із утворенням комітетів Верховної Ради України щільно пов’язані питання припинення їх повноважень. Так, незважаючи на постійний характер діяльності комітетів (обмежений строком повноважень парламенту), ч. 4 ст. 5 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] встановлюється право Верховної Ради України ліквідувати чи реорганізувати (змінити назву, предмет відання) раніше створений комітет. Вказане дозволяє парламенту удосконалювати організацію та підвищувати ефективність функціонування системи комітетів, усувати дублювання в їх предметах відання, укрупнювати або ділити комітети залежно від обсягу та складності їх

поточних задач, а також реагувати на нові виклики, незадовільні показники в роботі комітетів чи їх неспроможність працювати. Законодавчо визначені засади та порядок припинення повноважень мають становити гарантію статусу комітетів, запобігаючи їх ситуативній, кон'юнктурній ліквідації. При цьому маємо не погодитись із О.Ю. Бруслик і І.В. Мукомела, що наявність права створення тимчасових спеціальних комісій виключає необхідність кількісної чи якісної зміни комітетської системи парламенту [74, с.18], оскільки тут йдеться не про ситуативний перегляд мережі комітетів, а про обґрунтоване вдосконалення їх діяльності.

Також стверджується, що парламент може завжди ліквідувати та реорганізувати свої комітети шляхом простого внесення змін до відповідної постанови [74, с.18]. На нашу ж думку, вищевказане право парламенту не є абсолютним, обмежуючись необхідністю наявності законодавчо визначених підстав і дотримання встановленого порядку, що запобігає ситуативному, об'єктивно необґрунтованому перегляду системи комітетів Верховної Ради України й гарантує дотримання пов'язаних із цим прав та інтересів депутатських фракцій (груп), парламентарів і самих комітетів. З іншого боку, досить показовим було формулювання у ст. 4.4.2 вже нечинного Регламенту Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР [118] права парламенту скасовувати або реорганізувати комітети «у разі необхідності», що фактично допускало суперечливу можливість довільного припинення повноважень комітетів у будь-який час і з будь-яких підстав, що не могло негативно не позначатись на єдності й структурованості системи комітетів.

Загалом недосконалим є й сучасне конституційно-правове регулювання припинення повноважень парламентських комітетів, що закріплює здебільшого лише загальні засади їх ліквідації. Попри те, що згідно ч. 5 ст. 5 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] порядок підготовки і розгляду питань про ліквідацію комітетів мають визначатись Регламентом Верховної Ради України, останній взагалі не врегульовує дані питання, втім так само як і особливості припинення повноважень комітетів у зв'язку з припиненням повноважень Верховної Ради України.

Зазначимо, що чинне законодавство розглядає припинення повноважень парламентських комітетів тільки у формі їх ліквідації з підстав зменшення

кількісного складу комітету, яке виходить за межі встановленого мінімального кількісного складу, та неможливості щонайменш тричі провести засідання комітету. До перелічених підстав припинення повноважень комітетів Верховної Ради України необхідно додати припинення повноважень самого парламенту у день відкриття першого засідання парламенту нового скликання. При цьому, затвердження нового переліку та предметів відання комітетів (і відповідно автоматичне припинення повноважень попередньо діючих комітетів) згідно ч. 1 ст. 5 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] є не стільки обов'язком, як правом парламенту нового скликання. Водночас парламентська практика досить усталено йде шляхом утворення кожною новообраною Верховною Радою України своїх власних комітетів і лише на час її скликання, що випливає з назв і змісту відповідних постанов [41; 376–378; 380]. Навіть у разі утворення парламентом нового скликання комітету, ідентичного за назвою і предметом відання комітету парламенту попереднього скликання, останній все одно формально припиняє свої повноваження; де-юре це є різні комітети різних скликань, між якими не має правонаступництва. У зв'язку із цим актуальним постає врегулювання правил завершення роботи комітетами парламенту попереднього скликання, зокрема щодо підготовки ними усіх наявних матеріалів до передачі комітетам Верховної Ради України нового скликання, підготовки звіту про стан розгляду питань у комітеті, передачі документів на архівне зберігання тощо.

Важливою засадою і гарантією є неможливість застосування Верховною Радою України процедури ad hoc (одноразового відхилення від парламентських процедур) як способу припинення повноважень комітетів з інших підстав і з відхиленням від встановленого порядку. Зокрема, механізм припинення повноважень комітетів зумовлюється вимогами Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], що згідно ч. 2 ст. 50 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] виключає прийняття парламентом ad hoc рішень з даного приводу. Вказане має суттєве значення для забезпечення відносної стабільності системи парламентських комітетів і запобігання їх безпідставної, належно непідготовленої ліквідації.

За першою редакцією Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] до підстав ліквідації парламентського комітету безпосередньо відносилось невиконання

або неналежне виконання його головою своїх обов’язків. Із такою підставою не можна беззаперечно погодитись, оскільки метою ліквідації комітету має бути не стільки покарання голови чи окремих членів комітету, як налагодження ефективного забезпечення відповідних напрямків парламентської діяльності. Натомість у разі виявлення недоліків в роботі саме керівництва комітету (а не комітету в цілому) більш простим і логічним вбачається його переобрання, а не ліквідація усього комітету, яка додатково зумовлюватиме перерозподіл його предметів відання та персонального складу між іншими комітетами. Водночас може бути доцільною та виправданою ліквідація комітету з такої наразі відсутньої підстави як його загалом неефективна робота (наприклад, необґрунтовано тривалий і суто формальний розгляд питань, неспроможність колегіального прийняття рішень тощо), але лише у разі недієвості інших заходів поліпшення функціонування даного комітету.

В якості підстави ліквідації комітету також слід розглядати істотну зміну напрямків державної політики та/або системи урядових міністерств, відповідно до чого й має вибудовуватись мережа комітетів Верховної Ради України. В даній ситуації мова йде про зникнення потреби функціонування комітету та зміну підходу до забезпечення реалізації певних напрямків парламентської діяльності. Наприклад, Комітет з питань європейської інтеграції може бути доцільно перепрофілювати чи ліквідувати у разі успішної реалізації або відмови від даного зовнішньополітичного курсу України. Законопроектами від 28.03.2017 р. реєстр. № 6256 [370] і від 05.04.2017 р. реєстр. № 6256-1 [371] утворення нового, реорганізацію чи ліквідацію міністерства визначено єдиною підставою реорганізації/ліквідації комітету. Загалом погоджуючись із обґрунтованістю закріплення даної підстави, відзначимо необхідність одночасного врегулювання порядку ліквідації комітету за нею, а також збереження вже існуючих підстав ліквідації комітету, які дозволяють парламенту реагувати на неспроможність комітету здійснювати свої функції.

Ліквідація комітету на підставі зміни його кількісного складу, що стає меншим від встановленого гранично допустимого, обумовлюється насамперед неможливістю такого комітету плідно й колегіально працювати за всіма напрямками його повноважень, а також порушенням принципу пропорційного представництва у складі

комітету усіх парламентських політичних сил [388]. При цьому, має місце правова невизначеність безпосередніх наслідків означеного зменшення кількісного складу комітету, а саме його повноважність (до ліквідації або збільшення складу) розглядати відповідні питання та приймати рішення. Найбільш виваженим вбачається необхідність тимчасового призупинення діяльності таким комітетом, оскільки легітимність і законність ухвалених ним рішень може ставитись під сумнів, що не сприятиме продуктивній законодавчій та контрольній роботі Верховної Ради України.

Можливість ліквідації комітету з вищевказаних причин має на меті не стільки реальне припинення його повноважень, скільки стимулювання депутатських фракцій (груп) до активного заміщення їх представниками вакантних посад у складі комітеті. Саме на це і спрямовано порядок ліквідації комітету з підстави зменшення його кількісного складу, зокрема, голова парламенту за поданням регламентного комітету пропонує фракціям, які не використали квоти представництва у комітеті, запропонувати кандидатури до його складу (ч. 1 ст. 8 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]). При цьому лише у разі незбільшення складу комітету протягом місяця регламентний комітет «після консультацій з керівниками фракцій може внести пропозицію про ліквідацію такого комітету». З одного боку, означений механізм передбачає достатньо часу (що коректніше було би визначати не «місяць», а «тридцять днів») і проміжних консультативних процедур для збільшення кількісного складу комітету. До того ж навіть за наявності всіх підстав внесення пропозиції про ліквідацію комітету є не обов’язком (як це передбачалось у законопроекті від 06.06.2005 р. реєстр. № 7613 [294]), а скоріше правом регламентного комітету.

З іншого ж боку, останнє можна охарактеризувати і як недолік, оскільки тривале невнесення регламентним комітетом пропозиції про ліквідацію комітету продовжує його неефективне функціонування, унеможливлює перерозподіл предметів відання та членів такого комітету між іншими реально діючими комітетами Верховної Ради України. Так само внесення регламентним комітетом вказаної пропозиції не виключає її тривалого нерозгляду парламентом чи його неспроможності затвердити запропоновані кандидатури, у разі чого може бути доцільною проробка питання щодо автоматичної ліквідації такого комітету. Крім

того, на нашу думку, у разі неподання протягом тридцяти днів фракціями (групами) за своїми квотами кандидатур до комітету таке право слід надати усім іншим фракціям (групам) і позафракційним народним депутатам України, що сприятиме відновленню працездатності комітету й унеможливить блокування його роботи окремими фракціями (групами), які не реалізують свої квоти на представництво у складі комітету. Як відзначають В.С. Литвин і А.С. Романюк [389, с.131], схоже правило застосовується і у парламентській практиці Сербії.

Ліквідація окремих комітетів ускладнюється прямою вказівкою їх назв у законодавчих актах (наприклад, Комітет Верховної Ради України з питань бюджету), внесення змін до яких може бути необхідною умовою ліквідації подібних комітетів.

Наступна підстава ліквідації парламентського комітету у разі непроведення його трьох запланованих засідань зумовлюється тим, що засідання є основною організаційною формою роботи комітетів, на яких вони розглядають питання та приймають рішення. Відповідно тривале не проведення засідань комітету фактично означає припинення його роботи. Засідання комітету можуть не проводитись з різних причин (політичні зловживання з боку окремих фракцій/груп, воєнний стан, стихійні лиха, епідемія, незадовільний стан здоров’я частини парламентарів тощо), що потребує оцінки їх вагомості та значущості в кожному випадку окремо.

Як і за першою вищерозглянутою підставою, непроведення трьох запланованих засідань комітету не призводить до автоматичного припинення його повноважень. У цьому випадку згідно ч. 6 ст. 43 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] регламентний комітет вносить проект постанови парламенту про звіт голови комітету, вже за наслідками обговорення якого Верховна Рада України може (але не зобов’язана) прийняти рішення про ліквідацію комітету. Наведений механізм також максимально орієнтований на усунення перешкод у проведенні засідань і активізації роботи комітету, тоді як його ліквідація розглядається як крайній захід.

Зазначимо, що непроведення саме трьох засідань комітету, заздалегідь передбачених планом його роботи, вбачається дійсно достатнім для констатації наявності не поодиноких, ситуативних, а системних проблем в роботі парламентського комітету. Щоправда, як на нас, тут має йтися про непроведення не

будь-яких трьох запланованих засідань комітету, а трьох поспіль або хоча би трьох з п’яти запланованих засідань. Також дещо неоднозначним постає обґрунтованість розгляду питання ліквідації комітету, засідання якого не проводяться, але належним чином використовуються інші форми роботи, наприклад, комітетські слухання, круглі столи тощо. Хоча у той же час порядок ліквідації комітету з даної підстави мав би поширюватись і на ті ситуації, коли його засідання (наприклад, п’ять) проводяться суто формально, без продуктивного розгляду питань і прийняття щодо них рішень.

Розгляд і вирішення парламентом питання ліквідації комітету на підставі непроведення трьох його запланованих засідань має здійснюватись з дотриманням наразі законодавчо невизначених вимог до строків подання і змісту звіту голови комітету, тривалості та порядку обговорення на пленарному засіданні даного питання тощо. Подібна деталізація законодавчого регулювання сприятиме прогнозованості та завершеності процесу ліквідації комітету, забезпеченню її належної підготовки та розгляду у парламенті, гарантуванню дотримання прав та інтересів парламенту, фракцій (груп) і самого комітету [388].

На законодавчому рівні також вбачається доцільним вирішити питання прийнятності заслуховування парламентом звіту голови комітету і подальшого розгляду питання ліквідації комітету у разі, якщо після ініціювання даної процедури (прийняття рішення про звіт голови комітету) засідання комітету все ж таки почали проводитись. Попри формальне збереження за парламентом права ліквідувати комітет, вважаємо, що у випадку реальної активізації роботи комітету його ліквідація вже не повинна розглядатись як можливий дієвий захід. Натомість же більш доречним може бути вирішення Верховною Радою України інших питань забезпечення працездатності даного комітету, наприклад, шляхом зміни його керівництва. Також не можна не звернути увагу на неврахування чинним законодавством особливостей ліквідації регламентного комітету, якщо його засідання тричі не відбулись, адже у цьому випадку він фізично не зможе ухвалити рішення про ініціювання звіту свого голови комітету та розгляду даного питання у парламенті.

Важливе значення у питанні припинення повноважень парламентських комітетів мають не тільки підстави і порядок їх ліквідації, але й її наслідки, зокрема,

що стосується необхідності перерозподілу персонального складу ліквідованого комітету та предметів його відання. У зв'язку із цим є цілком логічним передбачене ч. 2 ст. 8 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] автоматичне припинення повноважень заступників голови та членів комітету з дня прийняття парламентом рішення про його ліквідацію. У той же час повноваження голови та секретаря комітету припиняються «через місяць з дня прийняття такого рішення», що пов'язано з необхідністю вирішення ними питань завершення роботи ліквідованого комітету. При цьому із вказаними положеннями свого часу не узгоджувалась діюча до 15.04.2006 р. ч. 1 ст. 4.4.7 попереднього Регламенту Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР [118], за якою повноваження голови комітету теж мали припинятись одночасно із прийняттям постанови про його ліквідацію. Також, на нашу думку, враховуючи ймовірне небажання чи неспроможність голови та/або секретаря ліквідованого комітету належно забезпечувати завершення його роботи, слід було би надати Верховній Раді України право за необхідності покласти такі «ліквідаційні» обов'язки на інших керівників або членів комітету.

Зазначимо, що відповідно до ч. 3 ст. 8 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] одночасно з прийняттям рішення про ліквідацію комітету має бути прийнято рішення про обрання парламентарів, що входили до його складу, до складу інших комітетів. З одного боку, вказане запобігає тривалому незалученню народних депутатів України до роботи в комітетах, сприяє посиленню їх персонального складу, а також забезпечує комплексне вирішення питання дотримання принципу пропорційного представництва фракцій і груп при включенні їх членів до відповідних комітетів. З іншого ж боку, необхідність прийняття вказаних рішень саме одночасно у зв'язку зі складністю розподілу по іншим комітетам парламентарів зі складу комітету, що ліквідується, може затягувати ліквідацію такого комітету та пов'язані із нею організаційні процедури. У будь-якому випадку на рівні з перерозподілом персонального складу ліквідованого комітету має йтися про одночасну передачу його предметів відання іншим комітетам, необхідність чого наразі прямо законодавчо не передбачена. Окрім того, прийняття рішення про ліквідацію комітету також має супроводжуватись наразі законодавчо невизначеним (за аналогією з ч. 1 ст. 4.4.7

попереднього Регламенту Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР [118]) одночасним внесенням відповідних змін до постанов Верховної Ради України про перелік і предмети відання її комітетів, а також про їх персональний склад.

Норма про одночасне з ліквідацією комітету обрання парламентарів, що входили до нього, до складу інших комітетів з огляду на своє загальне формулювання поширюється і на голову та секретаря ліквідованого комітету. Водночас дещо неоднозначним постає їх переобрання до інших комітетів, враховуючи, що ще протягом місяця вони продовжують виконання своїх «ліквідаційних» обов'язків. На нашу думку, голова та секретар ліквідованого комітету дійсно можуть разом із іншими парламентарями бути обрані до складу інших комітетів, проте із забороною їм брати участь у роботі нового комітету до повного завершення виконання їх повноважень у ліквідованому комітеті. Це сприятиме зосередженню голови та секретаря ліквідованого комітету на заходах із завершення його роботи й зніме питання формального перебування таких осіб у складі одразу двох комітетів.

Вважаємо, що для завершення ліквідації комітету строку в один місяць (точніше було би «тридцять днів») загалом є більш ніж достатньо. Тому продовження головою та секретарем ліквідованого комітету здійснення своїх обов'язків має обмежуватись не місячним строком, а самим фактом виконання ними відповідних законодавчо передбачених заходів (але у межах тридцятиденного строку). Заходи, що мають забезпечити голова та секретар ліквідованого комітету, визначаються ч. 5 ст. 8 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], а саме це підготовка матеріалів з питань, які готувалися до розгляду, для передачі іншим комітетам; підготовка та подання звіту про питання, що були розглянуті та розглядались комітетом; передача матеріалів на архівне зберігання. Виконання означених повноважень в цілому спрямовується на забезпечення продовження послідовного розгляду іншими комітетами питань, які раніше розглядались ліквідованим комітетом.

При цьому констатуємо деяку абстрактність і недосконалість формулювання зазначених «ліквідаційних» обов'язків голови та секретаря комітету, зокрема, наприклад, згадується лише підготовка, але не передання робочих матеріалів ліквідованого комітету до інших комітетів. Також доцільним було би закріпити

окремо обов’язки голови ліквідованого комітету та окремо обов’язки його секретаря. Уточнення потребує й роль подання звіту про роботу ліквідованого комітету, заслуховування та схвалення якого парламентом не передбачається; так само даний звіт не є джерелом оцінки ефективності роботи ліквідованого комітету чи його керівництва, адже парламент має бути заздалегідь поінформований про стан справ у комітеті ще при розгляді питання його ліквідації.

Зазначимо, що у парламентській практиці є небагато прикладів ліквідації комітетів. Зокрема, у Верховній Раді України шостого скликання було ліквідовано Комітет з питань податкової та митної політики [390] з одночасною передачею його найменування, предметів відання і персонального складу до Комітету Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності. При цьому у Пояснювальній записці до проекту Постанови Верховної Ради України від 02.03.2011 р. № 8185 йшлося про «об’єднання» вищеназваних комітетів. Проте у законодавстві відсутня така форма зміни статусу комітетів як їх «об’єднання», що на практиці може втілюватись лише у ліквідації одного комітету та відповідній реорганізації іншого комітету. До того ж ліквідація комітету (навіть з метою його об’єднання з іншим) мала би здійснюватись за наявності законодавчо визначених підстав (зменшення кількісного складу комітету, неможливості щонайменш тричі провести його засідання), на які взагалі немає посилання в означеній Пояснювальній записці. Наведений приклад фактичного недотримання вимог до ліквідації комітету і сумнівного за природою обходу даної процедури наочно підкреслює нагальність усунення прогалин законодавчого забезпечення припинення повноважень комітетів.

Отже, ліквідація Верховною Радою України її комітетів має на меті насамперед поліпшення організації та усунення недоліків в їх роботі, приведення системи комітетів у відповідність до поточних задач парламенту. Вже закріплені підстави припинення повноважень комітету слід доповнити припиненням повноважень парламенту, неефективною роботою комітету, істотною зміною напрямків державної політики та/або системи міністерств. При цьому на законодавчому рівні залишається остаточно неврегульованим порядок ліквідації комітетів, що має бути комплексним (передбачаючи передачу його предметів відання іншим комітетам), послідовним

(визначаючи обов'язковість чи факультативність окремих стадій), конкретним (наприклад, щодо віднесення до підстав непроведення будь-яких трьох засідань чи лише поспіль) й враховувати всі істотні обставини (відновлення проведення засідань комітету після ініціювання процедури його ліквідації, можливість участі у роботі нового комітету голови та секретаря ліквідованого комітету до завершення їх «ліквідаційних» обов'язків тощо). Усунення подібних прогалин і суперечностей сприятиме виваженості та обґрунтованості ліквідації комітету, дотриманню прав та інтересів парламенту, фракцій (груп), народних депутатів України і самих комітетів.

3.2. Персональний склад комітетів Верховної Ради України: засади і порядок обрання та зміни

3.2.1. Засади формування персонального складу комітетів Верховної Ради України

Засади формування персонального складу комітетів Верховної Ради України становлять один із стрижневих елементів їх конституційно-правового статусу. Підхід до формування складу комітетів впливає на ефективність їх діяльності й реальну спроможність напрацьовувати для парламенту «життєздатні» проекти консенсусних рішень. А відтак в контексті удосконалення діяльності комітетів й вбачаються актуальними питання критеріїв і принципів формування їх персонального складу.

Відмітимо, що законодавство по-різному визначає поняття «персональний склад комітету». Якщо за ст. 84 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] він ототожнюється лише з членами комітету, то згідно ст. 6 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] до складу комітету включаються усі його керівники та члени. Зрозуміло, що саме останній підхід є більш виваженим і містким.

Персональний склад комітетів характеризується відносною стійкістю, відокремленістю і самостійністю. Від професійності, збалансованості та репрезентативності персонального складу комітетів у підсумку залежить їх спроможність здійснювати фаховий та оперативний розгляд відповідних питань,

пошук і підготовку проектів консенсусних, компромісних рішень парламенту. При цьому, на ефективність функціонування комітетів Верховної Ради України рівною мірою впливає як якість (критерії/підстави набуття членства), так і кількість їх членів. Зрозуміло, що недостатня кількість членів комітету може не забезпечувати рівну представленість у ньому всіх депутатських фракцій і груп, плюралізм поглядів з питань, що розглядаються, всебічність їх обговорення, а також спроможність комітету дієво опрацьовувати значну кількість складних і різнопланових питань, утворення з цією метою необхідної кількості підкомітетів. Як слушно зауважує Р.І. Матейчук [358, с.13], мінімальна кількість членів комітету має враховувати кількісний склад парламентських фракцій (і депутатських груп – О.З.), які повинні мати можливість делегувати свого представника до кожного комітету.

У той же час до наслідків надмірності чисельного складу парламентського комітету відноситься організаційна складність та неоперативність проведення його засідань, менш глибокий і ретельний розгляд питань, а також подекуди неможливість ведення конструктивного обговорення, занизька кваліфікація окремих членів. Також слід погодитись із К.В. Манжул, що остаточна невизначеність максимальної та мінімальної межі складу комітетів зумовлює їх різні кадрові, організаційні та матеріально-фінансові можливості щодо виконання повноважень [269]. Усе це актуалізує відсутнє наразі законодавче врегулювання найбільш оптимальної мінімальної та максимальної кількості членів комітетів Верховної Ради України. Однак, запропоноване О.М. Порубенським встановлення наперед конкретного чисельного складу кожного комітету [368, с.76] вважаємо недоцільним з огляду на можливе виникнення потреби кадрового посилення окремих комітетів, різний обсяг їх завдань протягом скликання, змінюваність депутатського корпусу, відмінні інтереси та фах парламентарів тощо. Закріплення ж певного інтервалу кількісного складу комітету створює умови для індивідуалізованого, диференційованого підходу у вирішенні питання кількості членів кожного конкретного комітету.

На даний же час згідно ч. 2 ст. 5 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] допустима кількість членів комітету встановлюється окремо для кожного скликання постановою парламенту. Зокрема, у Верховній Раді України восьмого

скликання передбачено утворення кожного комітету з 6–35 осіб [41], сьомого скликання – 9–30 [375; 376], шостого скликання – 9–30 (в окремих комітетах до 35) [377], п’ятого скликання – 7–20 (в окремих комітетах до 30) [378]. Досить показовим є й відображене у законопроекті від 06.06.2005 р. реєстр. № 7613 [294] формування комітетів у складі 10–30 осіб, що відрізняється від передбаченого раніше законопроектом від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 [31] очевидно надмірного складу комітетів у 15–45 осіб. Відтак у попередніх скликаннях парламенту комітети (яких було дещо менше ніж сьогодні) складались з меншої кількості членів, так само була меншою різниця між мінімальною та максимальною кількістю членів комітету. Останнє мало забезпечувати однорідність комітетів за їх складом, із чим водночас не зовсім узгоджувалась можливість збільшення кількості членів для окремих комітетів (наприклад, комітету з питань бюджету). До того ж встановлені граничні межі кількості членів комітету парламенту сьомого, шостого і п’ятого скликань поширювались лише «на момент утворення» комітетів [376–378], допускаючи відхилення у подальшому від такої граничної кількості. Означене нівелювало значення закріплення мінімальної та максимальної кількості членів комітету, не виключаючи безсистемний перерозподіл персонального складу комітетів.

Загалом констатуємо нестабільність і поступове збільшення граничної кількості членів парламентського комітету, надто великою є не тільки їх допустима максимальна кількість, а і різниця між нею та мінімальною кількістю, що не гарантує рівномірності чисельного складу комітетів. Зокрема, сьогодні у Верховній Раді України т. зв. «престижні» комітети (Комітет з питань бюджету – 29 осіб, Комітет з питань запобігання і протидії корупції – 24 особи [240] та інші) незалежно від обсягу їх завдань нерідко мають у декілька разів більший персональний склад, ніж менш політично популярні комітети (наприклад, Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення – 6 членів). Хоча підкреслимо, що правовий статус усіх комітетів є рівним і не залежить від більшої або меншої кількості їх членів. При цьому відсутнє належне обґрунтування (наразі довільного) встановлення або зміни граничної кількості членів комітету, що прямо не пов’язано з кількістю і предметами відання комітетів, досвідом їх функціонування у попередніх скликаннях,

загальною чисельністю народних депутатів України. Дещо неоднозначним вбачається й непоширення вимог щодо кількості членів на Спеціальну контрольну комісію Верховної Ради України з питань приватизації, яка не має статусу комітету, але утворюється разом із ними, діє постійно та де-факто прирівнюється до комітетів.

Згідно законопроекту від 27.06.2013 р. реєстр. № 2433а [386] кількісний склад кожного комітету мав би визначатись з урахуванням середнього навантаження законопроектної роботи на члена комітету парламенту попереднього скликання. Вважаємо, що вказаний критерій не повинен мати виключне значення й може враховуватись на рівні з іншими чинниками, зокрема передбачуваним обсягом законопроектних, контрольних, організаційних та інших завдань комітету [391].

Мінімальна кількість членів комітету має, по-перше, уможливлювати представництво у ньому усіх фракцій і груп (у парламенті восьмого скликання станом на 2019 рік їх 8), по-друге, забезпечувати всебічність розгляду питань та колегіальне прийняття рішень, по-третє, відповідати обсягу завдань і повноважень комітету, по-четверте, гарантувати безперервність роботи комітету (у разі відрядження, хвороби, припинення повноважень декількох його членів). У свою чергу максимальна кількість членів комітету має не тільки не ускладнювати організацію та проведення його засідань, але й не перешкоджати фаховому, конструктивному розгляду питань. Це є по суті запобіжником кадрового переобтяження одних комітетів і невмотивованого відтоку парламентарів з інших комітетів. Також з огляду на прийняття комітетами рішень більшістю голосів нами не вбачається потреби у встановленні саме непарної кількості їх членів. Отже, враховуючи вищевикладене, кількість і функціональне навантаження комітетів, чисельність парламентарів, пропонуємо встановлення кількісного складу парламентського комітету на рівні 13–23 осіб. У науковій літературі також знаходить підтримку пропозиція щодо забезпечення порівняно невеликого чисельного складу парламентського комітету [15, с.185; 206, с.104; 234, с.172–173; 392, с.179], що спроможний ефективно і швидко розглядати доручені йому справи. Зокрема, О.Ю. Бруслик та І.В. Мукомела [74, с.78] в рамках уніфікації та забезпечення стабільності складу комітетів Верховної Ради України пропонують законодавче встановлення чисельного складу комітету на рівні 15–25 осіб.

В організації парламентських комітетів одночасно з питанням кількості їх членів не менша увага має приділятись якості такого персонального складу, що зумовлює необхідність дотримання двох ключових вимог до членів комітету – повноважне представництво відповідних депутатських фракцій і груп та достатня компетентність [393]. Саме від цих обставин багато у чому залежить спроможність комітетів Верховної Ради України не лише ретельно та фахово розглядати увесь масив різноманітних питань, віднесених до їх відання, але й напрацьовувати проекти консенсусних, компромісних рішень, що очікувано знайдуть підтримку у парламенті. На відміну від кількості членів комітетів вищевказані якісні характеристики їх персонального складу не опосередковано, а безпосередньо впливають на ефективність функціонування даних робочих органів парламенту. З огляду на це актуалізується чітке законодавче формулювання конкретних принципів, критеріїв та порядку визначення персонального складу комітетів Верховної Ради України.

Відзначимо, що висунення депутатськими фракціями і групами своїх представників до комітетів здійснюється на основі квот розподілу посад членів комітетів, які визначаються пропорційно від кількісного складу фракцій (груп) до фактичної чисельності парламентарів (ч. 4 ст. 81 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34]). Тут слід одразу вказати деяку невідповідність означеним положенням застарілої норми ч. 2 ст. 6 профільного Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], що передбачає внесення пропозицій до складу комітетів лише депутатськими фракціями, але не групами. Разом з тим, враховуючи наявність у парламенті восьмого скликання двох депутатських груп, що за складом дорівнюють деяким фракціям, вбачаємо цілком виправданим гарантування їх квот у складі парламентських комітетів. Визначення зазначених квот за співвідношенням кількісного складу фракцій (груп) саме до фактичної, а не конституційної чисельності народних депутатів України з урахуванням триваючої неможливості обрання на тимчасово окупованій території кількох десятків парламентарів дозволяє більш точно відображати у складі комітетів реальну «вагу» парламентських політичних сил. Також не узгоджується з вищевказаними законодавчими положеннями й формулювання ч. 1 ст. 14 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII, за якою

парламент має забезпечувати «пропорційне обрання» народних депутатів України до складу комітетів [117], під чим вочевидь мається на увазі їх «обрання на засадах пропорційного представництва депутатських фракцій і груп у складі комітетів».

Застосування принципу визначення квот фракцій (груп) за співвідношенням їх чисельного складу до загальної кількості парламентарів може не забезпечувати представленість невеликих фракцій (груп) у невеликих комітетах. У такому випадку кожній фракції (групі) має гарантуватись право направити одного свого члена до складу кожного комітету, що сприятиме повноцінній роботі усіх (навіть нечисленних) фракцій і груп за всіма напрямками парламентської діяльності, врахуванню у роботі комітетів позицій різних фракцій і груп. При цьому, наприклад, Постановою Верховної Ради України від 13.12.2012 р. № 6-VII [376] передбачалось представлення у складі кожного комітету парламенту сьомого скликання щонайменш однієї особи від кожної фракції (але чомусь не групи). У літературі також визнається необхідність встановлення гарантій представництва у комітетах невеликих фракцій і груп в якості їх повноправних членів або спостерігачів [339; 358]. Чинне законодавство передбачає направлення до складу кожного комітету щонайменш одного представника лише тими фракціями, кількість членів яких не менша, ніж кількість комітетів (ч. 2 ст. 6 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]). Саме справедливе представництво фракцій (і груп – О.З.) у комітетах на думку Б.І. Ольховського [73, с.18] становить основний засіб забезпечення «контрольованої боротьби між різними фракціями» та представлення у комітетах усіх позицій і поглядів.

Так само, до речі, суперечливим постає розподіл квот у складі парламентських комітетів лише між фракціями та групами без урахування позафракційних народних депутатів України, питома вага яких у Верховній Раді України восьмого скликання складає близько 14–15 відсотків, а їх загальна кількість у тричі більша чисельності деяких фракцій і груп. Членство окремих позафракційних парламентарів у комітетах має суто особистий характер і не забезпечує представництва в них інтересів і позицій усього загалу позафракційних народних депутатів України. Разом з тим гарантування їм певної кількості місць у комітетах (що можуть розподілятись між бажаючими позафракційними парламентарями за їх домовленістю або шляхом жеребкування)

забезпечить плюралізм поглядів в роботі комітетів, представленість у них інтересів виборців й позафракційних народних депутатів України та максимально точне відтворення у складі комітетів складу усього парламенту. Як позитивний приклад тут слід вказати передбачене ст. 2.2.8 нині вже нечинного Регламенту Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР [118] утворення мандатної комісії парламенту на засадах пропорційного представництва не тільки різних партій, але й від безпартійних. У законопроекті від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 [31] також звертається увага на потребу розподілу місць у комітетах між позафракційними парламентарями, хоча конкретні гарантії з даного питання й не передбачались. З огляду на це має дістати законодавчого врегулювання порядок внесення та попереднього розгляду кандидатур позафракційних народних депутатів України до складу комітетів.

Досить цікавою є пропозиція Б.І. Ольховського щодо забезпечення позапартійності комітетів Верховної Ради України в рамках підвищення ефективності їх діяльності [73, с.18]. Як зазначає Р.І. Матейчук, розподіл персонального складу комітетів за партійною ознакою зумовлює жорстке протистояння між коаліційними та опозиційними політичними силами у комітетах, що послаблює їх [358, с.13]. Однак, попри поверхневу привабливість такого підходу (пов’язану із зменшенням залежності членів комітетів від їх фракцій або груп) маємо зауважити практичну неможливість його реалізації в умовах чіткого структурування парламенту на фракції та групи. До того ж продуктивність роботи комітетів опосередкована саме приналежністю їх членів до фракцій і груп, що дозволяє узгоджувати відповідні рішення саме на рівні комітетів, лише формально затверджуючи їх на засіданнях парламенту. Представники фракцій і груп у комітетах репрезентують та просувають інтереси й ініціативи своїх політичних сил. В іншому ж випадку навіть найбільш професійно підготовлені позапартійними комітетами проекти рішень вірогідно не будуть ухвалені через брак політичної підтримки. Як слушно відзначає К.В. Манжул [269, с.26], присутність у комітетах представників різних фракцій забезпечує зупинку ще у комітетах найсуперечливіших законопроектів, всебічність оцінок законопроекту, а також його більшу життєздатність внаслідок тривалого розгляду з різних позицій. У свою чергу М.В. Развадовська [38, с.113] прямо пов’язує ефективність роботи комітетів із точним

відображенням у кожному з них поділу парламенту на «партійні угруповання», адже, як зазначають Дж. Лондреган (John Londregan) та Дж.М. Снайдер (James M. Snyder, Jr.), парламентські комітети є «мікрозаконодавчими палатами» [394].

У Висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 11.11.2013 р. звертається увага на необхідності законодавчого визначення способу встановлення квот розподілу посад у комітетах [395], хоча у більшості країн використання конкретного методу розподілу посад не закріплюється [396, с.7]. Потреба забезпечення справедливого розподілу даних посад на основі математичного методу відзначалась і на другому Діалозі Жана Моне із впровадження інституційної реформи Верховної Ради України [372]. Наразі ж принцип пропорційного представлення у складі комітетів депутатських фракцій і груп залежно від їх питомої ваги у складі парламенту законодавчо визначається лише у загальних рисах, залишаючи неврегульованим єдиний метод і прозорий порядок обчислення відповідних квот (за методами д'Ондта, Друпа, Сент-Лагю, Хейра чи ін.), у тому числі правила поділу залишку. Наприклад, Доповіддю та Дорожньою картою Місії Європейського парламенту [222, с.15] і Рекомендаціями щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [223] пропонується запровадження застосовуваної у Європейському парламенті методики розподілу посад у комітетах за принципом д'Ондта. Як на нас, нерозділені по квоті місця у комітеті мають надаватись тому суб'єкту, що має найбільші залишки. Оптимальним при пропорційному розподілі місць у комітетах між фракціями і групами нами вбачається застосування методу Сент-Лагю або простішого методу Хейра, що дозволяють досить об'єктивно розподілити місця у комітетах, мінімізуючи вплив політичних чинників і не надаючи переваг великим фракціям (групам) [393].

У даному контексті як позитив слід вказати передбачене законопроектом від 05.02.2018 р. реєстр. № 7550 [397] застосування при розподілі між фракціями (групами) місць у комітетах принципу д'Ондта з деталізованим розкриттям його змісту. З одного боку, такий підхід дійсно міг би сприяти прозорості, ефективності та оперативності пропорційного розподілу місць у комітетах. З іншого боку, застосування принципу д'Ондта за законопроектом від 05.02.2018 р. реєстр. № 7550

не позбавлене низки прогалин і суперечностей. Зокрема, йдеться про наявність дублюючих норм, неврахування депутатських груп при розподілі місць у комітетах, складність окремого узгодженого визначення квот фракцій (груп) на відповідні керівні посади та посади членів комітетів, неврахування різної політичної ваги посад у різних комітетах, виключення будь-яких домовленостей між фракціями (групами) з цього приводу і т. ін. Також слід погодитись із Висновком головного комітету від 21.03.2018 р. [398] щодо невирішеності правил застосування принципу д'Ондта у разі невнесення фракцією пропозиції на відповідну посаду чи виключення народного депутата України з цієї фракції, обрання до комітетів позафракційних парламентарів, черговості комітетів для внесення пропозицій до їх складу. Як зазначається у літературі, законодавче закріплення методу д'Ондта «значно обмежить простір для політичного маневру і збільшить ризики нестабільної роботи парламенту» [396, с.9]. Викладене виявляє потребу комплексного й виваженого підходу до розгорнутого врегулювання усіх процедурних аспектів пропорційного розподілу місць у комітетах.

У літературі до засад формування персонального складу комітетів Верховної Ради України пропонується відносити й заборону встановлення у комітеті чисельної переваги представників однієї фракції (групи) [269, с.26]. Такий захід може сприяти більшому плюралізму в роботі комітетів, зумовлюючи необхідність пошуку ними консенсусних рішень. Разом з тим вищевикладене передбачає суттєве відхилення від принципу пропорційного представництва у комітетах фракцій і груп, надаючи навіть невеликим з них значну необґрунтовану перевагу та навіть можливість блокування роботи комітетів. Відображення у комітетах реального складу парламенту є умовою успішного схвалення ним підготовлених комітетами проектів рішень, тому, як на нас, вбачається логічним встановлення у комітетах відповідно до квотного розподілу місць чисельної переваги певної фракції (групи) чи їх коаліції. У такий спосіб забезпечується можливість ефективного ведення роботи у комітетах парламентською більшістю. Крім того, як відзначає Ю.В. Тороп [265, с.32], пропорційне представництво фракцій у комітетах зумовлює дотримання принципу політичного балансу, збереження за опозицією функцій стримування та контролю. Комітети мають віддзеркалювати політичну конфігурацію парламенту [74, с.11; 339, с.10].

Як констатують О.Ю. Бруслик і І.В. Мукомела, в Україні процес визначення складу парламентських комітетів є занадто заполітизованим, конфліктогенним і часто стає предметом політичних торгів [74, с.15, 39]. Тому досить складним питанням в умовах різної політичної «престижності» комітетів є реальне дотримання встановлених квот у парламентській практиці, прийнятність і наслідки відхилення від них. Так, у Верховній Раді України восьмого скликання [240] у складі Комітету з питань аграрної політики та земельних відносин найбільша фракція (135 депутатів) одержала з 30 можливих одразу 18 місць, хоча за різними методами обчислення її квота у даному комітеті мала би скласти 9-10 місць. У Комітеті з питань національної безпеки і оборони інша фракція (80 депутатів) одержала з 17 можливих 7 місць, хоча її квота мала би скласти 3-4 місця. Також у Комітеті з питань науки і освіти (7 членів) [240] всупереч вищезгаданій ч. 2 ст. 6 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] немає жодного представника однієї з депутатських фракцій, чисельність членів якої (38 осіб) більша, ніж кількість комітетів. Подібні суперечності розподілу місць виявляються щодо різних фракцій (груп) й в інших комітетах. Втім аналогічна ситуація фактичного відхилення від принципу пропорційного розподілу посад у комітетах має місце у парламентській практиці й Австрії, Європейського Союзу, Ірландії, Німеччини, Фінляндії [396, с.3]. Вважаємо, що у разі недотримання квотного принципу формування складу комітетів Верховної Ради України зацікавленим фракціям (групам) має гарантуватись неупереджений перерозподіл місць у комітетах.

Цікавим є передбачений ст. 4.4.3 вже нечинного Регламенту Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР [118] механізм погодження фракціями (групами) можливих відхилень від розрахованих квот членства їх представників у тодішніх постійних комісіях парламенту. Законодавче закріплення подібних правил відхилення від принципу пропорційного представництва фракцій (груп) у комітетах може сприяти упорядкуванню та поверненню у правове поле вже фактично існуючих випадків порушення даного принципу, а також забезпеченню дотримання прав невеликих фракції та груп, хоча у той же час це навпаки може фактично легалізувати та стимулювати таке явище як «продаж» місць у комітетах Верховної Ради України.

Як недолік слід відзначити невизначеність ч. 1 ст. 89 Конституції України від 28.06.1996 р. [32] загальнопарламентського способу обрання членів комітетів

(на відміну від їх посадових осіб). Хоча згідно ч. 3 ст. 6 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], ч. 1, 2 ст. 84 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] персональний склад комітетів Верховної Ради України нового скликання обирається парламентом одночасно за списками відкритим поіменним голосуванням без обговорення. Відкритий, колегіальний загальнопарламентський спосіб затвердження складу комітетів є найбільш прозорим і демократичним, ніж його затвердження, наприклад, рішенням голови парламенту. Одночасність обрання членів одразу усіх комітетів відповідає принципу пропорційного розподілу місць у комітетах між фракціями (групами) і забезпечує початок повноцінної роботи системи комітетів, а отже й парламенту в цілому за усіма напрямками його діяльності. Водночас, як на нас, заборона обговорення перед затвердженням складу комітетів, хоча і пришвидшує процес їх формування, не сприяє відкритості та демократичності, також перешкоджаючи своєчасному усуненню порушень квот фракцій (груп) у складі комітетів. Конструктивним було би й чітке зазначення у списку персонального складу комітетів, що пропонується на затвердження, квот пропорційного представництва кожної фракції (групи) у кожному комітеті як це передбачалось ст. 4.4.5 попереднього Регламенту Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР [118].

Однією з вихідних засад формування персонального складу парламентських комітетів є право народного депутата України бути членом лише одного комітету (ч. 1 ст. 14 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [117], ч. 3 ст. 81 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34]). Перш за все, зауважимо, що тут має йтися не суто про членство, а загалом про входження народного депутата України (зокрема в якості голови, його заступника, секретаря) до складу тільки одного комітету. З одного боку, входження до складу лише одного комітету забезпечує повну зосередженість парламентарів на нерідко досить великій за обсягом роботі в комітеті Верховної Ради України, що загалом має сприяти ефективності його діяльності. Як зазначають О. Заславський, М. Соколова та О. Жерибор [339, с.14], робота парламентарів лише в одному комітеті посилює їх спеціалізацію та досвід.

З іншого ж боку, для забезпечення залучення до роботи всіх парламентських комітетів невеликих фракцій і груп може бути корисним членство їх представників

одразу у декількох комітетах, запобігаючи тим самим «монополізації» окремих комітетів великими фракціями (групами). Іншими перевагами виступає розширення зв'язків між різними комітетами та забезпечення компетентності парламентарів у більш ніж одній сфері повноважень Верховної Ради України. Водночас дозвіл входження народних депутатів України до складу двох чи більше комітетів може мати наслідком ще більші відхилення від принципу пропорційного представництва фракцій і груп, надмірне збільшення кількості членів окремих комітетів, порівняно меншу продуктивність роботи народного депутата України одразу у декількох комітетах, а також створення можливостей для зловживань при формуванні їх складу. Відтак, враховуючи можливі істотні ризики та достатню кількість парламентарів для комплектування усіх комітетів, наразі не вбачається пріоритетним запровадження членства народних депутатів України у більш ніж одному комітеті парламенту.

На відміну від чинного законодавства попереднім Регламентом Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР [118] і законопроектом від 06.06.2005 р. реєстр. № 7613 [294] передбачалось не право, а обов'язок членства народних депутатів України у комітетах. Вважаємо, що такий підхід може зумовлювати формальне входження парламентарів до складу комітетів без урахування їх компетентності та бажання, не гарантуючи дієвої активної участі в роботі комітетів.

Також відповідно до ч. 6 ст. 6 профільного Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] до складу комітетів (у тому числі на керівні посади) не можуть бути обрані Голова Верховної Ради України та його заступники. В цілому слід погодитись із даним принципом, зважаючи на необхідність зосередження означених посадових осіб на часо- і працемісткому керівництві та організації роботи усього парламенту, а не на роботі в одному його комітеті. До того ж у разі членства керівництва Верховної Ради України у комітетах не можна було би виключати його неформальний вплив на керівництво та членів визначеного комітету, конфлікт інтересів і недостатню неупередженість Голови Верховної Ради України та його заступників при розгляді на пленарних засіданнях законопроектів, підготовлених їх комітетом, тощо. Те ж саме загалом стосується й керівництва депутатських фракцій і груп, зокрема у Грузії до складу комітетів не входять лідери парламентської більшості та меншості [389, с.128].

Що стосується такого критерію формування персонального складу комітетів як достатня компетентність їх членів, то законодавство не передбачає жодних вимог до кваліфікації (теоретичної підготовки) чи практичного досвіду членів парламентських комітетів. При цьому раніше ст. 4.2.3 Регламенту Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР [118] прямо передбачалось урахування фахової підготовки народних депутатів України при формуванні тодішніх постійних комісій парламенту. Загалом важко не погодитись із доцільністю пріоритетного включення до складу комітетів народних депутатів України, які є фахівцями за напрямками діяльності відповідного комітету. Це сприяє більшій оперативності, ретельності й ґрунтовності підготовки та попереднього розгляду питань (зокрема опрацювання законопроектів) у комітетах. Адже особиста компетентність кожного члена комітету у своїй сукупності визначає цілісний професійний потенціал усього комітету, який згідно О.Ю. Бруслик та І.В. Мукомели [74, с.26] має бути «майданчиком для професійного предметного аналізу законопроектів». З іншого ж боку, критерій компетентності не може бути надто жорстким, встановлювати чіткі безумовні вимоги до освіти, фахової підготовки чи професійного досвіду кандидата у члени комітету, оскільки, враховуючи багатоаспектність компетенції парламенту, у складі депутатських фракцій і груп може не бути достатньої кількості фахівців за профілем діяльності кожного комітету. Все ж таки первинною є представницька сутність депутатського мандата, одержання якого не вимагає обов’язкової наявності вищої освіти чи професійного досвіду. Хоча покращення якісного складу депутатського корпусу й може бути одним із способів підвищення ефективності та професійності роботи парламентських комітетів.

Не можна не погодитись із В. Вілсоном (Woodrow Wilson), що комітети мають складатись з «невеликої кількості висококваліфікованих політичних розумів» [60, с.116]. На необхідність врахування при комплектуванні комітетів фаху та практичного досвіду народних депутатів України вже наголошували й К.О. Колесник [15, с.151], О.Г. Кушніренко і Т.М. Слінько [227, с.40], К.В. Манжул [269, с.25], З.О. Погорєлова [229, с.57; 230, с.101], З.Д. Чуйко [399, с.164], О.А. Шапаренко [203, с.99] та інші. При цьому Л.А. Андрієвська і Е.Р. Рахімкулов [330, с.20], Ю.Г. Барабаш [45, с.90, 97],

Б.І. Ольховський [73, с.13] констатують, що начебто вже сьогодні освіта і досвід роботи народного депутата України враховуються при визначенні складу комітетів, хоча у дійсності це має здебільшого несистемний, епізодичний характер. На думку О.М. Порубенського ефективне комплектування комітетів кадрами потребує «залучення до роботи здібних, обізнаних молодих професіоналів» [368, с.76]. З цього приводу маємо відмітити недостатню конкретність таких властивостей як «здібність» і «обізнаність», втім так само як не зовсім коректною є теза про «молодих професіоналів» при незрозумілій їх перевазі перед іншими фахівцями та необхідності розподілу по комітетам усіх обраних парламентарів.

Вважаємо, що вимога до достатньої компетентності членів парламентських комітетів повинна мати більше засадничий, концептуальний характер, ніж конкретно-юридичне значення, гнучко застосовуючись як додаткова до принципу пропорційного представництва у комітетах депутатських фракцій і груп (наприклад, в рамках внутрішньофракційного розподілу своїх членів по комітетам). Зауважимо, що компетентність членів комітетів є динамічною категорією, внаслідок чого важливим постає постійне підвищення рівня кваліфікації членів комітетів, розширення їх знань і професійних навичок, здобуття ними досвіду у відповідній сфері.

Слід звернути увагу й на деякі інші критерії, які також доцільно враховувати при визначенні персонального складу парламентських комітетів. Зокрема, йдеться про наявність у народного депутата України досвіду роботи у комітетах Верховної Ради України попередніх скликань, якісні показники такої роботи, особистий суспільно-політичний авторитет, морально-ділові якості тощо. Досить дискусійною є запропонована М.В. Развадовською вимога щодо наявності у парламентарів управлінської підготовки та навичок політиків [38, с.29]. Попри законодавчу неурегульованість важливе значення повинна мати й наявність бажання (вмотивованості, зацікавленості) народного депутата України щодо роботи в тому чи іншому парламентському комітеті. До речі, врахування згоди кандидатів на посади членів постійних комісій парламенту передбачалось ст. 4.4.3 Регламенту Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР [118]. Водночас при формуванні складу комітетів особисте бажання парламентаря не має відігравати провідну роль (із тим

аби його відсутність не перешкоджала обранню такої особи до комітету), наслідком чого може бути некомпетентність більшості комітетів, значна диспропорція у їх складі та кадрова перенасиченість найбільш «престижних» комітетів.

Окрім того, законопроектом від 10.11.2017 р. реєстр. № 7284 [400] пропонується обирати парламентарів до складу комітетів з урахуванням «паритетного представництва жінок і чоловіків» (не розкриваючи зміст даної оціночної категорії). З одного боку, слід погодитись із доцільністю створення умов для гендерної рівності та збалансованого представництва жінок і чоловіків у складі комітетів. З іншого ж боку, наразі стать не є визначальним фактором при формуванні складу комітетів, так само стать не враховується і на парламентських виборах, а порівняно невелика питома вага жінок у депутатському корпусі унеможливлює їх «паритетне представництво» у складі комітетів. До того ж даний критерій може ускладнити або унеможливити дотримання при визначенні складу комітетів більш істотних принципів пропорційного представництва фракцій (груп) у комітетах і компетентності.

Враховуючи вищевикладене, підкреслимо конструктивність для забезпечення політичного структурування та професійності персонального складу комітетів Верховної Ради України його визначення на основі узгодженого поєднання принципу пропорційного представництва депутатських фракцій і груп (а можливо й позафракційних парламентарів) з максимальним урахуванням рівня компетентності (фаху, професійного досвіду) та бажання народних депутатів України щодо членства у певних комітетах. Ефективне впровадження даного підходу у парламентську практику залежить не тільки від розгорнутого законодавчого закріплення додаткових вимог до формування складу комітетів Верховної Ради України, але й від відповідальності, правової свідомості та політичної культури депутатського корпусу. Дотримання означених критеріїв формування персонального складу парламентських комітетів має забезпечуватись як самими фракціями та групами, так і профільним Комітетом з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України. Також пропорційний принцип формування та кількісні межі персонального складу комітетів Верховної Ради України мають поширюватись і на її тимчасові спеціальні комісії, статус яких багато у чому прирівнюється до парламентських комітетів.

3.2.2. Порядок обрання посадових осіб комітетів Верховної Ради України

Керівництво комітетів відіграє провідну роль в організації та веденні їх роботи, а також у забезпеченні узгодженої плідної співпраці усіх членів комітету – представників різних політичних сил. З огляду на це й вбачаються актуальними питання обрання голів, перших заступників і заступників голів, секретарів комітетів.

Відмітимо, що згідно особливостей формулювання ст. 6 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] і ст. 81 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] голови, перші заступники та заступники голів, секретарі одночасно не є членами комітетів, статус яких досить чітко розрізняється. Хоча із цим не узгоджується, наприклад, те, що після відкликання парламентаря з посади голови, першого заступники чи заступника голови, секретаря «він залишається членом цього комітету» (ч. 5 ст. 7 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]). Також положення, що «народний депутат може бути членом лише одного комітету» (ч. 3 ст. 81 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34]), формально не стосується парламентарів – керівників комітету, яким не забороняється входження до складу більш ніж одного комітету. Тому термінологічно та змістовно правильним було би визнання наявності у вищеперелічених посадових осіб, по-перше, базового статусу члена комітету і, по-друге, спеціального статусу певного керівника комітету.

В цілому порядок обрання керівництва парламентських комітетів ґрунтується на загальних правилах і процедурі обрання їх членів, зокрема на визначеному ч. 2 ст. 6 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] і ч. 4 ст. 81 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] принципі пропорційного представництва депутатських фракцій і груп. При цьому посади керівництва, що передбачають ширші можливості впливу на роботу комітетів, порівняно з посадами членів комітетів є більш престижними та становлять підвищений інтерес з боку депутатських фракцій і груп як парламентської більшості, так і меншості. Така пріоритетність керівних посад у комітетах зумовлює необхідність чіткого законодавчого формулювання правил визначення квот фракцій і груп на дані посади.

Чинне ж законодавство (на відміну від вже недіючого Регламенту Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР [118]) дещо суперечливо не передбачає окремий розподіл квот пропорційного представництва депутатських фракцій і груп для посад керівництва та для посад членів парламентських комітетів, що, забезпечуючи загалом справедливе представництво у складі комітетів відповідних фракцій і груп, не гарантує їм певну пропорційну кількість керівних посад у комітетах. Про доцільність окремого розподілу посад голів комітетів на основі пропорційного представництва парламентських груп прямо вказувалось ще у Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 23.01.2008 р. № 1601 [221].

У законопроекті від 27.06.2013 р. реєстр. № 2433а [386] чітко передбачалось окреме визначення квот фракцій (груп) на керівні посади та їх квот на посади членів комітетів, допускаючи зменшення останньої квоти на визначену парламентом кількість осіб у разі одержання керівних посад у комітеті. Цікавим, хоч і дискусійним в контексті потреби дотримання принципу пропорційного представництва фракцій і груп вбачається допущене даним законопроектом прирівняння однієї керівної посади одразу до декількох посад членів комітету, що пояснюється різною політичною вагою таких посад, але не відповідає їх юридичній рівності при прийнятті рішень.

На сьогодні ж у парламенті восьмого скликання згідно Постанови Верховної Ради України від 04.12.2014 р. № 23-VIII [240], наприклад, одна з фракцій і дві групи, що позиціонуються як опозиція, не одержали жодної посади голови комітету. Хоча у разі окремого обчислення квот їх пропорційного представництва на посадах голів комітетів квота даної фракції могла би скласти 2–3 посади, а квота кожної з двох груп – по 1–2 посади. Як ми вже відзначали, ст. 4.4.3 попереднього Регламенту Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР [118] передбачалась можливість відхилення від розрахованих квот фракцій (груп) за їх погодженням, проте сьогодні це вже не повинно допускатись. При цьому досить показовим був розподіл посад голів комітетів у парламенті сьомого скликання, що згідно Постанови Верховної Ради України від 25.12.2012 р. № 11-VII [375] передбачав зайняття посади голови одразу у 13 комітетах (з 29) представниками опозиційних на тоді трьох депутатських фракцій і в одному комітеті – позафракційним народним депутатом України.

Зазначимо, що, з одного боку, пропорційний розподіл керівних посад у комітетах є досить демократичним й забезпечує відображення в їх складі реальної фракційної структури парламенту, сприяє залученню усіх фракцій і груп до роботи у комітетах, підвищує необхідність взаємодії та узгодження позицій представників парламентських політичних сил. В рамках принципу пропорційного представництва за першою редакцією Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] опозиції навіть надавалось першочергове право вибору посад голів (або їх перших заступників) комітетів з питань бюджету, організації парламенту, свободи слова, свободи совісті, соціальної політики, охорони здоров'я, науки та освіти, судочинства, правоохоронної діяльності і т. д. При цьому вищевказане було доволі виваженим підходом, оскільки йшлося не про безумовне гарантування керівних посад у комітетах, а лише про право їх пріоритетного вибору в межах пропорційних квот відповідних опозиційних фракцій і груп. Тут маємо не погодитись із Р.І. Матейчуком щодо необхідності «закріплення за парламентською опозицією керівних посад в окремих робочих органах парламенту» [358, с.14], що, не прив'язуючись до принципу пропорційного представництва фракцій і груп у комітетах, надаватиме опозиції (навіть у разі її малочисельності) необґрунтовану перевагу й обмежуватиме права та інтереси більшості. Це ж стосується і передбаченого законопроектом від 05.04.2018 р. реєстр. № 8233 [401] гарантованого надання опозиції незалежно від її кількісного складу посад голів і перших заступників голів одразу у 13 комітетах.

Слід зважати на Резолюцію Парламентської Асамблеї Ради Європи від 23.01.2008 р. № 1601 [221], за якою посада голови принаймні одного комітету має займатись представником опозиції, що повинна головувати в контролюючих уряд комітетах. У законопроекті від 18.10.2016 р. реєстр. № 5284 [402] також пропонувались гарантії виключних прав опозиційних фракцій і груп на посади голів певних комітетів (з урахуванням цих посад при квотному розподілі інших місць у комітетах). При цьому передбачалось, що у разі припинення повноважень голови комітету відповідна фракція (група) може вносити нову кандидатуру на цю посаду лише, якщо вона на цей час не входить до коаліції. Погоджуючись із цим, відзначимо невизначеність питання збереження головою комітету своєї посади у разі наступного

приєднання його фракції (групи) до коаліції. Так само неурегульованими залишились й питання черговості вибору комітетів більш ніж трьома опозиційними фракціями (групами), наслідки непідтримання запропонованих кандидатур парламентом тощо.

З іншого ж боку, депутатські фракції та групи, що входять до коаліції, беруть відповідальність за роботу парламенту в цілому й повинні мати усі можливості щодо формування державної політики та законотворчості в усіх сферах, в контексті чого може розглядатись і керівництво їх представниками парламентськими комітетами. Як зазначається у науковій літературі, зайняття представниками парламентської більшості керівних посад у комітетах і взяття ними повної відповідальності за процес законотворчості відповідає т. зв. «американській» парламентській моделі [339]. При цьому комітети «покликані сприяти владі більшості й захисту прав меншості» [72, с.408]. У свою чергу виконання парламентською опозицією функцій стримування та контролю, що насамперед потребує її поінформованості та засобів впливу на роботу комітетів, безпосередньо не залежить від зайняття посади голови у комітетах представниками опозиційних депутатських фракцій і груп (натомість, наприклад, цілком може йтися про посади одного з заступників голови або секретаря комітету).

Тому нами вбачається більш нагальним не стільки гарантування опозиційним фракціям і групам посад голів певних комітетів, скільки створення додаткових дієвих механізмів їх контролю за роботою усіх комітетів та парламенту в цілому. Першочерговим має бути наразі відсутнє конституційно-правове визначення статусу реально існуючих парламентської більшості та меншості, у тому числі, наприклад, гарантій їх пропорційного представництва на керівних посадах (не обов’язково саме голів) комітетів. Вирішенню цих питань сприятиме ухвалення закону про парламентську опозицію, необхідність чого передбачалась ще Рекомендаціями щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності парламенту від 17.03.2016 р. [223]. Такий підхід забезпечить повернення процесів формування керівного складу комітетів зі сфери кулуарних політичних домовленостей у правову площину. З метою уникнення політичних протистоянь при формуванні комітетів парламенту Я.М. Назаренко [256] та К.В. Манжул [269, с.26] констатують необхідність конституційно-правового забезпечення представлення у керівництві (на

посадах голів і їх заступників) комітетів усіх, зокрема й опозиційних, фракцій та груп. Також слід погодитись, що одержання певною фракцією керівних посад у комітеті має зумовлювати відповідне зменшення її квоти на посади членів комітету на користь інших фракцій (груп) або позафракційних парламентарів [269, с.26].

Відмітимо, що ч. 2 ст. 6 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] та ч. 4 ст. 81 Регламент Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] так само як і щодо посад членів комітетів не передбачено встановлення певних квот позафракційних народних депутатів України та порядку висунення їх кандидатур на керівні посади у комітетах. З цього приводу маємо погодитись із К.В. Манжул щодо потреби обов'язкового представництва у керівному складі комітетів позафракційних народних депутатів України [269, с.26], тим більше враховуючи їх порівняно велику кількість у парламенті восьмого скликання. Як вище нами вже вказувалось, навіть у Верховній Раді України сьомого скликання один комітет очолювався позафракційним парламентарем. Вважаємо, що такий підхід також може застосовуватись як засіб забезпечення неупередженості в роботі комітету з питань регламенту або у разі недосягнення коаліцією та опозицією згоди щодо керівництва комітету.

Крім принципу пропорційного представництва депутатських фракцій і груп у керівництві парламентських комітетів вважаємо, що також мають бути сформульовані наразі відсутні додаткові вимоги до рівня компетентності та наявності бажання кандидатів на керівні посади у комітетах. При цьому має йтися про наявність не лише фахової підготовки (освіти) і професійного досвіду з питань, віднесених до предмета відання відповідного комітету, що повинно бути загальними критеріями для усіх членів комітету, але й необхідних організаційно-управлінських навичок і досвіду роботи як керівника. Вказане зумовлюється насамперед саме управлінською природою значної частини повноважень голови, його першого заступника та заступників, секретаря парламентського комітету, зокрема, це планування роботи комітету, ведення засідань, представництво комітетів, організація виконання рішень, загальне керівництво секретаріатом комітету тощо. Як відзначає Д.М. Олсон (David M. Olson), обрання голови комітету з урахуванням професійних якостей вказує на сильну систему комітетів, а його обрання на основі політичної кон'юнктури є рисою

слабкої системи комітетів [369, с.56–73]. Разом з тим, враховуючи неоднорідність депутатського корпусу та необхідність дотримання принципу пропорційного представництва, такі вимоги до організаційно-управлінської підготовки та/або досвіду цілком можуть допускати широку інтерпретацію й мати відносний характер, застосовуючись як критерій при виборі ліпших кандидатів на керівні посади з усього запропонованого фракцією (групою) переліку їх кандидатів у члени комітету [403].

Дещо неоднозначним, як на нас, є питання оптимальної кількості керівників у парламентському комітеті. Так, якщо за попереднім Регламентом Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР [118] керівництво тодішніх постійних комісій обмежувалось головами, то сьогодні згідно ч. 1 ст. 6 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] і ч. 3 ст. 81 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] керівництво комітетів складають голови, їх перші заступники та заступники, секретарі. З одного боку, значна кількість керівних посад у комітеті розширює можливості пропорційного представлення в його керівному складі різних фракцій і груп (що належать як до коаліції, так і до опозиції), а також позафракційних народних депутатів України. З іншого ж боку, велика кількість керівних посад (з урахуванням посад голів підкомітетів) може не мати об’єктивних підстав, сприяти задоволенню непоміркованого кар’єризму та амбіцій парламентарів, не спрощувати, а навпаки ускладнювати керівництво роботою комітетів. Зокрема, дещо безглуздим виглядає те, що у парламенті восьмого скликання [240] Комітет у справах ветеранів та осіб з інвалідністю включає 6 керівників (у тому числі 4 заступників голови) та лише 3 членів; Комітет з питань промислової політики та підприємництва – 7 керівників (у тому числі 5 заступників голови) та 4 членів; Комітет з питань сім’ї, молодіжної політики, спорту та туризму – 5 керівників (у тому числі 3 заступників голови) та 3 членів. З огляду на таку суперечливу парламентську практику, передусім, актуальним постає істотне скорочення необґрунтовано завищеної кількості посад заступників голови у більшості комітетів Верховної Ради України.

Загалом ч. 4 ст. 35 профільного Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] вже встановлює досить виважені правила визначення кількості заступників голови комітету залежно від чисельного складу комітету: у комітеті з не більше

10 осіб один заступник голови, з 11–20 осіб – два заступники голови, з понад 20 осіб – 3 заступники голови. Проте всупереч вказаній законодавчій нормі у Верховній Раді України п’ятого і шостого скликань її постановами [377; 378] закріплювались інші правила визначення кількості заступників голови комітету (допускаючи в окремих випадках обрання навіть 5 заступників голови комітету). Як негатив слід вказати й допущену Законом України від 25.12.2012 р. № 10-VII [404] можливість відхилення від законодавчих вимог до кількості заступників голови комітету, яка начебто має сприяти підвищенню ролі комітетів і особистої відповідальності їх керівництва [405]. Крім скасування даної можливості відхилення також вважаємо доцільним встановити у комітеті з не більше 15 осіб одну посаду заступника голови, а у комітеті з понад 15 осіб посади першого заступника і заступника голови.

Як недолік слід вказати й тривалу відсутність (необрання) в окремих комітетах голів, повноваження яких виконуються їх заступниками, що негативно позначається на організованості та відповідальності керівництва роботою комітетів. З цього приводу маємо погодитись із О.Ю. Бруслик і І.В. Мукомела [74, с.20], що означене насамперед зумовлюється політичними протистояннями у парламенті й відсутністю стабільної коаліції та консенсусу з кадрових питань. Одним із способів подолання такої практики може бути надання комітету права самостійно обирати свого голову.

Згідно ч. 1 ст. 89 Конституції України від 28.06.1996 р. [32] парламент обирає голів, перших заступників, заступників голів та секретарів своїх комітетів. За процедурою вони обираються Верховною Радою України нового скликання одночасно за списком відкритим поіменним голосуванням без обговорення (ч. 3 ст. 6 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], ч. 4 ст. 82 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34]). Дещо відмінний підхід свого часу передбачався першою редакцією Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР, а саме обрання першого заступника та заступників голови на засіданні комітету за пропозицією його голови відкритим голосуванням. Схоже положення містилось й у законопроекті від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 [31]. Даний порядок є простішим і загалом демократичним, але в контексті неурегульованості відповідної процедури обрання міг не забезпечувати загальнопарламентське визнання статусу заступників голови комітету та дотримання при їх обранні квот депутатських фракцій (груп).

Сучасні ж правила в цілому є спільними для обрання керівництва та членів комітетів, характеризуючись як порівняною оперативністю та простотою, так і деякою кулуарністю, пов'язаною з забороною обговорення запропонованих кандидатур. Для порівняння досить демократичним було гарантування у ст. 4.4.4 вже нечинного Регламенту Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР [118] надання кожному кандидату на посаду голови тодішньої постійної комісії слова для виступу та відповідей на запитання, що також доповнювалось можливістю відводу парламентом кандидатури після її скороченого обговорення. Відкритість же голосування (яке є більш простим і швидким) при обранні як керівництва, так і членів комітетів виступає своєрідною запорукою дотримання депутатськими фракціями та групами попередніх домовленостей щодо розподілу даних посад [403].

З іншого боку, на відміну від порядку обрання членів комітетів наразі прямо передбачається необхідність схвалення Погоджувальною радою депутатських фракцій (груп) списку кандидатур на керівні посади у комітетах [34], що й має забезпечувати попередній розгляд даних кандидатур і контроль за дотриманням встановлених квот пропорційного представництва. Разом з тим законодавчо неврегульованою залишається конкретна роль у цьому Погоджувальної ради депутатських фракцій (груп) і, зокрема, можливість несхвалення нею усього списку або ж окремих кандидатур на керівні посади у комітетах Верховної Ради України. Не можна погодитись й з непублічністю визначення та застосування квот депутатських фракцій і груп на керівні посади у комітетах, які, враховуючи суперечливу практику розподілу даних посад, доцільно чітко відображати у самому списку для обрання голів, перших заступників і заступників голів, секретарів парламентських комітетів. Схожий підхід раніше застосовувався згідно ст. 4.4.4 Регламенту Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР [118], зокрема список для обрання голів тодішніх постійних комісій мав включати окремо розраховану квоту пропорційного представництва саме на даних посадах кожної фракції (групи).

Зазначимо, що ст. 4.4.2 попереднього Регламенту Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР [118] передбачалось обрання спочатку голів тодішніх постійних комісій і лише потім їх членів. На нашу думку, сьогодні немає потреби у

такому ускладненому двохступінчатому підході, тоді ж як одночасність обрання керівництва та членів комітетів підкреслює цілісність їх персонального складу і дозволяє комплексно відобразити пропорційний розділ місць у парламентських комітетах між депутатськими фракціями та групами.

Важливою засадою формування керівного складу комітетів виступає закріплена ч. 5 ст. 6 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] і ч. 5 ст. 82 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] заборона голові, його першому заступнику та секретарю комітету бути членами однієї депутатської фракції (групи). Слід погодитись із обґрунтованістю даної засади, спрямованої на створення умов для пропорційного представництва усіх фракцій і груп у керівництві комітету та недопущення його «монополізації» (зосередження) певною фракцією або групою. У той же час з цією метою вбачається актуальним усунення прогалини у формулюванні означеної заборони, а саме її непоширення на заступників голови комітету. Схожої позиції дотримується й К.В. Манжул [269, с.26], констатуючи необхідність заборони приналежності голови комітету та його заступників до однієї депутатської фракції. Тим більше, що за попередніми редакціями Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР заборона бути членами однієї фракцій вже поширювалась на першого заступника та заступників голови, секретаря комітету, хоча й дещо суперечливо дозволялось їх членство в одній фракції з головою парламентського комітету.

Поза цим маємо не погодитись із Р.І. Матейчуком, що вищевказана заборона стосується зайняття керівних посад у комітетах «представниками однієї політичної сили» [358, с.14], оскільки у дійсності йдеться про заборону їх членства лише в одній фракції (групі). Хоча, як на нас, при обранні керівництва комітету справді доцільно враховувати не тільки фракційну приналежність кандидатів на різні керівні посади, але й їх членство в одній політичній партії, приналежність до коаліції або опозиції, наявність родинних зв’язків тощо. Зважаючи на можливість зміни народним депутатом України своєї фракційної приналежності, відповідного урегулювання потребують й наслідки виникнення ситуації членства в одній фракції (групі) голови, його першого заступника та/або секретаря комітету вже після їх обрання на ці посади.

Іншою засадою обрання керівництва комітетів є заборона поєднання посад їх голів, перших заступників і заступників голів, секретарів з посадами голів депутатських фракцій і груп (ч. 4 ст. 6 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] і ч. 6 ст. 82 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34]). З одного боку, дане правило (як і заборона членства у комітетах керівництва парламенту) має на меті запобігання надмірній концентрації в окремих парламентарів управлінських повноважень у парламенті, фракції (групі) та комітеті, мінімізацію неформального впливу керівників фракцій (груп) на членів комітетів, а також забезпечення зосередження керівництва комітетів на виконанні лише управлінських повноважень у комітеті. З іншого ж боку, враховуючи сучасну систему відносин у парламенті та всередині фракцій (груп), навряд чи можна говорити про істотний вплив вказаного обмеження на організацію роботи комітетів. Як слушно констатує Я.М. Назаренко, попри пов’язаність ефективності роботи комітетів з формуванням їх керівного складу законодавство не передбачає суттєвих обмежень щодо висунення та обрання керівництва комітетів [256]. Маємо відзначити й розбіжності формулювання заборони поєднання керівних посад у комітетах за профільним Законом України (з посадами «керівників» фракцій) та за Регламентом Верховної Ради України (з посадами «голів» як фракцій, так і груп). Як на нас, з огляду на призначення та сутність даного обмеження воно має рівною мірою поширюватись не тільки на голів, а й на заступників голів фракцій і груп, тобто на їх «керівників» в цілому.

Отже, обрання керівництва комітетів Верховної Ради України має здійснюватись на основі окремих квот пропорційного представництва депутатських фракцій та груп (а також можливо й позафракційних парламентарів) з урахуванням організаційно-управлінських якостей та досвіду кандидатів. Удосконалення порядку обрання керівництва комітетів має передбачати уточнення законодавчого регулювання критеріїв і процедури такого обрання, розширення гарантій дотримання вищевказаного принципу пропорційного представництва, забезпечення можливості обговорення кандидатур на посади голів комітетів, скорочення безпідставно завищеної кількості посад їх заступників, поширення заборони керівництву комітету бути членами однієї фракції (групи) на заступників голови комітету тощо.

3.2.3. Особливості зміни персонального складу комітетів Верховної Ради України

Ефективність діяльності парламентських комітетів пов’язана з правилами зміни їх персонального складу, що має гарантувати як постійність складу комітетів та його убезпеченість від ситуативних змін, так і відображення у складі комітетів реальної політичної структури парламенту, можливість реагування на недоліки роботи їх посадових осіб і членів. Разом з тим фрагментарність та неузгодженість регулювання підстав і механізму зміни складу комітетів значно ускладнює парламентську практику, сприяє надмірній політизації та кулуарності даних процесів. Усе це актуалізує питання зміни персонального складу комітетів.

Передусім, відмітимо, що протягом терміну скликання Верховної Ради України склад її комітетів може неодноразово змінюватись у зв’язку з припиненням/набуттям повноважень народними депутатами України, незадовільними показниками їх роботи у комітеті, інтенсифікацією або зменшенням обсягу задач у різних комітетах тощо. При цьому як збільшення, так і зменшення складу комітетів має здійснюватись з дотриманням усіх загальних вимог до формування їх персонального складу, зокрема враховувати мінімальну та максимальну кількість осіб у складі одного комітету (ч. 3 ст. 5 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]), ґрунтуватись на принципі пропорційного представництва в комітетах фракцій і груп (ч. 7 ст. 7 даного Закону України). Крім цього, при зміні складу комітетів, як на нас, має братись до уваги наявність у особи бажання та достатнього рівня компетенції для роботи у комітеті.

Згідно ч. 1 ст. 7 профільного Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] персональний склад комітету може бути змінений шляхом обрання нового члена комітету, відкликання члена комітету, обрання чи відкликання керівництва комітету, а також дострокового припинення повноважень парламентаря, що входив до складу комітету. Законодавче регулювання зміни персонального складу парламентських комітетів більшою мірою стосується підстав і порядку відкликання голови, першого заступника та заступника голови, секретаря комітету. У той же час наразі залишається законодавчо невизначеним механізм відкликання членів комітету, що не забезпечує

достатнє гарантування прав як членів комітету, так і фракцій (груп), за квотами яких вони були обрані. На нашу думку, зважаючи на однакові засади обрання керівництва та членів комітету, а також на їх рівний статус при розгляді та прийнятті рішень в комітеті, найбільш простим і ефективним буде поширення на членів комітету існуючого порядку відкликання голови, першого заступника та заступника голови, секретаря комітету. В даному контексті також правильним буде закріплення у профільному Законі України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] насамперед лише вихідних засад зміни складу комітетів і перенесення його відповідних процедурних норм до Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34].

Зазначимо, згідно законопроекту від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 [31] у разі «систематичного ухилення народного депутата від активної участі у роботі комітету» за пропозицією голови комітету парламент міг би виключити його з комітету. Концептуально слід погодитись із доцільністю встановлення подібної підстави дострокового припинення повноважень членів, секретаря, заступників і першого заступника голови комітету, що спрямовується на забезпечення реальної змістовної роботи парламентарів (а не тільки формального відвідування засідань) у складі комітетів Верховної Ради України. Разом з тим вищенаведене формулювання даної підстави першочергово потребує уточнення таких оціночних, неправових критеріїв як «систематичність» ухилення і «активна участь» у роботі. На нашу ж думку, тут має йтися більше про багаторазове невиконання та/або неналежне виконання народним депутатом України своїх обов’язків у парламентському комітеті.

Обрання нового голови, першого заступника та заступника голови, секретаря і членів до складу вже діючих комітетів в цілому підпорядковано загальним правилам їх первинного формування. Разом з тим потребує окремого правового визначення низка питань, що можуть виникати у зв’язку з обранням нових парламентарів до складу комітетів. Передусім, з позицій принципу пропорційного представництва цілком логічним вбачається надання права висунення кандидатури на відповідну керівну посаду у комітеті тій фракції (групі), за квотою якої був обраний відкликаний з неї народний депутат України (ч. 7 ст. 83 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34]). З метою усунення прогалин законодавчого

врегулювання доцільним було би поширення даної норми й на обрання нових членів комітетів, а також на переобрання на певні посади у комітеті у зв'язку не тільки з відкликанням парламентаря, а і з достроковим припиненням його повноважень. Окрім того, нез'ясовним залишається суб'єкт і порядок висунення кандидатур на місця у комітетах, які раніше займали позафракційні народні депутати України. Обрання на такі посади у комітетах інших позафракційних парламентарів сприятиме не тільки їх ширшому залученню до роботи різних комітетів, але і збереженню вже встановленого пропорційного розподілу місць у комітетах між фракціями та групами.

Дещо неоднозначним постає й питання обрання до певного комітету новообраного народного депутата України. З одного боку, принцип пропорційного представництва зумовлює включення такого парламентаря до складу комітету, в якому займав місце його попередник (повноваження якого були достроково припинені). З іншого ж боку, це може не відповідати ані рівню компетентності, ані бажанню народного депутата України. В даній ситуації мова може йти, наприклад, про встановлену ч. 3 ст. 84 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] можливість переходу парламентаря до іншого комітету.

На нашу думку, перехід народного депутата України до іншого комітету має розглядатись як окремий спосіб зміни персонального складу комітетів, що передбачає одночасне припинення його членства в одному комітеті (відкликання) та включення до складу іншого комітету (обрання) [406]. Можливість переходу до іншого комітету дозволяє спрощено корегувати первинний розподіл парламентарів по комітетам, забезпечуючи більш продуктивну роботу в них народних депутатів України. Шляхом переходу парламентарів з одного комітету до іншого може забезпечуватись одночасне з утворенням нового комітету формування його персонального складу (ч. 4 ст. 5 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]), що логічно має наслідком зменшення складу комітетів, в яких працювали відповідні народні депутати України.

Особливостями означеного переходу перед його розглядом і затвердженням Верховною Радою України є виявлення бажання парламентарем, погодження його заяви про перехід з головою відповідної фракції (групи) та попередній розгляд даної заяви головою парламенту і регламентним комітетом [34]. Вказані етапи мають

гарантувати дотримання принципу пропорційного представництва фракцій (груп) у комітетах і вимог до кількості членів комітету, а також обґрунтованість реального зменшення/збільшення складу конкретних комітетів. Водночас законодавче регулювання переходу парламентаря до іншого комітету є досить фрагментарним, зокрема залишилась не розкрита специфіка зміни комітету позафракційним народним депутатом України та парламентарем, який займає керівну посаду у комітеті, а також не визначається порядок розгляду на пленарному засіданні та прийняття парламентом рішення з приводу переходу народного депутата України до іншого комітету.

Також цікавим вбачається передбачене ст. 4.4.7 нині вже нечинного Регламенту Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР [118] право парламентарів за взаємною згодою і погодженням із їх фракцією/групою (фракціями/групами) один раз на рік обмінятись місцями членів тодішніх постійних комісій. При цьому не можна погодитись із проведенням зазначеної зміни у складі комітетів шляхом не відкритого голосування у парламенті, а простого оголошення на його засіданні відповідних заяв, що де-факто нівелювало роль парламенту у затвердженні складу його комітетів. На відміну від сучасного механізму переходу парламентаря до іншого комітету обмін місцями у комітетах, з одного боку, є більш складним з огляду на необхідність досягнення згоди про перехід із іншим народним депутатом України та одержання погодження цього його фракцією (групою). З іншого ж боку, обмін місцями у комітетах сам по собі не змінює представництво в них фракцій і груп й не призводить до зміни кількості членів комітету. Разом з тим слід визнати більшу універсальність механізму переходу парламентаря до іншого комітету, що допускає як одноосібну зміну комітету, так і одночасну взаємну зміну комітетів двома народними депутатами України (тобто їх неформальний обмін місцями у комітетах). Щодо переходу до іншого комітету також може бути доцільним встановлення обмеження на кшталт «не більше одного разу протягом року», що запобігатиме можливому зловживанню даним механізмом чи його безвідповідальному і ситуативному застосуванню, сприяючи тим самим постійності складу парламентських комітетів.

Схожі правила передбачались законопроектом від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 [31], за яким парламентарі з однієї фракції (групи) за згодою її керівника могли

тимчасово або постійно перейти до іншого комітету. Із цим не можна погодитись через фактично позапарламентський (внутрішньофракційний) характер зміни складу комітетів, превалювання політичної доцільності над критерієм професійності, неврахування принципу пропорційного представництва фракцій (груп), можливості для зловживання тимчасовістю та необмеженістю кількості таких переходів.

Якщо з приводу обрання або відкликання народного депутата України до складу комітету має бути внесено зміни до постанови Верховної Ради України про склад її комітетів, то згідно ч. 6 ст. 7 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] у разі дострокового припинення повноважень парламентаря він виключається зі складу комітету без прийняття про це окремого рішення. Оскільки членство у комітеті є похідним від первинного статусу народного депутата України, втрата останнього (з чітким юридичним оформленням) логічно зумовлює виключення такої особи зі складу парламентського комітету. При цьому більшість визначених ст. 81 Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [32] підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України самі по собі унеможливлюють виконання ним обов’язків у складі відповідного комітету, зокрема, це набрання сили обвинувальним вироком, визнання недієздатним (безвісно відсутнім), припинення громадянства, порушення вимог несумісності мандата, смерть та інші. Як і у випадку відкликання народного депутата України зі складу комітету, дострокове припинення його повноважень потребує вирішення низки питань пов’язаних з необхідністю доукомплектування комітету, переглядом складу підкомітетів, перерозподілом функціональних обов’язків і поточних завдань у комітеті тощо.

Одним із основних способів зміни персонального складу комітетів Верховної Ради України є відкликання голови, його першого заступника та заступника, секретаря комітету. При цьому одразу слід вказати невичерпність закріпленого ч. 3 ст. 7 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] переліку підстав їх відкликання парламентом з посад, зокрема крім подання власної заяви та незадовільної роботи на посаді до таких підстав віднесено й «інші обставини, що унеможливлюють виконання ними своїх обов’язків». З одного боку, законодавче регулювання дійсно навряд чи може повністю охопити усі обставини, які можуть

перешкоджати роботі парламентаря у складі комітету, наприклад, морально-етичні порушення, тривала хвороба, перебування у статусі обвинуваченого тощо. З іншого ж боку, не можна виключати можливі зловживання у використанні даної підстави відкликання керівництва комітету, що не сприяє стабільності та прогнозованості в його роботі. Так само, до речі, досить абстрактною є підстава «незадовільної роботи на посаді», що має не суто юридичний, а оціночний політико-правовий характер, також залишаючи широке поле для застосування означеної підстави. Подібно до цього законопроектом від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 [31] передбачалось переобрання голови комітету у разі «систематичного невиконання своїх обов'язків», формулювання чого теж має недостатньо конкретний і вичерпний зміст, наприклад, не охоплюючи випадки неналежного виконання головою комітету своїх обов'язків.

Відмітимо, що заява про відкликання голови, його першого заступника та заступника, секретаря комітету має бути погоджена фракцією, за квотою якої він був обраний на посаду (ч. 4 ст. 7 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]). Вказане обумовлюється принципом пропорційного представництва у комітетах депутатських фракцій (груп), згідно якого вони мають не лише схвалити відкликання свого члена з керівної посади у комітеті, але й делегувати його до іншого комітету та визначити заміну відкликаному керівнику. Водночас як недолік маємо зауважити неврахування означеною нормою випадків подання заяви про відкликання особою, обраною до комітету за квотою депутатської групи, або ж взагалі позафракційним народним депутатом України. Також вважаємо, що повинен існувати механізм припинення повноважень відповідного керівника комітету у разі тривалого непогодження фракцією (групою) його особистої заяви про відкликання або незатвердження парламентом рішення про це (наприклад, через 15 днів за аналогією з ч. 5 ст. 77 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34]).

Пропозиція про відкликання з підстав незадовільної роботи та наявності «інших обставин» вноситься Головою Верховної Ради України або відповідним комітетом. При цьому внесення такої пропозиції згідно ч. 4 ст. 7 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] вже не потребує погодження з фракцією (групою), за квотою якої був обраний відповідний керівник (хоча О.Ю. Бруслик і І.В. Мукомела [74, с.21, 39]

помилково вказують, що таке погодження є загальною рисою процедури відкликання посадових осіб комітету). Даний підхід обґрунтовано зумовлюється інтересами пріоритетного забезпечення продуктивної роботи комітету, а не інтересами окремих фракцій чи груп (які все одно зберігають квоту на керівну посаду), унеможливлюючи тим самим їх перешкоджання відкликанню неефективного керівника комітету. Таким чином, відкликання посадової особи комітету забезпечує його відповідальність не тільки перед фракцією (групою), а перед усім парламентом в цілому.

На законодавчому рівні слід уточнити, що під час схвалення комітетом пропозиції про відкликання одного зі своїх керівників така особа не може брати участь у голосуванні. Як на нас, право внесення пропозиції про відкликання слід надати й фракції (групі), за квотою якої був обраний голова, його перший заступник чи заступник, секретар комітету. Актуальним це може бути у разі неможливості відкликання особи з посади за заявою (наприклад, через її незгоду з відкликанням), а також з метою забезпечення належної організації роботи парламентських комітетів. Іншим можливим суб’єктом внесення пропозиції про відкликання могло би бути не менш третини від конституційного складу народних депутатів України, як це свого часу передбачалось ч. 2 ст. 4.4.6 Регламенту Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР [118] і законопроектом від 22.06.2005 р. реєстр. № 7613 [341].

До засад відкликання народного депутата України з керівної посади у комітеті відноситься й те, що він «залишається членом цього комітету», якщо не було прийнято іншого рішення (ч. 5 ст. 7 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]). Як ми вже вище відзначали, з формальної точки зору дане правило є не зовсім коректним, оскільки відповідні керівники комітету не мають первинного статусу його членів (тому має йтися не про «залишення» членом комітету, а про набуття такого статусу). При цьому, якщо відкликаний керівник залишається (стає) членом комітету, то квота пропорційного представництва його фракції (групи) у комітеті в цілому фактично не порушується. У такому разі має бути встановлено виключення з вищерозглянутого правила за ч. 7 ст. 83 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] й дана фракція (група) не повинна висувати свою кандидатуру на звільнену керівну посаду у комітеті. Іншим варіантом забезпечення

дотримання принципу пропорційного представництва також може бути відкликання фракцією (групою) зі складу комітету іншого свого члена.

Дещо неоднозначним постає питання доцільності відкликання народного депутата України, виключеного з фракції (групи), із комітету, до якого він був обраний за квотою даної фракції (групи). На сьогодні виключення з фракції (групи) не є підставою автоматичного припинення повноважень у комітеті чи відкликання з нього, хоча це пропонувалось закріпити законопроектами від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 [31], від 27.06.2013 р. реєстр. № 2433а [386], від 05.03.2015 р. реєстр. № 2331 [407] і частково законопроектом від 05.04.2018 р. реєстр. № 8233 [401]. Хоча, як відзначають В.С. Литвин і А.С. Романюк, автоматична втрата посади у комітеті у разі виходу депутата з певної фракції (групи) досить поширена у парламентській практиці країн Європи [389, с.134]. Такий підхід є доволі дискусійним, оскільки ставить у залежність від членства у фракції (групі) спроможність народного депутата України здійснювати свій обов’язок щодо роботи в комітеті. Невирішеним у даному разі залишається й порядок нового обрання до комітетів такого вже позафракційного парламентаря, зважаючи на гарантованість місць у комітетах лише для фракцій і груп.

Водночас із збереженням виключеним з фракції (групи) парламентарем свого місця у комітеті порушуватиметься квота представництва відповідної фракції (групи) у складі комітету. З іншого боку, виключення парламентаря зі складу фракції (групи) здійснюється нею ініціативно і самостійно, а також призводить до зменшення чисельності фракції (групи) та її квоти у комітетах. Відтак вважаємо прийнятним подальше перебування у складі комітету такого парламентаря. Тим більше, що фракція (група), з якої вийшов народний депутат України, має можливість ініціювати його відкликання з комітету за вище розглянутою абстрактною підставою – «інші обставини, що унеможливлюють виконання ним своїх обов’язків». Крім того, зауважимо й необхідність чіткого формулювання поширеного у країнах Європи принципу перегляду як квоти представництва фракції (групи), так і реального складу комітетів у разі істотної зміни кількості членів певної фракції (групи) [406].

Слід звернути увагу й на передбачене ст. 4.4.6 попереднього Регламенту Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР [118] автоматичне (без

голосування парламенту) відкликання голови тодішньої постійної комісії у разі розпуску фракції (групи), за квотою якої він був обраний. Чинне ж законодавство аналогічні питання залишає неврегульованими. На нашу думку, розпуск фракції (групи) є вагомою підставою для перегляду персонального (не тільки керівного) складу комітетів у зв'язку з істотною зміною політичної структури парламенту. Але навряд чи може бути нагальним послаблення комітетів шляхом відкликання їх голів, не передбачаючи одночасного заміщення даних посад. При цьому розпуск певної фракції (групи) сам по собі не збільшує квоти представництва інших фракцій (груп) у комітетах, до того ж у керівництві останніх мають бути представлені й позафракційні парламентарі, зокрема колишні члени розпущеної фракції (групи). Саме тому нами не вбачається необхідним автоматичне відкликання таких народних депутатів України з керівних посад у комітетах, що не виключає їх наступного відкликання в іншому порядку, наприклад, у зв'язку з входженням до складу нової фракції (групи), що матиме наслідком перевищення її квоти пропорційного представництва у комітетах.

Порядок відкликання голови, його першого заступника та заступника, секретаря комітету у загальних рисах передбачає прийняття парламентом відкритим поіменним голосуванням відповідного рішення після обговорення даного питання (до 30 хвилин), включаючи інформацію ініціаторів відкликання, виступ особи, яка відкликається (до 10 хвилин), запитання та відповіді [34]. Оскільки парламентське обговорення має на меті підтвердження (непідтвердження) наявності підстав для відкликання особи з керівної посади у комітеті, доцільним постає гарантування такій особі достатнього строку для підготовки виступу, а фракціям (групам) – для попереднього опрацювання питання відкликання. У зв'язку із цим вбачається конструктивним передбачений попереднім Регламентом Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР [118] розгляд подібного питання про відкликання не раніше як на п'ятнадцятий день після його включення до порядку денного.

Окрім того, до структури обговорення має опціонально включатись виступ інших осіб, зокрема представників самого комітету (якщо питання відкликання ініціюється керівництвом парламенту). Так само може бути виправданим збільшення часу обговорення питання відкликання особи з керівної посади у комітеті. Для

порівняння за вже нечинним Регламентом Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР [118] таке обговорення (навіть дещо надмірно) мало тривати три з половиною години, у тому числі виступ особи, що відкликається, – 40 хвилин. Поза цим маємо погодитись, що відсутність особи, що відкликається з керівної посади у комітеті, без поважних причин на засіданні парламенту не повинна перешкоджати розгляду даного питання (ч. 5 ст. 83 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34]). Водночас дієвість даної норми залежить від можливого довільного розуміння зазначених «поважних причин» відсутності та ймовірності фіктивного документального підтвердження наявності поважних причин відсутності.

Отже, зміна персонального складу комітетів Верховної Ради України проводиться, як правило, з дотриманням вимог до кількості осіб у складі комітету та принципу пропорційного представництва фракцій і груп у комітетах. У той же час досить неоднозначною постає остаточна законодавча неврегульованість механізму відкликання членів комітету, необов’язковість врахування при зміні складу комітету бажання та рівня компетенції парламентарів, надмірна абстрактність окремих підстав відкликання керівництва комітету, спрощеність і недостатня урегульованість порядку його відкликання тощо. Вирішення цих та інших питань сприятиме удосконаленню механізму зміни складу парламентських комітетів, забезпеченню її прозорості та орієнтованості на інтереси не лише депутатських фракцій (груп), а і народних депутатів України та Верховної Ради України в цілому.

3.3. Повноваження керівництва та членів комітетів Верховної Ради України

Комітети Верховної Ради України, що функціонально охоплюють широкі предмети відання, організаційно є досить складними механізмами, складаючись з нерідко чисельних керівників і членів комітету. Кожен із них відіграє власну роль у реалізації завдань парламентських комітетів, наділяючись комплексом відповідних повноважень (прав і обов’язків), злагоджена та цілеспрямована реалізація яких вимагає чіткого визначення, упорядкування й узгодження статусу керівництва та членів комітетів. Разом з тим на сьогодні профільне законодавство здебільшого лише

у загальних рисах регламентує основні повноваження голови, секретаря та членів комітету, розгорнуто не закріплюючи реальний зміст і порядок реалізації таких повноважень, статус заступників голови комітету (втім як і підкомітетів та робочих груп), що не може негативно не позначатись на ефективності діяльності комітетів.

Зазначимо, що деякі аспекти структури та статусу керівництва парламентських комітетів вже розглядались такими вченими як О.А. Александров [408], О.М. Анохін [205], О.В. Марцеляк [37], О.І. Радченко [409], М.В. Развадовська [38] та інші. У той же час їх наукові дослідження стосуються насамперед тільки окремих посадових осіб комітетів парламенту, комплексно не характеризуючи сучасний стан і перспективи правового регулювання статусу усього керівництва та членів комітетів. Так само все ще потребує вирішення питання деталізації та погодження повноважень керівництва та членів комітетів, а також розвитку їх конституційно-правового статусу. А відтак в контексті вдосконалення організації діяльності комітетів Верховної Ради України й вбачаються актуальними питання повноважень їх керівництва та членів.

Передусім, відмітимо, що питання структури парламентських комітетів, статусу їх керівництва та членів закріплюються не тільки профільним Законом України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], але частково й Регламентом Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34], Законом України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [117] та іншими правовими актами. Внаслідок цього має місце деяка несистемність і непослідовність регулювання, допускаються неточності та дублювання правових норм, залишається остаточно нормативно невизначеним порядок діяльності керівництва та членів комітетів. Викладене зумовлює необхідність застосування комплексного підходу до законодавчого закріплення структури комітетів Верховної Ради України, місця і ролі в ній їх елементів, особливостей відносин між ними тощо.

У законодавстві не розкривається поняття структури парламентських комітетів, що ускладнює розуміння їх складу та зв’язків між структурними елементами. У лексичному сенсі під структурою розуміється «взаєморозміщення та взаємозв’язок складових частин цілого; устрій, організація» [10, с.1405]. Визначаючи структуру як внутрішню інституційно-посадову організацію комітетів та виходячи з положень Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], до їх структурних елементів

можна віднести керівництво (голова, його перший заступник і заступники, секретар) і членів комітету, а також його підкомітети (у тому числі голови підкомітетів). При цьому О.Ю. Бруслик та І.В. Мукомела, характеризуючи структуру комітетів, не включають до неї членів комітету [74, с.19], які, наділяючись власними правами і обов'язками, можуть розглядатись як самостійний елемент комітетів. Також вбачається дещо некоректною назва Розділу IV Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] «Керівництво, структура комітетів Верховної Ради України», оскільки керівництво організаційно вже належить до їх структури. Не можна погодитись і з віднесенням робочих груп до структурних елементів комітетів [38, с.107; 74, с.19], тому що діючі при них робочі групи, громадські, науково-консультативні та інші ради не виконують функції комітетів і включають осіб, які не входять до складу комітетів.

3.3.1. Правова природа та зміст повноважень керівництва комітетів Верховної Ради України

Удосконалення підходів до керівництва діяльністю комітетів становить важливе завдання парламентської реформи в Україні. Ключовою посадовою особою у структурі комітету Верховної Ради України є його голова, посада якого усталено становить об'єкт підвищеного інтересу з боку як депутатських фракцій (груп), так і самих народних депутатів України. Останнє насамперед зумовлюється не тільки своєрідною політичною престижністю посади голови комітету, але й його істотними організаційно-управлінськими важелями впливу на роботу комітету. Зокрема, за визначенням М.В. Развадовської, голови комітетів є одним із основних суб'єктів системи управління у Верховній Раді України, організуюча діяльність якого спрямована на забезпечення дієвого законотворчого процесу [245] (а точніше на забезпечення ефективної реалізації повноважень парламенту в цілому).

Разом з тим парламентські комітети – колегіальні органи, при прийнятті рішень яких голова комітету не має преференцій порівняно з іншими посадовими особами та членами комітету [36]. Керівництво комітету, так само як і його члени, мають однаковий статус народного депутата України, що не дозволяє говорити про класичні

субординаційні відносини між головою комітету та іншими його посадовими особами і членами. Голова комітету не наділений правом давати обов'язкові для виконання посадовими особами та членами комітету розпорядження (доручення), невиконання яких мало би наслідком застосування до них певних заходів впливу.

Зокрема, згідно п. 13 ч. 2 ст. 34 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] голова комітету може давати доручення лише «з організаційних питань» своїм заступникам, головам підкомітетів і секретарю комітету. Водночас як недолік слід вказати невизначеність зазначених «організаційних питань», що майже не обмежує предмет доручень голови комітету, а також відсутність сформульованого обов'язку посадових осіб комітету виконувати такі доручення голови комітету. При цьому неоднозначною постає відсутність у голови комітету права давати доручення членам комітету, які за п. 4 ч. 3 ст. 39 вказаного Закону України зобов'язуються виконувати лише доручення, «передбачені рішеннями, рекомендаціями комітету». Із цим, до речі, не узгоджується передбачене ч. 1 ст. 22 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] доручення головою комітету його членам розглядати звернення, що надходять до комітету. З одного боку, відсутність права голови комітету давати доручення його членам мінімізує вплив на них голови комітету при обговоренні та прийнятті рішень. З іншого ж боку, в окремих законодавчо визначених випадках (наприклад, що стосується організації виконання рішень комітету, забезпечення виконання плану-графіку робіт над законопроектами тощо) надання головою комітету доручень його членам може бути виправдано інтересами належної організації роботи комітету.

Відповідно управлінсько-розпорядчий аспект в діяльності голови комітету проявляється у досить обмеженому вигляді щодо посадових осіб комітету і майже відсутній щодо членів комітету (хоча, наприклад, саме голова комітету дає дозвіл на відрядження членів комітету [33], але який може бути замінений рішенням комітету). Натомість провідним у компетенції голови комітету Верховної Ради України виступає організаційний характер його повноважень, пов'язаних зі створенням оптимальних умов для функціонування комітету та реалізації різних організаційних і правових форм його діяльності. Цьому безпосередньо відповідає закріплене ч. 1 ст. 34

Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] загальне завдання голови комітету, який «організовує роботу комітету». Така діяльність голови комітету, як відзначають О.Ю. Бруслик та І.В. Мукомела [74, с.20], дозволяє йому іманентно здійснювати спрямовуючий влив на функціонування даного робочого органу парламенту.

Оскільки порядок обрання та припинення повноважень голів парламентських комітетів вже було нами розглянуто у п. 3.2 Розділу 3, тут нами, перш за все, акцентується увага на їх повноваженнях. Загалом повноваження голови комітету О.І. Радченко поділяє на організаційно-розпорядчі, представницькі та кадрові [410], хоча за нині чинним законодавством останні вже меншою мірою відображені у компетенції голови комітету. Відтак наразі у компетенції голови комітету пропонуємо умовно виділяти декілька блоків повноважень – з організації роботи посадових осіб і секретаріату комітету, планування роботи комітету та організації виконання його рішень, звітування, ведення засідань комітету, його представництва і т. ін. Дані повноваження голови комітету (втім як і його заступників) за своєю природою похідні від компетенції Верховної Ради України та самих комітетів.

В цілому визначені профільним Законом України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] повноваження голови комітету дійсно спрямовані на організацію роботи комітету, явно не передбачаючи важелів впливу на його членів. Водночас недостатня конкретність формулювання повноважень голови комітету (наприклад, забезпечення складання та виконання плану роботи, організація виконання рішень комітету тощо) і невичерпність їх законодавчого переліку зумовлюють довільне визначення головою комітету змісту та меж своїх повноважень. При цьому, згідно п. 18 ч. 2 ст. 34 вищеназваного Закону України повноваження голови комітету можуть додатково встановлюватись не тільки регламентом парламенту чи його рішеннями (у тому числі протокольними), але й розпорядженнями Голови Верховної Ради України, предмет регулювання та порядок видання яких залишається законодавчо неврегульованим. Усунення цих прогалин і звуження можливості визначення парламентом повноважень голови комітету не будь-якими рішеннями, а тільки актами сприятиме стабільності компетенції голови комітету, передбачуваності його діяльності й становитиме гарантію відповідності останньої меті організації роботи комітету.

Дещо неоднозначним є повноваження голови комітету вносити пропозиції на засідання комітету про розподіл обов'язків між його заступниками [33]. З одного боку, зазначений розподіл здійснюється не одноосібно головою комітету, а спільним рішенням комітету, що дозволяє обрати оптимальний підхід до функціонального навантаження заступників голови комітету. З іншого ж боку, з метою запобігання диспропорції та дублювання повноважень різних заступників голови комітету правильним було би законодавче закріплення хоча би основних напрямків (сфер) їх відповідальності. Крім цього, повноваження голови комітету з надання доручень з організаційних питань посадовим особам комітету потребує більшої правової визначеності не тільки кола таких «організаційних питань», але й природи доручень як засобу організаційно-розпорядчої діяльності голови комітету парламенту.

В рамках напрямку діяльності голови комітету з організації роботи посадових осіб і секретаріату комітету він також «забезпечує загальне керівництво» останнім (п. 14 ч. 2 ст. 34 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]). Водночас зміст означеного загального керівництва не розкривається ані профільним законом, ані Положенням про секретаріат комітету (Розпорядження Голови Верховної Ради України від 22.02.2008 р. № 305 [220]), зокрема лише дещо побічно перелічуються випадки надання доручень секретаріату комітету керівництвом (але не саме головою) комітету. У зв'язку із цим вважаємо, що під загальним керівництвом секретаріатом комітету має розумітись визначення пріоритетів і спрямування діяльності секретаріату комітету, контроль та сприяння ефективності його функціонування [36].

Одночасно голова комітету також організовує «взаємодію роботи комітету» (що коректніше було би сформулювати просто як «взаємодію комітету») з підрозділами Апарату Верховної Ради України [33], що насамперед стосується питань інформаційно-документального забезпечення (Головне управління документального забезпечення, Інформаційне управління), підготовки висновків на законопроекти (Головне науково-експертне управління, Головне юридичне управління), міжпарламентського співробітництва (Управління забезпечення міжпарламентських зв'язків) та ін. При цьому, як на нас, взаємодія комітету та апарату парламенту має не стільки організовуватись головою кожного комітету, скільки здійснюватись на

єдиних для усіх комітетів засадах, у стандартизованих формах й головною мірою через секретаріати комітетів. Так чи інакше, маємо погодитись із О.Ю. Бруслик та І.В. Мукомелою [74, с.21], що таке зосередження головою комітету суттєвого адміністративного ресурсу (секретаріату комітету) надає йому широкі можливості як у забезпеченні діяльності комітету, так і у його використанні у власних інтересах.

Істотний вплив на напрямки, форми та зміст поточної діяльності парламентських комітетів має планування їх роботи, забезпечення складення плану якої покладається на голову комітету (п. 2 ч. 2 ст. 34 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]). У зв'язку з доцільністю поєднання в діяльності комітетів різних форм поточного і перспективного планування доречно покласти на голову комітету забезпечення складання не «плану», а різних (місячних, квартальних, сесійних та інших) планів роботи комітету (щодо проведення не тільки засідань, а і слухань та інших заходів). Позиція голови комітету щодо плану його роботу не є вирішальною (як, наприклад, пропонувалось у законопроекті від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 [31] щодо одноосібного планування ним комітетських слухань), враховуючи колегіальний загальнокомітетський спосіб затвердження планів роботи комітету. У той же час крім попередньої підготовки проектів таких планів саме від голови комітету багато у чому залежить як своєчасне затвердження, так і напрацювання консенсусного й реального плану роботи комітету шляхом консолідації та узгодження відповідних пропозицій членів комітету [411]. Для порівняння у Конгресі США голови комітетів взагалі по суті одноосібно вирішують які законопроекти розглядатиме комітет [74, с.60].

Відзначимо, що не менш важливе значення ніж складання планів роботи має організація їх належного виконання. Водночас до повноважень голови комітету згідно п. 3 ч. 2 ст. 34 означеного Закону України [33] віднесено лише забезпечення виконання плану-графіку робіт над законопроектами та іншими парламентськими актами, щодо яких комітет визначено головним. З огляду на багатоплановість нормопроектної, контрольної, організаційної та іншої діяльності комітетів Верховної Ради України вказане повноваження голови комітету мало би охоплювати забезпечення виконання планів роботи комітету в цілому. Не можна не відмітити й суперечливу абстрактність «забезпечення виконання» плану роботи комітету,

законодавча конкретизація чого сприятиме упорядкуванню діяльності голови комітету. Разом з тим тут слід зважати на політико-правову природу парламенту та загалом політичну кон'юнктуру роботи його комітетів, що унеможливлює вичерпне врегулювання усіх можливих засобів забезпечення головою комітету виконання плану діяльності комітету Верховної Ради України. Серед іншого важливе значення має й забезпечення зворотного зв'язку в роботі голови комітету, даючи можливість оцінити результативність виконання планів, актів і доручень комітету.

Іманентною складовою компетенції голови комітету як керівника виступає підписання ним актів і протоколів засідань комітету (п. 7 ч. 2 ст. 34 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]), що є невід'ємним елементом документального оформлення результатів діяльності комітету. Відповідно слушним вбачається поширити дані повноваження голови комітету на підписання й інших його офіційних документів, зокрема протоколів комітетських слухань і звітів про роботу комітету. Важливе значення має й повноваження голови комітету щодо організації виконання рішень комітету та інформування членів комітету про хід їх виконання [33]. При цьому йдеться про організацію виконання саме обов'язкових рішень комітету з організаційних питань (щодо проведення комітетських слухань, запрошення на них посадових осіб тощо), тоді як висновки та рекомендації комітету згідно їх статусу не мають обов'язкового характеру. Хоча, на нашу думку, з приводу таких висновків і рекомендацій комітету його голова має організаційно, інформаційно та політично сприяти їх належному розгляду та виконанню. Сама по собі організація головою комітету виконання рішень комітету може бути досить різноплановою, включаючи визначення строків виконання рішень і відповідальних за це осіб, надання доручень, інформування, контроль, заходи реагування на невиконання рішень комітету і т. ін. До речі, законодавчо передбачене інформування (періодичність і форми якого не врегульовуються) головою комітету про хід виконання рішень комітету доцільно було би адресувати не тільки членам, але й посадовим особам комітету (заступникам голови та секретарю комітету, що де-юре не мають статусу саме членів комітету).

Принцип відповідальності комітетів перед Верховною Радою України та підзвітність їй обумовлює необхідність регулярного звітування парламентських

комітетів. В даному контексті логічними постають повноваження голови комітету щодо організації підготовки звіту про роботу комітету та доповідання Верховній Раді України про неї (п. 10, 11 ч. 2 ст. 34 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]). Насамперед слід зауважити, що на відміну від звіту про роботу комітету відповідна доповідь голови комітету внаслідок законодавчої неурегульованості може готуватись ним одноосібно без попереднього схвалення усім комітетом, що сприяло би повноті та об'єктивності такої доповіді. Також попри потенційну ефективність звітування як засобу контролю парламентом діяльності його комітетів чинне законодавство наразі не регламентує ані періодичність підготовки зазначених звітів і доповідей, ані можливі наслідки їх розгляду Верховною Радою України, що виявляє суттєву формальність подібного звітування. Для порівняння навіть у першій редакції вказаного Закону України передбачалось доповідання парламенту головою комітету про його роботу «не рідше ніж один раз на рік». Як слушно відзначає Ю.Г. Барабаш [45, с.148], звітування голів комітетів, що дозволяє виявляти недоліки в організації роботи парламенту та його комітетів, доцільно здійснювати у встановлені строки за затвердженим графіком або ж позачергово за ініціативою фракцій (груп).

Значна частина повноважень голови комітету пов'язана з організацією та проведенням засідань комітету, зокрема крім скликання засідань і головування на них йдеться про організацію повідомлення членів комітету про засідання, запрошення фахівців для участі в роботі комітету та робочих груп і т. ін. [33]. Планування оптимального розкладу засідань комітету та залучення на них максимальної кількості їх членів й інших осіб є організаційно складною задачею голови комітету з огляду на потребу врахування графіку засідань самого парламенту та його доручень, істотний обсяг питань на розгляді комітету та різний стан їх підготовки, значний чисельний склад комітету. При цьому позитивно маємо відзначити як право голови комітету ініціативно скликати засідання комітету, так і право членів комітету самостійно проводити засідання, якщо воно безпідставно не скликається головою комітету.

Для виключення подібних зловживань також доцільним було би додаткове закріплення способів і термінів завчасного інформування головою комітету його членів про засідання, правил проведення засідань (у тому числі зміни головуючого),

наслідків незапрошення головою комітету для участі в його роботі відповідних фахівців. Оскільки залучення до роботи комітету та його робочих груп «фахівців» (втім як і науковців, експертів, інших осіб) первинно належить до компетенції усього комітету (п. 6, 7 ч. 1 ст. 15, ст. 29, ст. 48 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]), їх запрошення головою комітету має здійснюватись не «в разі необхідності», а за рішенням комітету. Уточнюючи формулювання повноважень голови комітету, слід покласти на нього організацію повідомлення не тільки членів, а і посадових осіб комітету про проведення як засідання комітету, так і комітетських слухань.

Окрім того, важливу частину компетенції голови комітету складають його представницькі та інформаційно-комунікаційні повноваження. При цьому голова комітету має загальне право представляти комітет у відносинах як з органами і посадовими особами Верховної Ради України та органами публічної влади, так і з органами парламентів іноземних держав та міжнародними організаціями, у тому числі шляхом відрядження. У п. 8 ч. 2 ст. 34 профільного Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] навіть наведено перелік суб’єктів, у відносинах з якими голова комітету представляє його, який водночас є неповним, не включаючи депутатські фракції (групи), тимчасові комісії парламенту, установи і організації тощо. Виникає питання й щодо наразі неурегульованого змісту та меж зазначеного представництва комітету його головою, наприклад, в частині наявності у нього права висловлювати позицію комітету, підписувати від його імені спільні документи, запрошувати до участі в роботі комітету і т. ін. Також актуальним постає поновлення повноважень голови комітету, діючих за першої редакції Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР, щодо координації роботи комітету з іншими комітетами, що більш точно відображає оптимальний формат їх відносин, забезпечуючи спільність, узгодженість та цілеспрямованість діяльності комітетів.

Компетенція голови комітету досить переобтяжена інформаційно-комунікаційними повноваженнями, зокрема, це інформування Погоджувальної ради про позицію комітету, щомісячне інформування фракцій про відсутність їх членів на засіданнях комітету без поважних причин, а також прийом громадян й інформування членів комітету про різні документи та з інших питань діяльності комітету [33].

З огляду на значний обсяг таких повноважень, вважаємо, що щонайменш останнє може бути покладено на заступників голови та/або секретаря комітету. Голова комітету мав би здійснювати не саме інформування особового складу комітету про питання діяльності комітету, а організацію такого інформування, яке доцільно проводити з використанням сучасних інформаційно-телекомунікаційних систем. Законодавче формулювання таких повноважень також не позбавлене певних недоліків, наприклад, що стосується необхідності інформування з відповідних питань не тільки фракцій, але й депутатських груп, а також не лише членів, а і посадових осіб комітету.

Повноваження голови комітету з інформування фракцій про відсутність їх членів на засіданнях комітету, на нашу думку, слід дещо розширити, наприклад, інформуючи не тільки фракції, але й громадськість про відсутність парламентарів як на засіданнях, так і на слуханнях комітету та інших його заходах. До того ж взаємодія голови комітету з фракціями та групами з даного приводу не має обмежуватись одним лише інформуванням, передбачаючи також й інші конкретні заходи для підвищення явки та змістовності участі членів комітету в його роботі. Крім того, не можна не відмітити й законодавчу невизначеність «поважних причин» відсутності парламентаря на засіданні комітету, про що має інформувати його голова. Вважаємо, щодо цього доцільно за аналогією поширити дію ч. 3 ст. 26 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34], яка закріплює поважні причини відсутності народного депутата України на засіданнях парламенту. Такий підхід свого часу передбачався і законопроектом від 22.06.2005 р. реєстр. № 7613 [341].

Окремої уваги варті повноваження голови комітету у зв’язку з завершенням скликання Верховної Ради України, зокрема він забезпечує підготовку та передачу голові парламенту супровідних записок про стан підготовки щодо кожного законопроекту, переліку нерозглянутих законопроектів, інших документів щодо законопроектів (законів) [33]. Такі повноваження направлені на забезпечення послідовності та наступності при продовженні підготовки та попереднього розгляду відповідних законопроектів у комітетах парламенту нового скликання. Разом з тим з метою забезпечення реального правонаступництва у роботі комітетів Верховної Ради

України різних скликань вважаємо доцільним не тільки належне документальне оформлення стану діяльності, але й участь керівництва комітету у переданні справ комітету парламенту нового скликання. Враховуючи різноплановість діяльності комітету перелічені повноваження голови комітету мають включати складання ним загального звіту про діяльність комітету та стосуватись не тільки законотворчості, але й контрольного, організаційного та інших напрямків роботи. Також потребує уточнення термін підготовки даних документів головою комітету, що сформульовано досить абстрактно як «наприкінці терміну скликання Верховної Ради України».

Загалом слід погодитись із М.В. Развадовською, що діяльність голови комітету має виконувати завдання забезпечення упорядкованості в роботі комітету, організації спільної діяльності парламентарів, досягнення погодженості та координації їх дій [38, с.20, 24]. Відтак, вважаємо, що до повноважень голови комітету крім розглянутого внесення пропозицій до розподілу обов’язків між його заступниками та надання їм певних доручень також слід було би відносити координацію діяльності даних посадових осіб (втім як і підкомітетів та робочих груп комітету).

Отже, повноваження голів комітетів похідні від компетенції парламенту та комітетів. Удосконалення повноважень голів комітетів потребує деталізації їх змісту, врегулювання практики надання доручень голови комітету, закріплення порядку реалізації повноважень, розширення повноважень з координації роботи посадових осіб комітету, його підкомітетів і взаємодії з іншими комітетами [411].

З метою упорядкування та гарантування статусу заступників голови комітету актуалізується законодавче врегулювання їх базових внутрішньоорганізаційних повноважень. Вони мають зводитись до забезпечення реалізації функцій комітету та організації його роботи, зокрема шляхом сприяння здійсненню повноважень голови комітету та виконання його обов’язків у разі відсутності. Так само, як ми вже відзначали у п. 3.2 Розділу 3, досить складними є й питання оптимальної кількості заступників голови комітету, а також процедури їх обрання та звільнення з посади.

Згідно ч. 2 ст. 35 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] один із заступників голови комітету виконує обов’язки голови комітету у разі його відсутності «з поважних причин» і якщо дана посада є вакантною. Крім вище вже

вказаної правової невизначеності таких «поважних причин» (до яких законопроектом від 22.06.2005 р. реєстр. № 7613 [341], наприклад, відносилось «хвороба, відрядження тощо») уточнення потребує процедура покладення на заступника голови комітету тимчасового виконання його обов'язків у разі тривалої відсутності голови комітету й з інших причин. Це має не допускати блокування роботи комітету внаслідок самоусунення чи неналежного виконання своїх обов'язків головою комітету.

Обов'язки між заступниками голови комітету розподіляються демократичним шляхом за рішенням усього комітету, а не тільки його голови (як пропонувалось законопроектом від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 [31]), що має сприяти обґрунтованості та виваженості обсягу та змісту компетенції заступників голови комітету. Водночас дещо суперечливою постає прийнятність як розподілу між ними самостійних організаційних повноважень з огляду на законодавчу невизначеність останніх, так і делегування частини повноважень голови комітету (про виконання заступниками голови комітету саме «окремих його функцій» йдеться у законопроекті від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 [31]), можливість та рамки чого неврегульовані.

До посадових осіб комітету Верховної Ради України також відноситься його секретар, повноваження якого мають здебільшого техніко-організаційний характер і часто зводяться до надання голові комітету допомоги в його діяльності. Зокрема, йдеться про передбачену ч. 1 ст. 36 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] участь у складанні проекту плану роботи комітету, графіка законопроектних робіт і розкладу засідань, а також у підготовці звітів про роботу комітету й інших матеріалів. Така діяльність секретаря комітету є відповідальною та кропіткою, передбачаючи необхідність узгодженого планування роботи комітету, повного та об'єктивного підведення її підсумків. Слід відмітити й значну неконкретність означених повноважень секретаря комітету, що насамперед пояснюється варіативністю форм і обсягу можливої участі секретаря комітету у складанні відповідних документів (організація та/або контроль їх підготовки, безпосереднє виконання тощо).

Загалом же, враховуючи викладене та вичерпність законодавчого переліку повноважень секретаря комітету, актуалізується врегулювання його ширших повноважень щодо участі у підготовці документів комітету та організації його

заходів, а також надання допомоги голові комітету [412]. Так само потребують закріплення наразі чітко не сформульовані обов'язки секретаря комітету виконувати організаційні доручення голови комітету та його заступників. Водночас варто утриматись від закріплення надто широких абстрактних повноважень секретаря комітету (наприклад, передбаченого законопроектом від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 [31] забезпечення організації роботи комітету та виконання його членами своїх обов'язків), що не тільки уможливлює довільне визначення шляхів реалізації таких повноважень, але й може не узгоджуватись з компетенцією голови та членів комітету.

Окремий напрямок роботи секретаря комітету складає організація діяльності комітету, а саме підготовки засідань та інших заходів комітету, явки їх учасників та надання їм необхідних документів [33]. У даному разі як позитив слід відмітити поширення даних повноважень секретаря комітету на підготовку не тільки засідань, але й інших заходів комітету (щодо місця та часу їх проведення, складу учасників, порядку денного, матеріалів для поширення тощо). Те ж саме стосується й визнання необхідності забезпечення явки на подібні заходи не тільки членів комітету, але й інших запрошених осіб. Водночас дещо сумнівною вбачаються реальна здатність секретаря комітету «організовувати» явку учасників заходів комітету, оскільки крім інформування він не має дієвих механізмів забезпечення їх обов'язкової явки. Щодо організації секретарем комітету надання учасникам заходів комітету необхідних їм матеріалів ключовим постає забезпечення як своєчасності (наприклад, учасникам комітетських слухань матеріали надаються лише під час реєстрації), так і повноти цього, що становить одну з умов продуктивності участі відповідних осіб у заходах комітету. До речі, на секретаря комітету покладається не лише організація надання, але й контроль забезпечення учасників заходів комітету необхідними документами [33], окреме закріплення повноважень щодо чого виявляє безсистемність і остаточну неузгодженість формулювання компетенції секретаря комітету. Також відзначимо потребу розмежування повноважень секретаря комітету та його секретаріату, що має схожі повноваження із організації проведення засідань і слухань у комітеті.

Значним за обсягом і багатоаспектним є контрольний напрямок діяльності секретаря комітету, що одночасно стосується секретаріату комітету, організації

роботи самого комітету та виконання його рішень. Так, насамперед секретар комітету контролює ведення діловодства секретаріатом комітету й підписує протоколи засідань комітету (п. 3 ч. 1 ст. 36 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]). При цьому дещо суперечливо контроль секретарем комітету ведення діловодства його секретаріатом не передбачається Положенням про секретаріат комітету від 22.02.2008 р. № 305 [220], що залишає відкритим питання змісту подібного контролю. На нашу ж думку, враховуючи здійснення головою комітету загального керівництва його секретаріатом і близькість сфери роботи останнього та секретаря комітету, можливим і доцільним постає поширення контролю секретаря комітету й на інші аспекти діяльності секретаріату, що має важливе значення в контексті належного організаційно-інформаційного забезпечення функціонування комітету. Так само й підписання протоколів засідань комітету, що засвідчує точність їх змісту і правильність оформлення, цілком може бути поширено на акти та інші офіційні документи, що приймаються комітетом Верховної Ради України.

Переважно техніко-організаційний характер має контроль секретарем комітету виконання планів його роботи, ведення обліку засідань комітету та присутніх на них [33]. Разом з тим враховуючи значний обсяг повноважень і предметів відання комітету, його політичну природу та недостатню відповідальність усіх парламентарів у виконанні функцій комітету, постійний і всебічний контроль виконання відповідних планів є необхідною умовою продуктивної діяльності комітету. Такий попередній, поточний і заключний контроль (форми та наслідки якого законодавчо не регламентуються) з боку секретаря комітету має бути підставою як для корегування планів роботи комітету, так і для оновлення його керівництва та персонального складу, вжиття інших заходів з метою усунення причин і умов невиконання (неналежного виконання) планів роботи комітету. У свою чергу облік секретарем засідань комітету та присутніх на них пов’язаний з питаннями наявності кворуму на засіданнях комітету, запобігання виникнення підстав ліквідації комітету через тривале непроведення його засідань, надання депутатським фракціям (групам) для реагування інформації про відсутність їх членів на засіданнях комітету тощо.

Не можна окремо не відмітити здійснення секретарем комітету контролю виконання його рішень (п. 6 ч. 1 ст. 36 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР

[33]), що фактично доповнює повноваження голови комітету з організації виконання таких рішень. Аналогічно до цього вважаємо доцільним покладення на секретаря комітету не тільки контролю виконання обов'язкових рішень з організаційних питань, а й сприяння та моніторингу виконання висновків і рекомендацій комітету. Різні форми контролю секретарем комітету виконання його рішень попри законодавчу неурегульованість змісту та наслідків такого контролю є невід'ємною складовою процесу організації виконання рішень комітету, зокрема передбачаючи перевірку стану виконання організаційних рішень і усунення виявлених при цьому недоліків.

3.3.2. Права і обов'язки членів парламентських комітетів в Україні

Ефективність функціонування комітетів Верховної Ради України в значній мірі залежить від наявності у їх членів достатнього обсягу прав і обов'язків, що уможливлює та гарантує широку, повноцінну участь в роботі парламентських комітетів. Разом з тим на сьогодні проблемним залишається фрагментарність та неузгодженість переліку прав і обов'язків членів комітетів, неурегульованість засобів їх реалізації, значний розрив між номінальними правами і обов'язками та реальною діяльністю парламентарів у комітетах. Відтак в контексті удосконалення організації діяльності комітетів й вбачаються актуальними питання прав і обов'язків їх членів.

Передусім, відмітимо, що права і обов'язки членів комітетів складають окремий предмет законодавчого регулювання, які є основою даних робочих органів, особисто беручи участь у розгляді питань та прийнятті рішень, як від свого власного імені, так і від імені фракцій (груп). Права і обов'язки членів комітетів регламентуються не тільки Законом України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], але й Законом України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [117] про статус народного депутата України, що зумовлює певне дублювання та неузгодженість формулювання таких прав і обов'язків. До речі, у назві (але не змісті) ст. 14 останнього Закону України використано більш точний підхід до закріплення прав і обов'язків не «членів» комітетів, а народних депутатів України «в органах» парламенту. Вказане зумовлюється вище відзначеною відсутністю у голови, заступників голови та секретаря комітету базового статусу його

членів, хоча логічно, що і керівництво, і члени комітету мають наділятись загальними базовими правами та обов'язками у зв'язку з їх входженням до складу комітету.

Перш за все, маємо відмітити передбачений ч. 1 ст. 39 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] демократичний принцип рівності прав та обов'язків членів комітету, що становить гарантію однакових умов та можливостей народних депутатів України впливати на розгляд питань у комітеті та прийняття ним рішень.

До основних прав членів комітету належить право вносити будь-які пропозиції на розгляд і голосування на засіданнях відповідного комітету, а також брати участь в обговоренні та прийнятті його актів [33; 117]. Дані права є важливою складовою рівноправності парламентарів та їх саме особистої участі у роботі комітету, адже внесення ними пропозицій і голосування прямо не прив'язується до позиції відповідної депутатської фракції (групи) та її питомої ваги у складі комітету. Право вносити будь-які пропозиції на розгляд комітету забезпечує плюралізм в його діяльності, повноту та всебічність опрацювання питань і обрання оптимальних шляхів їх вирішення. Проте необмеженість вказаного права парламентарів створює передумови для зловживання ним з метою затягування чи перешкоджання роботі комітету, проблема чого має вирішуватись вже у площині політичної культури та відповідальності народних депутатів України. З іншого боку, у п. 1 ч. 2 ст. 39 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] і п. 1 ч. 4 ст. 14 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [117] слушно уточнюється, що на засідання комітету можуть вноситись пропозиції щодо будь-якого питання, але якщо воно належить до компетенції комітету. Також слід було би уточнити, що зазначені права народного депутата України реалізуються ним лише у тому комітеті, членом якого він є.

Тут варто погодитись і з запропонованим у законопроекті від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 [31] закріпленням права членів комітету вносити пропозиції до плану роботи комітету. Адже таке право лише частково пересікається з розглянутим правом вносити пропозиції на розгляд засідання, стосуючись й інших аспектів поточної та перспективної діяльності комітету організаційного та контрольного характеру.

Відмітимо, що у Законі України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [117] більш точно й широко сформульовано право члена комітету брати участь в обговоренні загалом

усіх «питань, що вносяться на розгляд комітету», а не тільки «рішень, висновків, рекомендацій» (точніше їх проектів) як за Законом України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], оскільки розгляд комітетом питань може закінчуватись без прийняття його акту. Поза цим, право членів комітету вносити пропозиції та брати участь в обговоренні повинно законодавчо поширюватись не тільки на засідання, але й на інші форми роботи комітету (наприклад, комітетські слухання). Проведення на засіданні (щоправда не визначається на якому саме) комітету голосування з приводу пропозиції члена комітету на його вимогу є демократичною гарантією статусу народного депутата України (зокрема представників опозиції), що забезпечує та пришвидшує належний розгляд комітетом пропозицій, запобігає затягуванню керівництвом комітету їх проходженню. У свою чергу участь у голосуванні та прийнятті актів комітету має розглядатись не як право, а як обов’язок члена комітету, що не тільки відповідає інтересам ефективної діяльності комітету, але й змістовно випливає з іншого обов’язку членів комітету щодо присутності на засіданнях та участі у роботі відповідного комітету Верховної Ради України.

Іншим законодавчо визначеним правом члена комітету є право брати участь у підготовці проектів актів Верховної Ради України [33]. Як на нас, вказане належить до базових прав не члена комітету, а народного депутата України взагалі незалежно від його приналежності до певного комітету (шляхом ініціативної підготовки, участі у робочих групах, внесення пропозицій і поправок тощо). Слід враховувати, що на сьогодні комітети нечасто самі здійснюють підготовку проектів актів парламенту, більшою мірою зосереджуючись на їх попередньому розгляді. Що ж стосується саме комітетських форм роботи над проектами парламентських актів, то вищеозначене право охоплюється іншим вже розглянутим правом членів комітету вносити будь-які пропозиції на засідання комітету, брати участь в обговоренні та прийнятті його актів. Досить цікавим і перспективним також вбачається передбачене Рекомендаціями щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [223] запровадження у комітетах інституту «доповідача».

У Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 23.01.2008 р. № 1601 [221] прямо передбачено право представників опозиції додати свою особливу думку

до прийнятої комітетом доповіді. Цьому відповідає наділення членів комітету правом письмово викладати свою окрему думку «як додаток до рішення, рекомендації чи висновку комітету» (п. 2 ч. 2 ст. 39 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]). До речі, всупереч викладеному згідно п. 3 ч. 4 ст. 14 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [117] окрема думка члена комітету може викладатись як додаток лише до його рішення, що невиправдано обмежує таке право члена комітету. Окрема думка має відображати альтернативність підходів до вирішення питання та відсутність беззаперечного консенсусу щодо акту комітету, а також може бути врахована при наступному розгляді акту комітету на засіданні Верховної Ради України та/або у подальшій діяльності комітету. Попри це на сьогодні використання подібного права членів комітету не набуло істотного поширення, що пов’язано із значним обсягом роботи комітету, необхідністю письмового формулювання та обґрунтування окремої думки, наявністю простіших (зокрема усних) форм донесення до парламенту незгоди з актом комітету тощо. Вказане актуалізує при збереженні права члена комітету на окрему думку створення додаткових гарантій висловлення ним власної обґрунтованої позиції щодо питання, розглянутого комітетом.

Зазначимо, що згідно п. 2 ч. 4 ст. 14 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [117] народний депутат України наділяється правом отримувати від органів публічної влади та керівників організацій допомогу, необхідну для роботи у складі тимчасових комісій парламенту. Вважаємо, що дане право має бути поширено і на роботу парламентарів у складі комітетів, яка не меншою мірою потребує відповідної допомоги та сприяння з боку органів публічної влади, установ та організацій. Одночасно із цим актуалізується предметне врегулювання змісту, форм і порядку надання такої допомоги в діяльності членів комітету Верховної Ради України.

Не можна не відзначити невичерпність законодавчого переліку прав членів комітету, розширення якого сприятиме їх узгодженості та упорядкованості, а також належній реалізації таких прав. Відтак на сьогодні не втрачає актуальності теза, висловлена О.В. Марцеляком майже п’ятнадцять років тому, щодо необхідності деталізації прав та обов’язків членів комітету [37, с.10]. Тут зауважимо нагальність чіткого й систематизованого формулювання сутності та змісту усіх прав членів

комітету, зокрема щодо відкликання з посади, відрядження, ставити запитання і одержувати відповіді на комітетських слуханнях, входження до складу підкомітетів, участі в роботі підкомітетів без входження до їх складу, збирати засідання комітету у разі його нескликання головою комітету тощо. Ці та інші права членів комітету парламенту більш предметно розглядаються нами в інших параграфах.

Досить суперечливими є положення Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] про відрядження членів комітету. На тлі неурегульованості базових прав і обов’язків членів комітету дещо нелогічним вбачається приділення підвищеної уваги саме питанням відрядження, регулювання яких так само не позбавлене певних неточностей і прогалин. Так, у ст. 40 даного Закону України йдеться про відрядження лише голови та членів комітету, залишаючи поза увагою питання відрядження заступників голови та секретаря комітету. Як недолік розглядаємо й можливість прийняття рішення про відрядження членів комітету тільки головою парламенту, тоді як відрядження голови комітету можуть дозволятись й заступником голови парламенту. Крім того, не передбачено необхідності розгляду та схвалення комітетом звітів про відрядження, що сприяло би ознайомленню та оцінці продуктивності їх результатів, втіленню останніх у роботу комітету. Не можна погодитись також із вибірковим гарантуванням права народного депутата України ознайомитись із звітом про результати відрядження лише членів, але не голови комітету (хоча право на це раніше передбачалось ще першою редакцією Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР). В цьому контексті конструктивним вбачається запропоноване у законопроекті від 23.12.2014 р. реєстр. № 1591 [299; 413] оприлюднення протягом п’яти днів на веб-сайті Верховної Ради України звіту про результати відрядження керівника або члена комітету та інформації про використання виданих на це коштів.

Обов’язки члена парламентського комітету направлені на забезпечення його активної участі в роботі такого комітету. Водночас як недолік одразу слід вказати надмірну абстрактність окремих законодавчо сформульованих обов’язків (наприклад, «завчасно» повідомляти про неможливість бути присутнім на засіданні) та відсутність дієвої системи відповідальності членів комітету за невиконання (неналежне

виконання) ними своїх обов’язків. Вказане ставить під сумнів реальність та дієвість обов’язків члена комітету, що у підсумку негативно позначається на продуктивності роботи усього комітету. Саме тому першочерговим вбачаємо не лише законодавчу деталізацію повного переліку обов’язків членів комітету, але й закріплення конкретних заходів відповідальності та прозорих механізмів їх застосування до членів комітету за невиконання (неналежне виконання) своїх обов’язків [414].

Як основний обов’язок і принцип статусу членів комітету необхідно розглядати визначений п. 1 ч. 3 ст. 39 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] і п. 9 ч. 1 ст. 24 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [117] обов’язок брати участь у роботі комітетів та їх підкомітетів. Даний обов’язок по суті має комплексний характер, вимагаючи від членів комітету не тільки формальної участі (присутності) у його засіданнях, але й реального залучення до різних форм діяльності комітету (наприклад, шляхом внесення пропозицій, обговорення, голосування і т. ін.). До речі, у законодавстві необхідність присутності на засіданнях комітетів і підкомітетів (але чомусь не на їх слуханнях чи інших заходах) виділяється як окремий обов’язок члена комітету [33; 117], хоча він охоплюється змістом загального обов’язку щодо участі в роботі комітету. Вимога присутності членів комітету на його засіданні пов’язана з необхідністю забезпечення не тільки кворуму, але й достатньої репрезентативності та легітимності роботи комітету та схвалюваних нею актів. У свою чергу логічним похідним від вказаного обов’язку є обов’язок члена комітету завчасно повідомляти керівництво комітету про неможливість присутності на його засіданні [33; 117], що потребує уточнення в частині «завчасності» та способів такого повідомлення, а також поширення даного обов’язку на слухання й інші заходи комітету.

Попри важливе засадниче значення обов’язку членів комітету брати участь у роботі комітетів не можна залишати поза увагою його переважно абстрактно-декларативний характер. Так, належність виконання обов’язку не може визначатись тільки за формальним критерієм присутності, а оцінка якісних показників участі члена комітету в його роботі (враховуючи правову невизначеність якої саме «участі» та у якій «роботі» комітету) буде мати не стільки об’єктивно юридичний, як політичний характер. Водночас за відсутність члена комітету на його засіданнях має

передбачатись застосування конкретних стягнень, наприклад, зниження заробітної плати, позбавлення окремих пільг і гарантій, відкликання з комітету тощо.

Згідно ч. 1 ст. 47 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] і п. 3 ч. 1 ст. 24 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [117] передбачається обов'язок члена комітету саме особисто брати участь у його засіданнях, що, як на нас, має бути поширено і на комітетські слухання й інші форми роботи комітету парламенту. Вимога щодо особистої участі у роботі комітету (подання пропозицій, обговорення, голосування і т. ін.) зумовлюється загальним особистим характером повноважень народного депутата України та неможливістю їх делегування. Тут також відзначимо недоцільність виділення у п. 4 ч. 1 ст. 24 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [117] окремого обов'язку народного депутата України «особисто брати участь у голосуванні» з питань, що розглядаються комітетом, оскільки змістовно він вже охоплюється означеним обов'язком особисто брати участь в роботі комітету.

З одного боку, сьогодні принцип особистої участі у роботі комітету вбачається виправданим з огляду на недостатню стабільність і зрілість парламентської системи України, порівняно невисокий рівень правової та політичної культури депутатського корпусу, ймовірність широких зловживань у разі введення інституту заступника члена комітету, права на передання голосу або його неособисте подання. Як приклад, зауважимо, що раніше згідно Закону України від 22.02.2000 р. № 1475-III [415] члени комітету, відсутні з поважних причин на його засіданні, могли взяти участь у голосуванні шляхом подання заздалегідь заяв. Їх врахування при встановленні результатів голосування у комітеті передбачалось і законопроектом від 30.12.2004 р. реєстр. № 6469 [416] (яким, до речі, взагалі пропонувалось вважати члена комітету, що подав таку заяву, формально присутнім на засіданні). Проблемною у даному випадку була презумпція справжності таких заяв та добровільності їх подання, а також неможливість зміни відсутнім парламентарем свого наперед поданого рішення під час розгляду питання на засіданні. З іншого ж боку, з урахуванням зарубіжного досвіду (можливість делегування членом комітету його права голосу існувала у Конгресі США до 1995 р. [74, с.57]) за умови формування належної законодавчої бази в обмежених випадках залучення до роботи комітету заступників його членів дійсно

могло би сприяти безперервній повноцінній діяльності комітету, запобігати відсутності кворуму та ухиленню парламентарів від участі в роботі комітету.

Важливе значення має обов'язок членів комітетів дотримуватись порядку на засіданнях комітетів, підкомітетів, робочих груп, слуханнях у комітетах [33]. Вказане зумовлюється значною кількістю членів комітету та інших осіб, що беруть участь в роботі комітетів, політичною складовою в діяльності народних депутатів України та комітетів, а також гострим дискусійним характером питань, що розглядаються у комітетах. У той же час маємо зауважити недосконалість формулювання даного обов'язку члена комітету з огляду на остаточну законодавчу невизначеність самого «порядку» на засіданнях та інших заходах комітету, суб'єкта затвердження такого порядку, його спільності чи відмінності для різних комітетів. На нашу думку, з метою уніфікації правил роботи у парламенті члени комітету мають зобов'язуватись дотримуватись на засіданнях та інших заходах комітету правил дисципліни та норм етики, подібних до встановлених Регламентом Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] для засідань парламенту. Схожа, але не тотожна норма міститься у п. 9 ч. 1 ст. 24 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [117], що зобов'язує членів комітетів додержуватись «порядку та норм депутатської етики» на засіданнях комітетів, підкомітетів і робочих груп (вже не згадуючи комітетські слухання).

Також для забезпечення реальності розглянутого обов'язку належного законодавчого врегулювання потребують й наслідки недотримання членами комітетів відповідного порядку. Зокрема, до них пропонуємо відносити позбавлення права брати участь у засіданнях і відкликання з комітету за неодноразове порушення правил дисципліни та норм етики рішенням Верховної Ради України за пропозицією самого комітету, регламентного комітету або керівництва парламенту.

Згідно п. 4 ч. 3 ст. 39 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] члени комітету зобов'язані виконувати доручення, передбачені рішеннями та рекомендаціями комітету. При цьому слід вказати неузгодженість формулювання даного обов'язку з нормами Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [117], що зобов'язують члена комітету виконувати фактично будь-які доручення комітету (п. 5 ч. 1 ст. 24) і одночасно доручення комітету, підкомітету, визначені їх рішеннями (п. 9 ч. 1 ст. 24).

По-перше, враховуючи законодавчо визначені види та предмет регулювання актів комітету, має йтися про обов'язок виконання членами комітету не будь-яких його доручень, а лише тих, які викладені у рішеннях (з організаційних питань) та рекомендаціях (наприклад, щодо контрольної діяльності) комітету [414].

По-друге, широкій та ефективній практиці надання доручень комітету його членам сприятиме законодавче визначення природи та меж таких доручень, наслідків їх невиконання (які можуть бути аналогічні до наслідків порушення інших обов'язків члена комітету). По-третє, обов'язок виконувати доручення підкомітету має покладатись тільки на голову та членів підкомітету. І, по-четверте, уможливлюється зобов'язання членів комітету виконувати й окремі доручення його голови (це також пропонувалось у законопроекті від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 [31]), що забезпечить швидше й якісніше вирішення питань організації роботи комітету та виконання його актів. Як позитив варто відмітити наявність похідного обов'язку парламентарів інформувати комітети про виконання їх доручень [117], що має сприяти своєчасності, добросовісності та відповідальності реалізації подібних доручень.

Крім розглянутих основних обов'язків народні депутати України виконують й низку інших обов'язків, прямо чи побічно пов'язаних з їх членством у комітетах. Зокрема, йдеться про необхідність дотримання у комітетах базових обов'язків народного депутата України і члена депутатської фракції (групи) – дбати про благо України, додержуватись законодавства та присяги, представляти інтереси фракції (групи) у комітеті, повідомляти комітет про потреби і запити населення тощо. Щодо цих та інших обов'язків членів комітетів актуалізується їх упорядкування, узгодження один із одним та деталізація змісту, а також забезпечення контролю за виконанням таких обов'язків. Разом з тим необхідно враховувати різну природу обов'язків членів комітетів, до яких обґрунтовано належать не тільки чіткі юридичні вимоги, а і абстрактно-декларативні політико-правові приписи. Їх належне виконання залежить не стільки від дієвості механізмів контролю, скільки від умотивованості, відповідальності та політико-правової культури депутатського корпусу.

Підсумовуючи, до напрямків удосконалення статусу членів комітетів також слід віднести розширення та узгодження законодавчого переліку їх прав і обов'язків,

введення інституту заступника члена комітету, створення додаткових гарантій висловлення членом комітету власної позиції, трансформацію участі у голосуванні та прийнятті актів комітету з права у обов'язок членів комітету, уточнення правил дисципліни та норм етики, яких мають дотримуватись члени комітетів. Також досить перспективним вбачається закріплення інституту доповідача щодо питань, які розглядаються на засіданнях комітетів [74, с.26, 27, 40], що дозволить упорядкувати таку діяльність, запобігти її надмірному здійсненню головами комітетів.

На законодавчому рівні не врегульовуються специфічні повноваження голови та членів підкомітетів комітету. У цьому питанні слід виходити з наявності у голови та членів підкомітету, які зазвичай обираються з числа членів комітету, базового статусу члена комітету, права і обов'язки якого вони здійснюють у підкомітеті. Водночас, оскільки законодавство прямо не забороняє обрання одного з керівників комітету головою підкомітету, його повноваження можуть також поєднуватись з повноваженнями відповідно голови, його заступника або секретаря комітету [417].

Таким чином, законодавчо визначені повноваження керівництва та членів комітетів Верховної Ради України спрямовані на забезпечення належної організації та ефективного виконання функцій даних робочих органів парламенту. Організаційні повноваження голови комітету мають досить обмежений характер, більшою мірою стосуючись посадових осіб (а не членів) комітету, доповнюючись переважно загальнокомітетським способом прийняття важливих внутрішньоструктурних рішень. Роль заступників голови та секретаря комітету здебільшого зводиться до надання різноманітної техніко-організаційної допомоги в діяльності голови комітету. Члени комітету законодавчо наділяються рівним обсягом основних прав і обов'язків, типових для усіх робочих органів парламенту, що закладає передумови дієвої участі членів комітету у різних формах його роботи. Удосконалення конституційно-правового регулювання повноважень керівництва та членів парламентських комітетів потребує деталізації та уточнення їх формулювання, врегулювання базових повноважень заступників голови комітету, голови та членів підкомітету комітету, узгодження регулювання прав і обов'язків члена комітету різними законами, закріплення порядку їх реалізації, забезпечення контролю за виконанням обов'язків членів комітету та відповідальності за їх невиконання (неналежне виконання) тощо.

3.4. Правові гарантії діяльності комітетів Верховної Ради України

Політико-правова за суттю діяльність комітетів Верховної Ради України здійснюється переважно у площині зіткнення інтересів різних політичних сил. Попередній розгляд складних і неоднозначних законопроектів, контроль за належним виконанням законів, проведення слухань з суспільно важливих питань та інші напрямки діяльності об'єктивно потребують гарантій реалізації повноважень комітетів. Разом з тим законодавство лише побічно та фрагментарно закріплює окремі правові гарантії діяльності комітетів Верховної Ради України, не враховуючи поточні виклики в їх роботі та вже напрацьований досвід функціонування.

Зазначимо, що окремі питання правових гарантій в діяльності парламентських комітетів раніше вже розглядались у роботах таких вчених як О.М. Анохін [205], О.Ю. Бруслик та І.В. Мукомела [74], О.Г. Кушніренко та Т.М. Слінько [227], І.Є. Словська [208] та інші. У той же час такі дослідження висвітлюють тільки деякі гарантії організації та діяльності комітетів Верховної Ради України, комплексно не характеризуючи їх особливості в сучасних умовах й не розкриваючи єдність і взаємозв'язок із іншими елементами статусу парламентських комітетів. А відтак в контексті вдосконалення конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України й вбачаються актуальними питання правових гарантій їх діяльності.

Передусім, відмітимо, що попри визначальну роль гарантій для забезпечення реальності правових норм сьогодні їм не приділяється належна увага у законодавстві, що зокрема стосується й гарантій діяльності органів публічної влади. Гарантії діяльності комітетів парламенту також залишаються комплексно неурегульованими, формулюючись фрагментарно та безсистемно, наслідком чого нерідко є номінальний характер і неможливість належної реалізації прав і обов'язків комітетів.

Серед іншого вказане пов'язано з відсутністю на теоретико-правовому рівні єдиного усталеного підходу до розуміння сутності та значення гарантій як правової категорії, їх невід'ємності та взаємозв'язку з іншими елементами правового статусу. Дефініція гарантій, перш за все, має спиратись на їх загальнолексичне розуміння як поруки або забезпечення чого-небудь [10, с.222]. У свою чергу в найбільш загальному

вигляді у науковій літературі гарантії визначаються як «встановлена на законодавчому рівні сукупність заходів (засобів, умов), завдяки існуванню яких забезпечується нормальне функціонування певної інституції» [418, с.71]; засоби забезпечення реалізації законодавчо встановлених прав і повноважень державних органів [419, с.71]; умови та засоби, що забезпечують ефективну реалізацію прав [216]. Як слушно констатує з цього приводу О.В. Батанов [420, с.410–411], основною цільовою ознакою гарантій як самостійного правового явища є забезпечення будь-якого відношення або процесу, що відрізняє гарантії від прав і обов'язків.

Викладене дозволяє говорити про забезпечувальний характер гарантій, їх спрямованість на створення необхідних умов для належної організації комітетів Верховної Ради України та виконання їх повноважень, а також на охорону та захист відповідних правовідносин. При цьому маємо погодитись із В.Б. Авер'яновим [421, с.186], Ю.М. Тодикою і О.Ю. Тодикою [422, с.182], що гарантії забезпечують не тільки фактичну реалізацію, але й надійну охорону і захист прав та інтересів. У більш широкому ж значенні можна говорити, що гарантії безпосередньо забезпечують «правомірність поведінки суб'єктів суспільних відносин» [423, с.44]. Відтак щодо діяльності парламентських комітетів гарантії повинні мати комплексний характер, передбачаючи конкретні шляхи реалізації повноважень комітетів, засоби запобігання порушенням в їх діяльності та забезпечені державою примусові заходи, застосовувані для усунення порушень і перешкод в роботі комітетів Верховної Ради України.

У свою чергу гарантії статусу парламентських комітетів мають бути неномінальними та реальними, не тільки нормативно закріплюючи певні умови та засоби, але й на практиці дійсно забезпечуючи (у тому числі у примусовий спосіб) реалізацію норм, які регулюють статус комітетів. При цьому правові гарантії стосуються забезпечення усіх аспектів реалізації норм, які визначають правовий статус парламентських комітетів – від їх правильного застосування до належного додержання, виконання та використання різними суб'єктами правовідносин [424].

Також відзначимо, що гарантії самі по собі є досить багатоаспектними за сутністю і змістом, виступаючи в якості різноманітних умов, вимог, засобів і способів реалізації складових конституційно-правового статусу парламентських комітетів.

Разом з тим дещо неоднозначною вбачається теза Е.О. Олефіренко, що правовими гарантіями є нормативно урегульована діяльність уповноважених органів, спрямована на застосування законодавства [425]. Натомість така діяльність має розглядатись вже як результат дії нормативно-правових гарантій, які закладають необхідні передумови й загалом утворюють відповідний механізм реалізації правових норм, у тому числі регулюючих відносини у сфері діяльності парламентських комітетів. Саме тому підкреслимо, що юридичні гарантії виступають обов'язковим елементом правового статусу комітетів Верховної Ради України.

У різних публікаціях гарантії визначаються або як «система» [422, с.182; 426; 427], або як «сукупність» [418, с.71; 428, с.223] певних умов і засобів. Як на нас, тут має йтися саме про системність як ознаку гарантій діяльності парламентських комітетів, що виражає не лише упорядкованість та взаємопов'язаність відповідних умов і засобів, їх однакову важливість, але й спільний синергійний вплив гарантій на ефективність реалізації норм, які регулюють статус комітетів. Окрім того, гарантії (серед яких виділяються не тільки правові, а і економічні, політичні тощо) не обов'язково мають визначатись лише на законодавчому рівні, що у той же час вбачається нами найбільш дієвим і виправданим щодо комітетів Верховної Ради України. Закріпленість у Конституції та законах України становить одну з ключових ознак юридичних гарантій діяльності парламентських комітетів.

В енциклопедичній літературі слушно акцентується увага на такій рисі гарантій як відповідність забезпечуваної реалізації правових норм задекларованим ними цілям [427]. Вказане особливо актуалізується саме відносно парламентських комітетів, гарантії діяльності яких мають спрямовуватись на забезпечення належного функціонування комітетів і досягнення їх цілей, не допускаючи при цьому зловживання гарантіями в інтересах окремих парламентських політичних сил.

Гарантії діяльності комітетів залежно від підходу до їх розуміння на тлі відсутності конкретного законодавчого переліку гарантій можуть визначатись як певні права, повноваження або принципи функціонування комітетів. Зокрема, Т.М. Заворотченко [426] і Ю.С. Шемшученко [427] визначають норми-принципи пріоритетним видом нормативних гарантій. На нашу ж думку, якщо принципи

уособлюють основоположні політико-правові ідеї та цінності, що визначають зміст правового регулювання статусу комітетів, то гарантії, маючи як матеріальний, так і процесуальний характер, здебільшого передбачають вже засоби реалізації такого статусу. Гарантії, як і повноваження комітетів, загалом зумовлюються їх принципами, прямо або опосередковано забезпечуючи реалізацію відповідних принципів.

Характеризуючи гарантії діяльності парламентських комітетів як один із елементів їх статусу, слід зважати, що вони можуть мати різноманітну природу й сутність. Як відомо, гарантії застосування правових норм поділяються на загальні та спеціальні юридичні [214; 427]. В першому випадку йдеться про різні політичні, ідеологічні, соціально-економічні, організаційні та інші чинники та передумови, що тією чи іншою мірою сприяють практичній реалізації конституційно-правових норм, які визначають статус комітетів Верховної Ради України. Наявність матеріальної основи та політичної волі, політична стабільність, висока правосвідомість і політико-правова культура й інші загальні гарантії відіграють важливу роль для забезпечення належної організації парламентських комітетів та ефективної реалізації їх повноважень. Водночас правові гарантії вирізняє їх чітка нормативно-правова визначеність, юридична обов’язковість і державна забезпеченість, конкретність, вужча цілеспрямованість, а також порівняно більший вплив на діяльності комітетів. Схожу думку висловлює й В.В. Остапенко, наголошуючи, що соціально-економічні, політичні, організаційні та духовні гарантії є лише передумовою реалізації прав, тоді як юридичні гарантії спрямовані вже на безпосереднє їх здійснення та охорону від порушень [429]. При цьому загальні та правові гарантії діяльності комітетів є взаємозумовленими і взаємопов’язаними, а їх комплексне застосування істотно підвищує ефективність реалізації конституційно-правового статусу комітетів.

Враховуючи вищерозглянуті ознаки та особливості гарантій як суспільно-політичної та правової категорії, пропонуємо визначати правові гарантії діяльності комітетів Верховної Ради України як законодавчо передбачену систему умов і засобів, за допомогою яких забезпечується належна організація парламентських комітетів і ефективне здійснення їх повноважень, а також реалізація, охорона та

захист прав і законних інтересів, виконання обов'язків суб'єктів правовідносин у сфері діяльності комітетів Верховної Ради України.

Зазначимо, що правові гарантії у науковій літературі досить часто поділяються на нормативно-правові та організаційно-правові [426; 429; 430, с.274]. Нормативно-правові гарантії по суті складають визначені нормами права юридичні засоби забезпечення нормального функціонування парламентських комітетів. Натомість до організаційно-правових гарантій діяльності комітетів слід відносити саму Верховну Раду України, її відповідні структури, народних депутатів України, державні органи й інші інституції та їх систематичну діяльність щодо забезпечення організації та функціонування комітетів. Такі організаційно-правові гарантії ґрунтуються й обумовлюються змістом нормативно-правових гарантій. Крім цього, можуть застосовуватись й інші підходи до класифікації правових гарантій (матеріальні та процесуальні; міжнародні, конституційні, адміністративні, кримінальні тощо), в основу яких покладаються різні особливості гарантій діяльності комітетів.

Відсутність єдиного нормативного переліку конкретних гарантій діяльності комітетів Верховної Ради України, враховуючи їх неоднорідність і різноманітність, загалом ускладнює виокремлення та характеристику таких гарантій. Так чи інакше, перш за все, слід вказати на найбільш концептуальні гарантії, які прямо випливають із змісту принципів функціонування парламентських комітетів, вже розглянутих нами у п. 1.3 Розділу 1. Наприклад, постійність функціонування комітетів (на термін повноважень Верховної Ради України) гарантує безперервність і послідовність діяльності комітетів, відносну стабільність предметів їх відання та персонального складу, накопичення комітетами необхідного досвіду та інституційних зв'язків.

Відзначимо, що, хоча гарантії є похідними та субсидіарними відносно норм, які регламентують організацію та діяльність комітетів, забезпечуючи їх реалізацію та охорону, нормативно-правове закріплення статусу парламентських комітетів загалом може розглядатись як їх окрема правова гарантія. Відтак як дієву гарантію цілісності та стабільності конституційно-правового статусу комітетів необхідно визначити конституційне визнання інституту комітетів Верховної Ради України та врегулювання деяких засад їх діяльності, а також наявність профільного закону про парламентські

комітети. Попри невпорядкованість, фрагментарність і деяку застарілість законодавчого регулювання статусу комітетів воно гарантує високий ступінь юридичної забезпеченості (зокрема захист від ситуативних змін і консенсусний порядок затвердження) й правову визначеність правил їх організації та діяльності, єдиних для усіх комітетів Верховної Ради України різних скликань.

Досить важливою гарантією діяльності парламентських комітетів виступає їх позитивна відповідальність перед Верховною Радою України і підзвітність їй, а також координація діяльності комітетів головою парламенту (ч. 2, 3 ст. 1 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]). Вказане безпосередньо випливає зі статусу комітетів як робочих органів парламенту, гарантуючи, по-перше, незалежність комітетів у виконанні своїх повноважень від будь-яких інших органів і посадових осіб, по-друге, виключну спрямованість діяльності комітетів на забезпечення реалізації функцій Верховної Ради України та, по-третє, в цілому належну діяльність комітетів, її підконтрольність парламенту, поєднану з реагуванням на недоліки і порушення в організації та діяльності комітетів. Водночас на сьогодні досить важко говори про реальність і дієвість даної гарантії, зміст якої (форми, порядок і наслідки відповідальності, підзвітності та координації) не у повній мірі розкривається законодавством. При цьому відповідальність комітету у даному разі не обов’язково зводиться лише до персональної відповідальності його керівництва, а стосується й загалом усього комітету з огляду на колегіальний характер прийняття його рішень і достатню обмеженість організаційних повноважень голови комітету. У той же час, як констатує О.М. Держалюк [48, с.98], комітети Верховної Ради України мають доволі високий рівень автономії при вирішенні питань власної діяльності.

Не можна не означити й позитивну відповідальність народних депутатів України, що входять до складу комітетів, зокрема згідно ч. 3 ст. 7 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [117] вони відповідальні за свою депутатську діяльність перед Українським народом. Разом з тим, враховуючи загальний, абстрактно-декларативний характер наведеного формулювання, вважаємо доцільним чітке закріплення як гарантії діяльності комітетів позитивної відповідальності їх посадових осіб і членів за виконання функцій та повноважень відповідного комітету.

Крім того, не можна не відмітити загальнопарламентський спосіб затвердження кількості комітетів, предметів їх відання та персонального складу, що додатково забезпечує винятково внутрішньопарламентський характер вирішення питань організації та діяльності комітетів Верховної Ради України. Такий підхід гарантує максимальну легітимність комітетів, прозорість процесів їх формування, демократичну колегіальність і консенсусність ухвалення рішень з приводу комітетів. При цьому необмеженість права парламенту утворювати свої комітети має наслідком суперечливо значну кількість комітетів, випадки дублювання ними один одного, непропорційно великий або малий склад окремих комітетів, їх переобтяження керівними посадами. Остаточно неурегульованими залишаються порядок і підстави реорганізації та ліквідації парламентських комітетів, що мало би гарантувати стабільність і передбачуваність в їх організації, дотримання прав та інтересів самих комітетів, фракцій (груп) і народних депутатів України при вирішенні питань реорганізації та ліквідації комітетів Верховної Ради України [431].

Окремий блок правових гарантій діяльності парламентських комітетів стосується формування їх персонального складу. В даному контексті обрання парламентарів до складу комітетів на основі квот пропорційного представництва депутатських фракцій і груп може розглядатись не лише як принцип, але й як гарантія справедливого розподілу місць у комітетах і запобігання їх «монополізації» певних фракціями (групами), а також репрезентативності комітетів, їх здатності адекватно відображати інтереси усіх парламентських політичних сил. Це у свою чергу має забезпечувати пошук і напрацювання у комітетах консенсусних компромісних рішень, які очікувано будуть підтримані на пленарних засіданнях Верховної Ради України. Водночас, як ми вже відзначали у п. 3.2 Розділу 3, у дійсності дана гарантія внаслідок своєї недостатньої законодавчої визначеності (зокрема непрозорості порядку обчислення відповідних квот) не виключає нерівномірного представництва у комітетах депутатських фракцій і груп та не враховує інтереси невеликих фракцій (груп) і позафракційних народних депутатів України.

Тут також досить цікавим вбачається гарантування направлення до кожного комітету щонайменш по одному представнику фракціями (групами), чисельний склад

яких не менший ніж кількість самих комітетів (ч. 2 ст. 6 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]). Такий підхід дійсно забезпечує рівномірне залучення членів означених фракцій (груп) до роботи в усіх комітетах Верховної Ради України, що, з іншого боку, не враховує рівень компетентності відповідних парламентарів при їх обранні до комітетів й фактично розпорошує персональний склад подібних невеликих фракцій (груп), не дозволяючи їм набути реальної ваги у жодному комітеті. Позитивно слід оцінити такі суміжні із вищерозглянутим гарантії як заборона поєднання керівних посад у фракції (групі) та комітеті, зайняття членами однієї фракції посад голови, його першого заступника та секретаря комітету, обрання до комітетів керівництва парламенту. Не можна не погодитись із доцільністю перелічених заборон, що насамперед зумовлюються прагненням забезпечити самостійність парламентських комітетів, убезпечити їх від надмірного впливу з боку фракцій (груп) і керівництва Верховної Ради України, а також гарантувати представленість різних фракцій (груп) у керівництві комітетів, надаючи їм тим самим можливість брати участь в організації та контролі діяльності комітетів.

Водночас суперечливою гарантією діяльності комітетів є можливість відхилення від встановлених вимог до кількості посад заступників голови комітету. Як ми вже відзначали, існуючої кількості таких керівних посад є достатньо для забезпечення організації роботи комітетів. Натомість збільшення кількості посад заступників голови комітету нерідко має штучний характер, здійснюючись лише для задоволення політичних амбіцій народних депутатів України та фракцій (груп).

Низка гарантій діяльності комітетів Верховної Ради України стосується й порядку припинення повноважень самих комітетів та їх учасників. Зокрема, своєрідною гарантією діяльності парламентських комітетів є складний механізм їх ліквідації, що не тільки здійснюється за наявності конкретних підстав (зменшення персонального складу або непроведення трьох запланованих засідань), але й передбачає низку тривалих консультативних стадій для усунення таких підстав, навіть у разі неусунення яких Верховна Рада України все одно може утриматись від ліквідації комітету. До інших гарантій тут слід віднести погодження відкликання члена комітету з фракцією, за квотою якої він був обраний; збереження членства у

комітеті після відкликання з його керівної посади; одночасне обрання осіб із складу ліквідованого комітету, до складу інших комітетів; продовження головою та секретарем ліквідованого комітету виконання обов'язків для проведення «ліквідаційних» заходів тощо. Усі ці гарантії в цілому покликані забезпечити продуктивність та наступність в роботі комітетів, безперервність і широке залучення парламентарів до їх діяльності, дотримання прав та інтересів комітетів, народних депутатів України, депутатських фракцій і груп. Разом з тим не можна не вказати на нагальність не тільки уточнення та розширення подібних гарантій, але й на їх доповнення, наприклад, що стосується гарантування права переходу до іншого комітету, визначення підстав відкликання члена парламентського комітету тощо.

У гарантіях знаходить відображення й принцип відкритості та прозорості діяльності комітетів Верховної Ради України. Законодавство безпосередньо гарантує відкрите проведення засідань та інших заходів комітетів (з правом їх відеозйомки та трансляції), оприлюднення інформації про діяльність комітетів, що поєднується з правом проводити засідання та слухання в закритому режимі [33]. Дані гарантії мають комплексний характер й забезпечують, з одного боку, задоволення значного суспільного інтересу та реальну участь громадськості у діяльності комітетів, а, з іншого боку, дотримання державних та/або певних політичних інтересів при розгляді питань в закритому режимі (з обмеженням кола присутніх осіб і забороною розповсюдження інформації з обмеженим доступом). При цьому, зауважимо, що підстави проведення закритих засідань комітету законодавчо не визначені, що дозволяє комітету проводити закриті засідання не тільки у зв'язку з використанням інформації з обмеженим доступом, а і, наприклад, з міркувань політичної доцільності. Наділення комітету правом видаляти з засідання фактично будь-яких присутніх осіб, що порушують порядок його проведення чи перешкоджають йому, виступає істотною гарантією дотримання порядку як на відкритих, так і на закритих засіданнях комітету. Разом з тим формулювання вказаних гарантій не позбавлене певних недоліків, зокрема, що стосується надання права відвідувати засідання комітету не будь-якій особі, а тільки представникам засобів масової інформації та громадських організацій.

До гарантій діяльності комітетів має відношення не тільки відкритий або закритий характер проведення їх засідань, а і право проводити виїзні чи спільні засідання з іншими комітетами, а також «круглі столи», конференції та будь-які інші заходи. Вважаємо, що це додатково забезпечує необхідну варіативність та динамічність форм роботи комітетів, їх пристосування до змінюваних реалій і потреб законопроектної, організаційної та контрольної діяльності комітетів. При цьому сьогодні проблемною є не тільки недостатня урегульованість порядку проведення таких форм роботи комітету, але й низька інтенсивність їх використання у парламентській практиці [74, с.37], необхідність певного осучаснення зазначених форм роботи комітету, наприклад, передбачаючи замість виїзних засідань (актуальність яких станом на 2000 рік дійсно визнавалась у літературі [227, с.40]) можливість дистанційної участі осіб у засіданнях комітету. Також перспективним вбачається запропоноване у Доповіді та Дорожній карті Місії Європейського парламенту [222, с.18] проведення електронних засідань комітетів шляхом надання їх членам прав захищеного віддаленого доступу за межами парламенту.

Як різновид правових гарантій у науковій літературі також розглядаються юридичні обов’язки [426; 427], втім відповідну забезпечувальну роль можуть відігравати й права. В цьому контексті цікавою гарантією дотримання прав членів комітетів виступає зобов’язання його голови скликати засідання комітету на вимогу не менше третини його членів та право членів комітету у разі відмови його голови самостійно зібрати засідання комітету (ч. 2 ст. 43 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]). У даному разі фактично йдеться про запобігання блокування окремими посадовими особами з політичних чи будь-яких інших міркувань роботи не тільки самого комітету, а і Верховної Ради України в цілому, враховуючи обов’язкову участь комітетів у попередній підготовці та розгляді відповідних питань. Подібні гарантії націлені не стільки на їх практичну реалізацію, скільки на недопущення виходу відповідних відносин з меж нормальної організації та діяльності комітетів.

Також наголосимо на важливості дотримання кворуму (більше половини від затвердженого складу) на засіданні комітету як гарантії його повноважності легітимно й законно розглядати питання та приймати рішення. Тут маємо не

погодитись із встановленням кворуму на засіданні комітету на рівні не менше 11 його членів (законопроект від 10.05.2016 р. № 4633 [432]), що безпідставно дозволятиме проводити засідання невеликій кількості членів великого за складом комітету. Досить зручним, але й дискусійним є прийняття актів більшістю голосів присутніх членів комітету [33], що допускає їх ухвалення меншістю від затвердженого складу комітету (дещо урівноважуючись можливістю перегляду більшістю такого рішення). У зв'язку з цим, наприклад, законопроектом від 07.02.2000 р. реєстр. № 5054 [433] пропонувалось прийняття рішень комітету не менше ніж половиною від його складу.

Окрім того, внутрішньопарламентський статус комітетів як робочих органів суттєво обмежує їх можливості у взаємодії з іншими органами та організаціями щодо участь останніх у діяльності комітетів. Саме тому набуває важливого значення така гарантія як зобов'язання органів публічної влади, підприємств, установ та організацій сприяти діяльності комітетів Верховної Ради України, реагувати на їх звернення та рекомендації (ст. 4 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]). При цьому законопроектом від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 [31] дещо суперечливо передбачалось розширене зобов'язання вказаних суб'єктів і навіть окремих громадян «виконувати законні вимоги та рішення комітетів», але без конкретизації останніх.

Так чи інакше, нинішнє зобов'язання, кореспондуюче праву комітетів на звернення та отримання необхідних матеріалів, попри деяку абстрактність формулювання (зокрема в частині змісту вказаного «сприяння») чітко встановлює обов'язковість до виконання інформаційних запитів комітетів і обов'язковість до розгляду направлених ними матеріалів (наприклад, щодо приведення у відповідність із законом підзаконного акта, реагування на порушення прав людини, інтересів держави та територіальної громади). Це закладає передумови для повного та своєчасного інформаційного забезпечення комітетів з метою виваженого прийняття ними рішень і для реального впровадження результатів законопроектної, організаційної та контрольної роботи комітетів. Сьогоднішня недостатня дієвість означеної гарантії зумовлюється не стільки неможливістю ухвалення комітетами актів, обов'язкових до виконання іншими суб'єктами, скільки відсутністю чіткої правової процедури одержання комітетами запитуваних матеріалів, формалізмом і низькою правовою культурою адресатів звернень та рекомендацій комітетів [431].

Серед гарантій діяльності комітетів слід окремо відмітити зобов'язання посадових осіб на письмове попереднє запрошення комітету прибути на його слухання та дати роз'яснення [33]. Вказане зумовлюється непоодинокими випадками небажання посадових осіб співпрацювати з парламентом й забезпечує безпосереднє одержання, обговорення та опрацювання комітетом необхідної інформації щодо питань, які є предметом комітетських слухань. На відміну від комітетських слухань подібна гарантія відносно засідань комітетів сформульована як право запрошувати та отримувати роз'яснення від представників уряду (за виключенням Прем'єр-міністра України), інших органів публічної влади, підприємств та об'єднань громадян, а також науковців, експертів й інших осіб. У даному випадку встановлюється право комітету, але не обов'язок посадових осіб, що послаблює гарантування їх явки на засідання комітетів та надання ними роз'яснень, необхідних для розгляду питань порядку денного. Натомість же за законопроектом від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 [31] запрошені особи прямо зобов'язувались вчасно прибути на засідання комітету з необхідними матеріалами. Так чи інакше, на сьогодні слід констатувати невирішеність проблеми неявки запрошених осіб на засідання комітету (навіть попри їх завчасне інформування) та формальних відписок на його запити [339, с.16].

Право проводити слухання у комітетах саме по собі можна розглядати як правову гарантію їх діяльності, проте порядок проведення комітетських слухань також передбачає низку процедурних гарантій. Перш за все, слід вказати визначену ч. 13 ст. 29 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] пряму заборону припинення комітетських слухань без заслуховування виступів усіх бажаючих членів комітету, що забезпечує не тільки рівні права членів (втім як і посадових осіб) комітетів під час проведення комітетських слухань, але й плюралізм і всебічність обговорення винесених на них питань як необхідну умову напрацювання за результатами слухань консенсусних рекомендацій. Цьому сприяє й право комітету продовжити свої слухання на понад один робочий день, що може бути актуально для забезпечення детального, ґрунтовного обговорення складних та/або резонансних, суспільно важливих питань. У той же час дещо неоднозначною вбачається заборона ініціювання комітетських слухань з питань, які вже обговорювались на них, раніше

півроку після проведення попередніх слухань. З одного боку, дана гарантія дійсно запобігає зловживанню проведенням комітетських слухань, надмірній політизації питань, підміні слуханнями конкретних механізмів їх вирішення, недоцільному відволіканню членів комітету та запрошуваних на слухання осіб. З іншого ж боку, така заборона має абсолютний характер і не враховує можливої зміни або виникнення нових істотних обставин, що не були враховані на попередніх слуханнях у комітеті.

Зазначимо, що право комітету утворювати робочі групи та підкомітети для забезпечення основних напрямків своєї діяльності належить до правових гарантій діяльності комітетів Верховної Ради України. Робочі групи при комітеті є дієвою формою забезпечення його підготовчої та нормопроектної діяльності. Вони характеризуються не лише вузькою спеціалізацією та підвищеною фаховістю, але й залученням до свого складу поряд із членами комітету й інших парламентарів, вчених і фахівців, що істотно підвищує всебічність та ґрунтовність діяльності робочих груп. У свою чергу так само порівняно фахові підкомітети, складаючись лише з членів комітету, охоплюють усі аспекти його діяльності у визначеній сфері, забезпечуючи попередній розгляд питань і напрацювання проектів рішень комітету, що спрощує та пришвидшує діяльність комітетів. Право членів комітету входити до складу кількох підкомітетів і брати участь в їх роботі без входження до складу забезпечує відкритість, плюралізм і гнучкість роботи підкомітетів, які навіть для розгляду одиничного питання максимально охоплюють зацікавлених членів комітету. Хоча О.Ю. Бруслик та І.В. Мукомела [74, с.79, 94] дещо дискусійно пропонують обмежити право членів комітету входити до складу не більше двох-трьох підкомітетів. При цьому законодавством дещо фрагментарно закріплюються особливості організації та діяльності підкомітетів (втім як і робочих груп) комітетів, що не забезпечує реальне широке й ефективне використання даних засобів у роботі парламентських комітетів.

Окремим предметом гарантування діяльності комітетів є правовий статус їх членів. Насамперед йдеться про рівні права та обов’язки членів комітетів як втілення принципів рівності комітетів і рівності народних депутатів України, що становить умову вільного обговорення ними питань та колегіального прийняття рішень. Участь членів комітету в його роботі (не тільки на засіданнях) має особистий характер, яка не

залежить від питомої ваги у парламенті та комітеті фракції (групи), що делегувала народного депутата України до складу комітету та її рішень. У зв'язку із цим, наприклад, не допускається заміщення члена комітету іншою особою, передання голосу або його неособисте подання. Це розглядається як засоби забезпечення дієвої безпосередньої участі членів комітету в його роботі, їх персональної відповідальності за діяльність та рішення комітету, а також запобігання номінальному членству у комітеті та зловживанням у разі неособистої участі в його роботі. Право народного депутата України перейти за рішенням парламенту до іншого комітету також сприяє більш фаховій і мотивованій участі парламентарів у роботі комітетів.

По суті ж усі законодавчо визначені обов'язки членів комітету (бути присутніми на засіданнях, дотримуватись порядку, виконувати доручення тощо) так чи інакше забезпечують їх належну участь в роботі комітету. До речі, участь членів комітету в його засіданнях серед іншого забезпечується й щомісячним інформуванням голови комітету відповідних фракцій (груп) про відсутність їх членів на засіданнях комітету без поважних причин [33]. Водночас реалізація вказаних гарантій на практиці ускладнюється фрагментарністю й неточністю формулювання прав і обов'язків членів комітетів, відсутністю чіткої процедури їх реалізації та ефективних заходів відповідальності, низьким рівнем правової культури депутатського корпусу. Опосередковано до гарантій діяльності парламентських комітетів можна відносити й базові гарантії діяльності народних депутатів України, що також забезпечують реалізацію їх прав і обов'язків у комітетах.

Істотною гарантією діяльності комітетів виступає організаційне, правове, наукове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення їх діяльності Апаратом Верховної Ради України (ст. 10 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]). Поєднання змістовних законопроектних, організаційних і контрольних повноважень комітетів, їх широкі предмети відання, необов'язкова професійність членів комітетів та періодичний характер засідань комітетів зумовлюють потребу функціонування фахових секретаріатів комітетів, що комплексно забезпечують діяльність комітетів, організацію їх засідань та слухань, роботу підкомітетів і членів.

Водночас роль Апарату Верховної Ради України у забезпеченні діяльності комітетів викладеним не обмежується, також передбачаючи, наприклад, проведення

наукової та юридичної експертизи законопроектів, сприяючи їх подальшому ґрунтовному розгляду у комітетах. При цьому досить цікавим є подвійне підпорядкування секретаріату комітету Керівнику Апарату Верховної Ради України та самому комітету, що ускладнюється відсутністю належного регулювання відносин комітету з його секретаріатом, зокрема змісту загального керівництва його діяльністю головою комітету. До речі, попри утворення у складі Апарату Верховної Ради України секретаріату кожного комітету З.О. Погорєлова [229, с.57–58] стверджує про нібито відсутність відповідних допоміжних апаратів у комітетів. Тут маємо погодитись із О.М. Порубенським [368, с.76], М.В. Развадовською [38, с.28, 29, 113] та І.Є. Словською [258] щодо необхідності посилення ролі секретаріатів парламентських комітетів, більш ретельного об’єктивного добору та покращення фахової підготовленості їх працівників. Про нагальність посилення кадрового потенціалу секретаріатів комітетів йдеться і у Рекомендаціях щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [223].

Особливе місце серед гарантій діяльності комітетів Верховної Ради України посідає відповідальність за порушення у сфері їх діяльності. Водночас слід зауважити деяку фрагментарність та безсистемність законодавчого регулювання даних питань. Крім права комітету видаляти з свого засідання присутніх осіб у разі порушення ними порядку його проведення (ч. 2 ст. 44 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]) сьогодні можна говорити лише про наявність кримінальної відповідальності за перешкоджання діяльності парламентських комітетів (ст. 351 Кримінального кодексу України від 05.04.2001 р. № 2341-III [46]), що виступає найбільш суттєвим засобом реагування держави на порушення у даній сфері. Як відзначають О.Ю. Бруслик та І.В. Мукомела, законодавчо закріплені реальні санкції та практика притягнення до відповідальності за порушення у сфері діяльності комітетів відсутні, що перетворює її скоріше на декларативну [74, с.37, 40]. Погоджуючись з приводу відсутності помітної практики застосування відповідальності, не можна залишати поза увагою наявність конкретних санкцій за злочини у сфері діяльності комітетів (які чомусь пропонується «встановити» [74, с.91, 92, 97]). Так, як позитив варто відмітити достатню співмірність та різноманітність видів покарань (штраф, обмеження волі, позбавлення

права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю), що забезпечують диференціацію відповідальності згідно її цілей, тяжкості проступку та інших обставин (перелік застосовуваних покарань можна доповнити й арештом).

У свою чергу суб'єктом кримінальної відповідальності за порушення у сфері діяльності комітетів в контексті ч. 3 ст. 18 КК України логічно є службова особа органу публічної влади, підприємства, установи чи організації незалежно від форми власності, оскільки на неї покладається обов'язок сприяння діяльності комітетів та виконання їх законних вимог. Хоча викладене дещо не узгоджується із визначенням ст. 57 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] суб'єкта відповідальності за порушення у сфері діяльності комітетів як посадової особи не тільки органів публічної влади, підприємств, установ та організацій, а і об'єднань громадян.

Окрім того, посиленню та диференційованості відповідальності за порушення у сфері діяльності комітетів може сприяти встановлення за менш значні проступки (наприклад, за несвоєчасне виконання законних вимог комітетів) адміністративної відповідальності, застосування якої є швидшим і процедурно простішим порівняно з кримінальною відповідальністю. У літературі також висловлюються пропозиції щодо застосування дисциплінарної відповідальності (у тому числі за ініціативою комітетів) до посадових осіб за невиконання ними законних вимог парламентських комітетів [52, с.10; 74, с.91, 92, 97], хоча наразі в Україні це вже є підставою кримінальної відповідальності. Свого часу у законопроекті від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 [31] теж пропонувалось застосування дисциплінарної відповідальності до посадових осіб за ухилення від виконання вимог комітетів, нез'явлення на їх засідання.

Потребує розвитку негативна конституційно-правова відповідальність посадових осіб за перешкоджання діяльності парламентських комітетів, яка наразі прямо не передбачається [434]. Зокрема, Президент України не може бути усунений з поста в порядку імпічменту, оскільки він не є суб'єктом злочину, передбаченого ст. 351 КК України. Хоча ст. 87 Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [32] теоретично не виключає можливість прийняття парламентом резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, наприклад, за допущені ним порушення відносно комітетів Верховної Ради України. Як також пропонує Ю.Г. Барабаш [45, с.116, 117],

профільні комітети мають ініціювати застосування Верховною Радою України заходів конституційно-правової відповідальності до посадових осіб, які не бажають без поважних причин співпрацювати з робочими органами парламенту.

Як на нас, в окремих випадках також могла би мати місце цивільна відповідальність, передбачаючи відшкодування витрат, пов'язаних із невиконанням рішень комітетів чи зривом їх засідань/слухань. Схожі пропозиції щодо законодавчого зобов'язання винних осіб відшкодовувати такі фінансові витрати також підтримують Р.І. Матейчук [259, с.73, 74] та І.Є. Словська [208, с.154, 155; 258]. Поєднання різних видів відповідальності за порушення у сфері діяльності комітетів Верховної Ради України значно сприятиме дотриманню законодавства про комітети та належному виконанню їх законних вимог. Відповідальність та інше реагування на невиконання вимог комітетів має на меті не стільки «підвищення авторитетності і відновлення поваги до робочих органів Верховної Ради України» [74, с.91, 92], скільки, перш за все, забезпечення їх нормального функціонування.

Щодо підстав відповідальності за порушення у сфері діяльності комітетів першочергово слід відмітити дещо казуальний та абстрактний підхід до їх формулювання у ст. 57 профільного Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] і ст. 36–38 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [117], до того ж без прив'язки до конкретних санкцій та видів такої відповідальності, а отже і без повноцінного механізму притягнення до неї (крім кримінальної відповідальності).

Нез'явлення на засідання комітету «без поважних причин» як підстава відповідальності потребує не тільки цілком логічного поширення на комітетські слухання, але й законодавчого розкриття подібних поважних причин для нез'явлення на засідання комітету. Відповідальність за цією підставою безпосередньо покликана гарантувати належне здійснення організаційних форм діяльності комітетів Верховної Ради України. Не можна не погодитись із іншою підставою відповідальності – надання недостовірної, неповної інформації, відмова її надати або навмисне приховування. Водночас тут необхідно уточнити вид і характер інформації, до якої мають належати матеріали та документи, необхідні для забезпечення діяльності комітетів. Сюди також відносяться й випадки ненадання

інформації, запитуваної у особи, присутньої на засіданні або слуханні комітету. У застосуванні даної підстави відповідальності складним є встановлення факту неповноти наданої інформації, у разі чого, як на нас, має йтися взагалі про ненадання запитуваної інформації. Суперечливим вбачається невключення до підстав відповідальності ненавмисного приховування посадовими особами інформації, адже у такий спосіб так само створюються суттєві перешкоди в роботі комітетів. Загалом же ненадання інформації є найбільш поширеним явищем у діяльності парламентських комітетів, що особливо потребує забезпечення за цією підставою не номінальної, а реальної відповідальності.

В даному контексті варто погодитись із криміналізацією надання недостовірної інформації комітетам і невиконання їх законних вимог (зокрема щодо надання інформації, явки на засідання/слухання), відповідальність за що встановлена ч. 2 ст. 351 КК України [46]. Зауважимо, що як підстава відповідальності має розглядатись не тільки невиконання, але й неналежне виконання законних вимог комітетів Верховної Ради України незалежно від «поважності» причин. При цьому, законність таких вимог залежить від обов’язковості рішень комітетів, їх предмету та дотримання процедури ухвалення. Тому законні вимоги комітету можуть передбачатись лише їх процедурними рішеннями щодо запиту інформації, запрошення на засідання/слухання і т. ін., тоді як інші рішення, висновки та рекомендації комітетів не є обов’язковими для виконання органами публічної влади.

Як на нас, до притягнення до відповідальності може бути виправданим запропоноване О.Х. Молокаєвою [52, с.10] звернення парламентського комітету до відповідного суб’єкта про надання роз’яснення з приводу невиконання ним вимог комітету. Разом з тим маємо не погодитись із пропозицією І.Є. Словської щодо звернення парламенту до суду у разі зриву засідань/слухань комітету для зобов’язання винної особи з’явитись та надати певні матеріали, а у випадку невиконання такого покладеного судом обов’язку ініціювання парламентом кримінального провадження за невиконання судового рішення [258]. Підкреслимо, що наразі немає нагальної потреби у подібному надто складному механізмі, оскільки обов’язковість власних законних вимог парламентського комітету не потребує

додаткового підтвердження суду, а їх невиконання саме по собі вже є підставою кримінальної відповідальності, передбаченої ст. 351 КК України.

До підстав відповідальності також належить «створення штучних перешкод у роботі комітетів» (ч. 1 ст. 57 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], ч. 2 ст. 351 КК України [46]). З одного боку, така підстава дозволяє охопити весь масив можливих правопорушень, які перешкоджають нормальній роботі комітетів Верховної Ради України, враховуючи, що вичерпний перелік таких правопорушень не може бути визначений наперед з огляду на політико-правовий характер діяльності як комітетів, так і парламенту в цілому. Подібний підхід забезпечує максимально широке використання відповідальності як гарантії діяльності комітетів. З іншого ж боку, надмірна абстрактність формулювання «штучних перешкод» і неминучий суб'єктивізм при їх визначенні не виключає зловживання даною підставою відповідальності, упередженості та непрозорості її застосування. Відтак з метою гарантування невідворотності відповідальності та дотримання прав її суб'єктів актуальною постає конкретизація «штучних перешкод» у роботі комітетів.

Згідно Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] підставою відповідальності визначається й несвоєчасний розгляд рекомендацій комітетів та несвоєчасне повідомлення їм про вжиті заходи. Належний розгляд рекомендацій комітетів (щодо приведення у відповідність із законом підзаконного акта, результатів комітетів слухань тощо), враховуючи їх юридичну необов'язковість до виконання, є єдиною умовою та засобом практичного впровадження результатів роботи парламентських комітетів. Саме тому слушним вбачається поширення означеної підстави і на випадки суто формального (хоча й своєчасного) розгляду рекомендацій комітетів. Крім несвоєчасного розгляду рекомендацій комітету підставою відповідальності має бути й несвоєчасне реагування відповідними органами на матеріали про порушення законності, направлені комітетом в порядку, визначеному ст. 33 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33].

Сьогодні несвоєчасний розгляд рекомендацій комітетів змістовно цілком може бути віднесено до об'єктивної сторони злочину щодо «створення штучних перешкод в роботі комітету». На нашу ж думку, прострочення строку розгляду рекомендацій

комітетів навряд чи є суспільно небезпечним діянням, за що може бути виправданим застосування адміністративних стягнень. Наслідком ухилення від належного розгляду рекомендацій комітетів може бути не тільки притягнення винних до відповідальності, але й проведення комітетських слухань, ініціювання парламентських слухань, направлення таких рекомендацій у вищестоящі компетентні органи тощо.

Також маємо наголосити, що наразі у законодавстві прямо не йдеться про реальну відповідальність за невиконання законних вимог або рекомендацій комітетів органів або посадових осіб парламенту, які до того ж наділені депутатською недоторканністю. Неоднозначним постає й питання доцільності встановлення (некримінальної) відповідальності за невиконання законних вимог комітетів для окремих громадян, на яких також покладено обов’язок явки на слухання комітету за його запрошенням. Зокрема, О.Ю. Бруслик та І.В. Мукомела [74, с.91, 92] вказують на необхідність запровадження конкретних механізмів реагування комітетів на невиконання їх вимог не тільки посадовими особами, а і «пересічними громадянами».

Окремо наголосимо, що має йтися не тільки про відповідальність осіб, які ухиляються від явки на засідання/слухання комітету та надання йому запитуваної інформації, але й про забезпечення належного виконання такими особами відповідних законних вимог комітетів. У зв’язку із цим доцільною постає проробка питань, наприклад, щодо встановлення механізмів ініціювання комітетом (наприклад, шляхом звернення до суду) примусового приводу особи, що ухиляється, на засідання/слухання комітету та відібрання наявної в неї інформації.

Таким чином, основними гарантіями діяльності комітетів Верховної Ради України є конституційне врегулювання засад їх функціонування, наявність профільного закону, відповідальність комітетів перед парламентом, формування їх персонального складу на основі пропорційного представництва фракцій і груп, складний механізм ліквідації, відкритий характер засідань комітетів, зобов’язання відповідних органів і осіб сприяти їх діяльності, право проводити слухання, утворювати робочі групи та підкомітети, рівні права та обов’язки членів комітетів, забезпечення діяльності апаратом парламенту тощо. Реальність та дієвість таких гарантій першочергово залежить від розгорнутого, чіткого та однозначного

врегулювання як самих гарантій, так і статусу комітетів в цілому, у тому числі конкретних повноважень суб'єктів, відповідальних за певні напрямки забезпечення діяльності комітетів. Правові гарантії діяльності комітетів, що переважно мають матеріальний характер, потребують належного забезпечення юридичними процедурами, які детально визначатимуть порядок їх практичної реалізації. До процесуальних гарантій діяльності комітетів Верховної Ради України має відноситись й законодавчо визначений порядок здійснення їх повноважень та інших елементів статусу. Поєднання різних видів відповідальності, удосконалення форм, підстав і процедури притягнення відповідних органів (їх посадових осіб) до відповідальності за порушення у сфері діяльності комітетів сприятиме посиленню гарантій їх діяльності, забезпеченню належної реалізації законодавства і правозастосовних актів.

3.5. Відповідальність комітетів Верховної Ради України, їх керівництва та членів

Невід'ємною складовою ефективної роботи комітетів Верховної Ради України має виступати реальна відповідальність не тільки відповідних органів і осіб за порушення у сфері діяльності комітетів, але й їх самих за допущені ними порушення. Разом з тим наразі відсутній комплексний й системний підхід до врегулювання засад, підстав і форм відповідальності комітетів, що не завжди спроможна забезпечити своєчасне та адекватне реагування на недоліки та порушення в діяльності даних робочих органів, їх посадових осіб і членів, дотримання прав та інтересів останніх.

Зазначимо, що окремі питання відповідальності парламентських комітетів і їх персонального складу вже розглядали такі вчені як О.Ю. Бруслик, В.В. Гецко, А.Р. Лещух, І.В. Мукомела, І.Є. Словська та інші. У той же час їх дослідження стосуються переважно лише деяких проблем відповідальності комітетів та їх персонального складу, розгорнуто не характеризуючи підстави, санкції та порядок реалізації такої відповідальності, а також її єдність і взаємовплив із іншими елементами статусу парламентських комітетів в Україні. Особливості відповідальності комітетів (комісій) парламентів зарубіжних країн і їх персонального

складу розглядались й такими зарубіжними науковцями, як Девід М. Олсон (David M. Olson, 2002) і Вільям Е. Кроутер (William E. Crowther, 2002) з приводу порівняльно-правової характеристики статусу комітетів парламенту у посткомуністичних демократичних країнах [252]; Чан Вук Парк (Chan Wook Park, 1998) щодо організації, діяльності та відповідальності комітетів Національної асамблеї Республіки Корея [435]; Малькольм Шоу (Malcolm Shaw, 1998) стосовно перспектив інституалізації парламентських комітетів, у тому числі їх підзвітності та відповідальності [436], та інші. Вказані дослідження висвітлюють загальні риси відповідальності комітетів (комісій) парламенту у зарубіжних країнах та їх персонального складу. Водночас вони не містять єдиного уніфікованого підходу до розуміння конституційно-правової відповідальності парламентських комітетів у різних країнах, що потребує врахування як позитивного зарубіжного досвіду, так і вітчизняної парламентської практики.

А відтак в контексті забезпечення продуктивності та законності функціонування парламентських комітетів й вбачаються актуальними питання відповідальності даних робочих органів парламенту, їх керівництва та членів.

Передусім, відмітимо, що юридична відповідальність є однією з ключових складових конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України. При цьому у науковій літературі існують різні підходи до співвідношення юридичної відповідальності та гарантій. З одного боку, відповідальність розглядається як цілком окремий інститут, який застосовується, зокрема за порушення гарантій [419, с.72; 420, с.410–411]. Як відзначають С.А. Авак’ян і Н.В. Павловська, гарантії мають на меті «забезпечення повсякденної позитивної діяльності депутатів щодо здійснення їхніх прав, обов’язків», тоді як негативна відповідальність діє лише у разі вчинення правопорушення [437; 438, с.23]. Хоча за своїм призначенням і відповідальність, і гарантії, будучи окремими елементами правового статусу, рівнозначно спрямовані на забезпечення належної діяльності комітетів, їх посадових осіб і членів.

З іншого ж боку, юридична відповідальність прямо визначається різновидом нормативно-правових гарантій [426; 427]. На нашу ж думку, насамперед тут слід розрізняти відповідальність самих комітетів Верховної Ради України (у тому числі їх керівництва та членів) й відповідальність інших органів і осіб за порушення у сфері

діяльності комітетів. В першому випадку йдеться про юридичну відповідальність комітетів як самостійний цілісний елемент їх правового статусу, що має стимулювати правомірну й ефективну діяльність комітетів, гарантувати дотримання ними прав та інтересів інших органів і осіб. В другому випадку відповідальність виступає забезпечувальним механізмом (гарантією) щодо належної реалізації повноважень та інших елементів статусу комітетів, у тому числі й правових гарантій їх діяльності, шляхом попередження можливих порушень (невиконання / неналежного виконання обов'язків) з боку інших органів і осіб та застосування до них санкцій. Особливості відповідальності відповідних суб'єктів (органів і осіб) за порушення у сфері діяльності парламентських комітетів вже були нами розглянуті у п. 3.4 Розділу 3.

Відповідальність комітетів парламенту є важливим елементом їх конституційно-правового статусу, що забезпечує законну та ефективну діяльність даних робочих органів, їх посадових осіб і членів. Така відповідальність має на меті не тільки покарання, але й регулювання поведінки, запобігання порушенням, здійснення виховного впливу, відновлення порушених правовідносин. Попри це, маємо зауважити фрагментарність, ситуативність й некомплексність законодавчого регулювання відповідальності комітетів і їх персонального складу, що негативно позначається не лише на реальності притягнення таких суб'єктів до відповідальності, але й на досягненні її цілей. Показовим тут є Розпорядження Голови Верховної Ради України від 28.04.2015 р. № 636 [438], яке за назвою спрямовувалось на посилення відповідальності парламентарів, але у дійсності стосувалось електронного підрахунку голосів, відряджень, оприлюднення даних про прогули засідань комітетів тощо. Відтак слід погодитись із З.Д. Чуйко [399, с.164] та О.А. Шапаренко [203, с.99] щодо «відсутності належної відповідальності народних депутатів за роботу у комітетах».

Сьогодні юридична відповідальність комітетів, їх керівництва та членів залежно від її суб'єкта може бути колективною та особистою, а за характером правопорушення та видом стягнень – конституційно-правовою, кримінальною, адміністративною, матеріальною та дисциплінарною відповідальністю. При цьому, як відзначають В.В. Гецко [440] і О.В. Скрипнюк [441], існує й широке розуміння конституційно-правової відповідальності, що охоплює інші вищеперелічені види публічно-правової відповідальності, визначеної конституційним законодавством.

До загальних засад відповідальності посадових осіб і членів комітетів слід віднести депутатський індемнітет, що згідно ч. 2 ст. 80 Конституції України від 28.06.1996 р. [32] втілюється у забороні притягнення народних депутатів України до відповідальності за результати їх голосування або висловлювання у комітетах парламенту, за винятком відповідальності за образу чи наклеп. Попри доцільність депутатського індемнітету як однієї з базових гарантій виконання парламентарями своїх повноважень у комітетах слід вказати його деяку умовність відносно конституційно-правової відповідальності. Зокрема, конкретні результати голосування або висловлювання у комітеті народного депутата України на практиці неформально можуть розглядатись як його незадовільна робота, що у свою чергу є підставою відкликання з комітету. Питання ж відповідальності посадових осіб і членів комітету за образу чи наклеп наразі ще не набули остаточної законодавчої визначеності, що з урахуванням фактичних обставин можуть вирішуватись в межах цивільної, адміністративної, дисциплінарної та конституційно-правової відповідальності.

Кримінальним законодавством цілком логічно не передбачено застосування до парламентських комітетів колективної кримінальної відповідальності, зокрема вони в контексті ст. 61 Конституції України [32] і ст. 96-4 КК України [46] не є суб’єктами, до яких застосовуються заходи кримінально-правового характеру. Що стосується індивідуальної кримінальної відповідальності, то посадові особи та члени парламентського комітету також не визначаються спеціальним суб’єктом відповідних злочинів. Водночас вони можуть нести кримінальну відповідальність на загальних засадах (з урахуванням депутатського імунітету), у тому числі за злочини, вчинені з використанням їх повноважень у комітеті Верховної Ради України (наприклад, зловживання владою або службовим становищем, службове підроблення, одержання неправомірної вигоди тощо). У таких випадках кримінальна відповідальність відрізняється від інших видів відповідальності комітетів суспільною небезпечністю та конкретністю правопорушення, а також неодмінною наявністю вини суб’єкта злочину. Вважаємо, що вчинення правопорушення з використанням повноважень у парламентському комітеті могло би враховуватись як обтяжуюча обставина.

Тут не можна не відмітити й недосконалість інституту депутатської недоторканності, що нерідко дозволяє народним депутатам України уникнути

відповідальності, зокрема за злочини, вчинені з використанням їх повноважень у комітеті. Це актуалізується обмеження депутатського імунітету. До речі, маємо не погодитись із забороною проведення обшуку народного депутата України, огляду його житла, транспорту та речей без згоди Верховної Ради України на притягнення його до кримінальної відповідальності (ч. 2 ст. 27 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [117]), оскільки конкретне конституційне формулювання депутатського імунітету не стосується застосування подібних обмежувальних процесуальних заходів, у разі їх здійснення до пред'явлення парламентарю обвинувачення.

Адміністративна відповідальність не застосовується до комітетів як робочих органів парламенту. Законодавство не передбачає й адміністративних проступків, спеціальним суб'єктом яких були би народні депутати України, а об'єктивна сторона прямо пов'язувалась з функціонуванням парламентських комітетів. Разом з тим згідно Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X [442] посадові особи та члени комітетів можуть у загальному порядку притягатись до адміністративної відповідальності у разі вчинення ними адміністративних проступків з використанням своїх повноважень (наприклад, за порушення законодавства про державну таємницю, права на інформацію, порядку використання документів, що містять службову інформацію, тощо). Також народні депутати України є суб'єктами адміністративних корупційних правопорушень, що можуть вчинятись з використанням їх повноважень у комітетах (наприклад, порушення вимог щодо врегулювання конфлікту інтересів і незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням повноважень). В таких випадках для відмежування адміністративної відповідальності від кримінальної актуалізується правильна кваліфікація діянь посадових осіб і членів комітетів з урахуванням їх суспільної небезпечності та інших істотних обставин [443].

Досить неоднозначною вбачається пропозиція І.Є. Словської [444, с.19] щодо поширення на парламентаря можливості його відсторонення від виконання повноважень як забезпечувального заходу при розгляді справи про вчинення ним корупційного правопорушення. Вказане потребує істотних змін у конституційному та законодавчому регулюванні статусу народного депутата України, поставить питання

поширення процедури відсторонення на випадки вчинення й інших правопорушень та створить ризики зловживання нею. Натомість слід визнати більш доречним забезпечення проведення своєчасної оцінки корупційних ризиків у роботі комітетів і запобігання вчиненню їх членами корупційних діянь [196, с.5; 445].

При цьому наявність депутатського імунітету унеможливлює застосування щодо посадових осіб і членів комітетів низки адміністративних стягнень (наприклад, адміністративного арешту) без згоди парламенту. Хоча згідно Рішення Конституційного Суду України від 10.04.2003 р. № 7-рп/2003 [446] депутатський імунітет не перешкоджає застосуванню до парламентарів запобіжних заходів чи стягнень, не пов'язаних із затриманням чи арештом. На нашу думку, враховуючи статус народного депутата України, керівництво та члени комітетів за посадові проступки пріоритетно мають нести не стільки адміністративну, скільки матеріальну та дисциплінарну відповідальність на підставі регламентних процедур парламенту.

Поза цим, як слушно відзначають О.Ю. Бруслик та І.В. Мукомела, саботування депутатами засідань комітетів є доволі розповсюдженим і загальновідомим явищем у парламентській практиці [74, с.37]. Так само і у Пояснювальній записці до законопроекту від 01.11.2016 р. реєстр. № 5328 [447] констатовано дедалі більш систематичний, регулярний характер прогулів парламентарями засідань комітетів, що дискредитує Верховну Раду України, псує імідж парламентаризму та підриває рівень довіри громадян. У зв'язку із цим згідно п. 16 ч. 2 ст. 34 і ч. 3 ст. 47 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] передбачено щомісячне інформування головою комітету депутатських фракцій про відсутність їх членів на засіданнях комітету без поважних причин, що має на меті забезпечення політичної відповідальності парламентарів перед своїми фракціями. Проте такий підхід виявляється недостатньо ефективним часто через небажання фракцій або їх формалізм у забезпеченні роботи народних депутатів України в комітетах, що актуалізує застосування саме юридичної відповідальності перед парламентом за прогул засідань комітету. На необхідність встановлення відповідальності парламентарів за ігнорування участі в діяльності (засіданнях) комітетів для активізації роботи останніх вже неодноразово наголошувалось і у літературі [74, с.91; 227, с.40; 229, с.57; 230, с.102; 269].

Водночас маємо не погодитись щодо повної відсутності конкретних санкцій стосовно депутатів, які пропускають засідання комітетів без поважних причин [74, с.37, 39], хоча й визнаємо їх недостатність. В цьому контексті слід відмітити особисту матеріальну відповідальність посадових осіб і членів комітетів, що через застосовувані до них відповідні втрати матеріального характеру має стимулювати належне, добросовісне виконання посадовими особами та членами комітету своїх повноважень. Основною формою матеріальної відповідальності парламентарів у науковій літературі [448, с.85; 449, с.182–183] визначено непроведення (несплату) їм відповідних виплат. Так, згідно ч. 5 ст. 33 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [117] за дні, в які народний депутат України без поважних причин не виконує свої депутатські повноваження, за поданням регламентного комітету йому не провадяться відповідні виплати. Зазвичай дана норма застосовується для утримання виплат парламентарям за їх прогули пленарних засідань Верховної Ради України, проте доволі широке формулювання дозволяє поширювати її дію і на роботу комітетів. Водночас як підстава утримання виплат має розглядатись не тільки прогул посадовою особою або членом комітету його засідання, але й інші випадки ухилення від виконання своїх обов’язків у комітеті (неявка на слухання чи засідання підкомітету, невиконання доручень комітету тощо) [450]. Про необхідність запровадження фінансових стягнень до парламентарів за їх неналежну поведінку та зрив роботи парламенту (але чомусь не його комітетів) також йшлося у відповідній Доповіді та Дорожній карті Місії Європейського парламенту [222, с.37] і Рекомендаціях щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності парламенту [223].

При цьому у законопроекті від 28.11.2014 р. реєстр. № 1099 [451] вказана норма навіть додатково уточнювалась, що заробітна плата не нараховується саме за відсутність без поважних причин на засіданні парламентського комітету. Проте дане формулювання також є недосконалим, оскільки участь у засіданні комітету не має вираження у розмірі заробітної плати парламентарів, внаслідок чого має йтися про утримання виплат не за сам прогул окремого засідання комітету, а за робочий день, коли він відбувся. Подібна думка викладена і у Висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 10.02.2015 р. [452].

Так чи інакше, сьогодні матеріальна відповідальність є малоефективною, виражаючись у порівняно невеликому за розміром утриманні виплат, а тому має застосовуватись переважно як додаткове стягнення до інших видів і форм відповідальності посадових осіб і членів комітетів. Удосконалення застосування матеріальної відповідальності також потребує не тільки вичерпного врегулювання «поважних причин» (або критеріїв визнання поважності певних причин) для невиконання депутатських повноважень, але й вирішення питання прийнятності утримання виплат у разі часткового виконання народним депутатом України своїх обов'язків у комітеті (наприклад, бере участь у засіданні, але не виконує доручення). Також в рамках матеріальної відповідальності може бути виправданим не тільки утримання виплат народному депутату України за прогули засідань/слухань парламентського комітету, але й, наприклад, відшкодування ним витрат, понесених у зв'язку зі зривом через його відсутність вказаних заходів (подібне правило діє у Болгарії [453, с.70–72]). Схожу пропозицію висловлює й О.А. Александров [448, с.85], В.І. Будакова та В.О. Величко [67, с.118], а саме запровадження матеріальної відповідальності за втрату або пошкодження наданого парламентарю майна.

У літературі існують різні пропозиції щодо застосування матеріальних стягнень до посадових осіб і членів комітетів. Зокрема, О.Ю. Бруслик та І.В. Мукомела наполягають на знятті половини заробітної плати у разі пропуску більше половини засідань комітету [74, с.90, 91]. У свою чергу І.Є. Словська пропонує позбавляти премій за відсутність на третині чергових засідань парламенту [258], що можна екстраполювати і на засідання комітетів. Як недолік слід вказати невизначеність терміну, протягом якого має визначатись відсоток або кількість пропущених засідань (місяць, рік, сесія тощо). Для порівняння за законопроектом від 28.11.2014 р. реєстр. № 1099 [451] мали утримуватись виплати за прогул протягом одного місяця щонайменш п'яти засідань парламенту чи третини засідань протягом сесії.

Запропоноване застосування матеріальних стягнень у разі прогулу лише певної кількості (половини або третини) засідань комітету фактично легалізує меншу кількість прогулів таких засідань, із чим не можна погодитись. Так само як позбавлення лише премій навряд чи є достатньо ефективним, так і зняття половини

заробітної плати вбачається надмірним без урахування належності виконання парламентарем своїх депутатських повноважень поза комітетом. Крім того, суперечливим постає запропоноване ініціювання питання зняття заробітної плати з члена комітету цим самим комітетом [74, с.90, 91], що для більшої неупередженості також могло би альтернативно здійснюватись й регламентним комітетом. Саме тому, на нашу думку, найбільш справедливим і оптимальним є нинішній підхід до утримання усіх виплат за дні, в які народний депутат України не виконує свої повноваження у комітеті (насамперед не бере участь в його засіданнях).

Існують й інші пропозиції щодо притягнення посадових осіб і членів комітетів Верховної Ради України до відповідальності за безпідставну відсутність на його засіданнях. Так, наприклад, законопроектом від 01.11.2016 р. реєстр. № 5328 передбачалось зменшення розміру фінансового забезпечення народного депутата України на наступний місяць на 50 відсотків у разі пропуску ним більше двох засідань парламенту та/або його комітетів [454]. Із таким підходом не можна однозначно погодитись, адже навіть при повному ухиленні парламентаря від роботи у комітеті та виконання інших повноважень він все одно гарантовано отримуватиме половину свого фінансового забезпечення (при цьому, згідно нинішнього механізму у цій ситуацій він теоретично може втратити й усе фінансове забезпечення). Очевидно, недиференційованість застосовуваної матеріальної відповідальності залежно від кількості прогулів народним депутатом України засідань комітету (п’ятьох, половини або усіх) позбавляє його стимулу продовжувати відвідувати такі засідання.

Як недоліки законопроекту від 01.11.2016 р. реєстр. № 5328 також слід вказати по-перше, невизначеність періоду, протягом якого мають враховуватись два і більше пропущених засідання, та, по-друге, пропозицію зменшення не заробітної плати, а усього фінансового забезпечення, що включає у себе й відшкодування відповідних витрат (вартості проїзду, оренди житла тощо). Загалом аналогічний підхід викладений і у законопроекті від 28.11.2014 р. реєстр. № 1099 [451]. На нашу ж думку, матеріальна відповідальність має передбачати утримання виплат насамперед із заробітної плати народного депутата України, оскільки відшкодування вказаних цільових витрат не пов’язане з оплатою його праці, у тому числі у комітеті. Крім того,

зниження рівня фінансового забезпечення парламентарів у разі прогулу ними засідань Верховної Ради України та/або її комітетів не повинно відбуватись автоматично (як це пропонується законопроектом від 01.11.2016 р. реєстр. № 5328 [454]), що порушуватиме право парламентарів на належну процедуру компетентного та неупередженого розгляду питання застосування до них тих чи інших стягнень.

При цьому повинно йтися не про відрахування коштів з нарахованої заробітної плати, а про її ненарахування у дні відсутності народного депутата України на засіданнях комітету (як зокрема пропонується у законопроекті від 28.11.2014 р. реєстр. № 1099 [451]). Зауважимо, що, хоча на народних депутатів України і поширюється дія трудового законодавства, але мають враховуватись особливості їх статусу. Тому загальні обмеження розміру відрахувань із заробітної плати (ст. 128 КЗпП України [455]) не повинні перешкоджати утриманню виплат посадових осіб і членів комітетів за прогул їх засідань, що має окреме законодавче регулювання.

Гнучка, прозора й ефективна матеріальна відповідальність посадових осіб і членів комітетів за відсутність без поважних причин на їх засіданнях не тільки стимулюватиме постійну участь парламентарів у роботі комітетів, сприятиме підвищенню їх дисципліни, але й забезпечить значну економію державних коштів. Дійсно обґрунтованим і справедливим вбачається зменшення виплат, належних посадовим особам і членам парламентського комітету, прямо пропорційно їх неучасті в його засіданнях. Дієвість даної матеріальної відповідальності, об’єктивність її застосування та дотримання прав парламентарів також потребують поглиблення законодавчого регулювання (наприклад, введення терміну «прогул засідання комітету») з деталізацією порядку застосування відповідних стягнень (зокрема відповідних строків, процесуальних прав і обов’язків сторін тощо), посилення контролю за присутністю народних депутатів України на засіданнях, слуханнях й інших заходах комітетів (правила фіксації чого наразі законодавчо неврегульовані).

Невисока ефективність утримання частини заробітної плати для стимулювання відвідуваності парламентарями засідань комітету актуалізує застосування до них інших форм відповідальності. Так, законопроектом від 20.02.2019 р. реєстр. № 10072 пропонується накладати на народних депутатів України за відсутність на засіданнях

парламенту більше двох разів протягом однієї сесії (або один раз протягом позачергової сесії) адміністративне стягнення у вигляді громадських робіт [456]. Вказане не стосується випадків відсутності парламентарів на засіданнях комітетів, хоча, враховуючи тотожну природу проблем прогулу народними депутатами України засідань парламенту та засідань його комітетів, виправданим буде застосування єдиного підходу до їх вирішення. Разом з тим, беручи до уваги правову сутність такого явища як прогул, прогул народним депутатом України засідань парламенту чи його комітетів належить розглядати не стільки як адміністративне правопорушення, скільки як дисциплінарний проступок. Звідси суперечливим постає й застосування такого стягнення як громадські роботи (а не, наприклад, виправні роботи), залучення парламентарів до яких може негативно позначатись на авторитеті Верховної Ради України. При цьому наявність обмежень для призначення громадських робіт певним категоріям осіб фактично дозволяла би їм уникнути відповідальності за прогул засідань парламенту та/або його комітетів. Не можна погодитись і з незастосуванням відповідних санкцій за один чи два прогули протягом однієї сесії.

Деякі вчені заперечують наявність дисциплінарної відповідальності парламентарів з огляду на відсутність між ними та парламентом трудових відносин, розглядаючи відповідні заходи впливу парламенту на народних депутатів України як конституційно-правові санкції попереджувального характеру [440, с.131–132; 448, с.82; 457, с.376; 458]. Цікавою є позиція А.Р. Лещуха, що, враховуючи конституційне регулювання статусу народного депутата України, його участь у конституційному процесі, процесуальний і політичний характер порушення, застосування процедури притягнення під час депутатської діяльності, відносить відповідні дисциплінарні санкції (заклик, осуд, видалення з засідання, позбавлення слова тощо) до конституційно-процесуальної відповідальності [459, с.90, 91]. Водночас підхід до виокремлення конституційно-процесуальної відповідальності та поготів до розуміння її ознак і параметрів на сьогодні не є усталеним та загальновизнаним. Також попри істотну схожість слід розрізняти питання відповідальності парламентарів за порушення ними дисципліни на засіданнях Верховної Ради України та на засіданнях її комітетів. Ускладненим вбачається й відмежування конституційно-процесуальної

відповідальності парламентарів за неналежне виконання ними своїх обов'язків «у сфері конституційного процесу» від інших видів їх відповідальності. Вважаємо, що виокремлення конституційно-процесуальної відповідальності посадових осіб і членів комітетів потребує подальшої розробки інституту конституційно-процесуальної відповідальності, а також поглиблення законодавчого регулювання процедури роботи комітетів та форм відповідальності їх персонального складу [450].

З іншого боку, О.Ю. Бруслик та І.В. Мукомела [74, с.90, 91], Н.Г. Григорук [449, с.182], І.Є. Словська [258] та інші окремо виділяють саме дисциплінарну відповідальність парламентарів, у тому числі за їх діяльність у комітетах. Такий підхід ґрунтується на тому, що парламент щодо народних депутатів України є не роботодавцем, а уповноваженим ним (народом України) органом, який може здійснювати й певні дисциплінарні заходи. Вони мають процесуальне походження, проте ключовим є їх не стільки політичний, скільки дисциплінарний характер.

Розвиток дисциплінарної відповідальності особливо актуалізується в умовах зауваженого В.І. Будаковою та В.О. Величко домінування фракційної дисципліни над дисципліною загальнопарламентською [67, с.118]. Відтак дисциплінарна відповідальність посадових осіб і членів парламентських комітетів має забезпечувати дотримання ними дисципліни та етичних правил поведінки як під час проведення засідань комітетів Верховної Ради України, так і в інших формах їх діяльності. Проте особливий правовий статус народних депутатів України і характер їх трудової діяльності унеможливлюють застосування до них усіх загальних положень трудового законодавства та потребують окремого врегулювання підстав, санкцій та чіткого порядку притягнення парламентарів до спеціальної дисциплінарної відповідальності. У той же час все ще відсутнє комплексне регулювання питань дисциплінарної відповідальності народних депутатів України, у тому числі за їх діяльність у комітетах. Як приклад врегулювання дисциплінарної відповідальності слід вказати ст. 51 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34], яка водночас стосується порушень дисципліни тільки на пленарному засіданні парламенту. При цьому, як на нас, можливим буде поширити такі правила і на випадки порушення дисципліни на засіданнях комітетів. Тут також слід погодитись із передбаченою

Рекомендаціями щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності парламенту (Постанова Верховної Ради України від 17.03.2016 р. № 1035-VIII [223]) потребою розробки Кодексу поведінки народного депутата України.

Зокрема, за аналогією виголошення посадовою особою або членом комітету образливих слів на адресу іншого народного депутата України або фракції (групи) повинно мати наслідком попередження даної особи про неприпустимість подібних висловлювань чи припинення її виступу. Разом з тим вказаних дисциплінарних стягнень може бути недостатньо для відновлення дисципліни на засіданнях комітету, що актуалізує встановлення можливості видалення за рішенням комітету народного депутата України з засідання комітету або позбавлення його права участі у певній кількості (наприклад, до п’яти) засідань комітету. Останнє стягнення має поєднуватись з утриманням за даний час заробітної плати. Викладене відповідатиме дисциплінарним стягненням, що застосовуються за порушення дисципліни на засіданнях парламенту згідно ч. 5 ст. 51 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34]. Схожа пропозиція міститься і у законопроекті від 01.11.2016 р. реєстр. № 5328 [454], а саме позбавляти народного депутата України права брати участь у до п’яти засіданнях парламенту у разі систематичного порушення ним дисципліни на засіданнях. Як на нас, відсторонення парламентаря від участі у засіданні парламенту або його комітету має ухвалюватись ним самим, а не одноосібно головуючим, як це передбачається Доповіддю та Дорожньою картою Місії Європейського парламенту [222, с.37] і Рекомендаціями щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності парламенту [223]. Важливе значення для ефективності дисциплінарних стягнень має інформування про них громадськості не тільки через газету «Голос України», а і через веб-сайт парламенту та засоби масової інформації (аналогічна норма діє у Латвії [453, с.70–72]).

Сьогодні законодавством прямо заборонено, але не передбачено дисциплінарну відповідальність за використання на пленарному засіданні плакатів, гучномовців та інших подібних предметів, за вигуки, оплески, лайку, розмови по телефону тощо [34]. Перелічені заборони доцільно поширити і на засідання парламентських комітетів, проте забезпечення їх реальності потребує встановлення конкретних дисциплінарних

стягнень, що застосовуються за такі проступки до посадових осіб і членів комітетів (попередження, видалення з засідання комітету, позбавлення права участі у його засіданнях тощо). Крім того, слід екстраполювати щодо засідань комітетів положення ст. 52 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р., № 1861-VI [34], за якими до промовця за вживання образливих або непристойних слів, виступ без дозволу головуючого, перевищення його часу чи висловлення не з обговорюваного питання головуючим може бути застосовано попередження, припинення виступу або (у разі повторного порушення) позбавлення права виступу на цьому засіданні. Вважаємо, що застосування у подібних випадках вказаних стягнень є дієвим засобом забезпечення дисципліни під час проведення засідань парламентських комітетів і, як наслідок, організованості та цілеспрямованості їх діяльності. Не можна не зауважити, що при обранні застосовуваного стягнення має враховуватись низка чинників, зокрема тяжкість проступку, обставини його вчинення та заподіяна шкода.

На сьогодні комітет наділений правом видаляти з приміщення присутніх на його засіданні осіб у разі порушення ними порядку проведення засідання чи перешкоджання його проведенню (ч. 2 ст. 44 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]). Вважаємо, що загальне формулювання даної норми дозволяє її застосування не тільки до запрошених осіб, журналістів і допоміжного персоналу, але й як дисциплінарного заходу до посадових осіб і членів самого комітету. Реальне ж використання такого стягнення насамперед потребує уточнення порядку його застосування щодо парламентарів та узгодження з їх обов’язком бути присутніми на засіданні комітету. Також за аналогією з положеннями попереднього Регламенту Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР [118] може бути доцільним відсторонення головуючого від ведення засідань комітету на певний термін у разі порушення ним порядку ведення засідань, дисципліни чи етичних норм.

Серед перспективних заходів дисциплінарного впливу на парламентарів Н.Г. Григорук також доречно виділяє заклик до порядку або вираження осуду з матеріальними наслідками та догану як попередження відкликання [449, с.182]. У свою чергу І.Є. Словська пропонує запровадити дисциплінарну відповідальність народних депутатів України у формі догани за пропуск засідань без поважних причин

[258]. Як на нас, догана, що передбачає здебільшого лише осуд поведінки посадової особи або члена комітету, могла би застосовуватись насамперед як несамостійне, попереджувальне стягнення за вчинення одиничного незначного проступку.

До дисциплінарних стягнень народних депутатів України деякими вченими відноситься й зняття з них частини заробітної плати (премій) за прогул засідань комітету [74, с.90, 91; 258]. На нашу ж думку, утримання відповідних виплат (що у Пояснювальній записці до законопроекту від 01.11.2016 р. реєстр. № 5328 [447] прямо визначається як штрафна санкція) за своєю сутністю більш виправдано відносити до розглянутої матеріальної відповідальності. Серед іншого подібний підхід дозволяє поєднувати утримання виплат за невиконання парламентарем своїх обов’язків у комітеті з іншими заходами вже дисциплінарної відповідальності, не порушуючи при цьому вимог ч. 1 ст. 61 Конституції України [32] щодо заборони притягнення особи двічі до відповідальності одного виду за одне правопорушення.

З метою ширшого застосування інституту дисциплінарної відповідальності до її підстав слід відносити не тільки порушення трудової дисципліни у комітеті, але й порушення відповідних етичних норм (виражених у правових нормах), невиконання доручень чи інших обов’язків у комітеті, дії, що дискредитують парламент та/або його комітети, тощо. Щодо посадових осіб і членів комітетів як суб’єктів спеціальної дисциплінарної відповідальності логічно не застосовуються такі дисциплінарні стягнення як догана та звільнення, що потребує пошуку та запровадження більш відповідних стягнень за порушення народними депутатами України дисципліни, у тому числі розглянутих вище. Хоча раніше до парламентаря могли застосовуватись поряд із попередженням також й догана та сувора догана [118]. При цьому як альтернатива догані можуть розглядатись усі стягнення, що не передбачають зміни статусу народного депутата України у комітеті, зокрема попередження, позбавлення слова, видалення з засідання комітету, позбавлення права участі у засіданнях і т. ін.

Окрему увагу слід приділити конституційно-правовій відповідальності парламентських комітетів, їх посадових осіб і членів, що застосовується з метою захисту конституційного ладу, основних прав і свобод людини та громадянина. Вона характеризується не лише загальними рисами (правова визначеність, вчинення

правопорушення, процесуальний характер реалізації, примусовий характер, негативна правова оцінка і т. ін.), але й власними особливими ознаками. Насамперед йдеться про політичний характер конституційно-правової відповідальності, що зумовлюється її реалізацією у зв'язку зі здійсненням комітетами державної влади та політичною природою відповідних державно-правових відносин [460].

Маємо відмітити й специфіку самих конституційних правопорушень, які згідно В.В. Гецко [440, с.59, 93] і Ю.В. Ткаченко [461, с.306–307] проявляються не тільки у прямому порушенні конституційно-правових приписів, але й у несумлінному ставленні до реалізації суб'єктом свого статусу, неналежному здійсненні покладених функцій, порушенні конституційних принципів. Проте не погоджуємось, що конституційно-правова відповідальність парламентарів відрізняється від інших видів відповідальності можливістю її настання без вини [440, с.98]. Як на нас, вина також властива даній відповідальності, маючи складну політико-правову сутність й виражаючись у ставленні суб'єкта не тільки до порушення ним правових норм, а і до його неефективної (з позиції суб'єкта притягнення до відповідальності) діяльності. Відтак вирішення питання притягнення до конституційно-правової відповідальності вимагає комплексної оцінки статусу суб'єкта, його поведінки та її наслідків.

В цьому контексті, перш за все, необхідно назвати відкликання з посади голови, його заступника, секретаря або члена комітету, що виступає своєрідним аналогом звільнення. Фактично відкликання з посади наразі є єдиним прямо законодавчо визначеним стягненням, що згідно ст. 7 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] застосовується до посадових осіб і членів комітетів. У даному разі відкликання з посади посадових осіб і членів комітетів парламенту України поєднує у собі ознаки як дисциплінарної, так і конституційно-правової відповідальності, застосовуючись парламентом з різноманітних причин, у тому числі за порушення трудової дисципліни або (без формального порушення конституційних норм) через загалом неефективну, неналежну діяльність, оцінка чого має політико-правовий характер. Як слушно зауважує А.Р. Лещух [459, с.88], конституційно-правова, дисциплінарна, політична та моральна відповідальності дійсно нерідко можуть перетинатись.

При цьому відкликання з посади, виступаючи універсальним способом зміни складу комітетів, не завжди має характер стягнення, застосовуючись і за власною

заявою парламентаря й внаслідок «інших обставин». Наприклад, як відзначається у науковій літературі, відсторонення від посади може бути не санкцією конституційної відповідальності, а політичним заходом [440, с.93]. У зв'язку із цим актуалізується відсутня на сьогодні законодавча конкретизація підстав і порядку відкликання з посади керівництва та членів комітету залежно від причин і мети такого відкликання. Виокремлення випадків відкликання керівництва та членів комітету з посади саме як стягнення сприятиме правильному усвідомленню та досягненню його цілей, посиленню гарантій дотримання порядку відкликання з посади і прав парламентарів.

Надмірна абстрактність законодавчого формулювання підстав відкликання з посади керівництва комітету (незадовільна робота на посаді та «інші обставини, що унеможливлюють виконання обов'язків» [33]), зумовлюючись політико-правовою природою парламенту та його комітетів, допускає зловживання, значний суб'єктивізм і переважання політичної доцільності над обґрунтованістю при вирішенні питання відкликання з посади. Вважаємо, що крім незадовільної роботи на посаді (що має оціночний, суб'єктивний характер) до підстав відкликання з посади має відноситись, наприклад, систематичний прогул засідань/слухань комітету, багаторазові порушення трудової дисципліни або невиконання (неналежне виконання) конкретних обов'язків у комітеті. У свою чергу О.Ю. Бруслик та І.В. Мукомела пропонують застосовувати як дисциплінарну санкцію відкликання члена комітету з посади у разі пропуску ним 70 % засідань комітету [74, с.90, 91], водночас залишаючи досить дискусійним вказаний відсоток пропущених засідань. Відкликання посадових осіб і членів комітету з таких підстав більшою мірою матиме вже дисциплінарний характер.

При цьому, ч. 5 ст. 7 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] визначено можливість застосування більш суворого стягнення до посадової особи комітету у вигляді його одночасного відкликання не тільки з відповідної керівної посади, а і взагалі зі складу комітету (з втратою / ненабуттям статусу його члена). Тут насамперед зауважимо необхідність формулювання хоча би у загальному вигляді критеріїв застосування саме такого стягнення.

Зазначимо, що підстави і порядок відкликання керівництва та членів комітетів з посади вже розглядались нами у п. 3.2 Розділу 3. Прийняття Верховною Радою

України відкритим голосуванням рішення про відкликання з посади за пропозицією її Голови або самого комітету (без погодження з відповідною фракцією/групою) загалом є прозорим і демократичним способом відкликання з посади, у тому числі в рамках конституційно-правової відповідальності. При цьому удосконаленню визначеного Регламентом Верховної Ради України від 10.02.2010 р., № 1861-VI [34] порядку відкликання з посади керівництва та членів комітетів сприятиме не тільки розширення кола суб'єктів внесення пропозиції про відкликання (включаючи до них фракції/групи, третину парламентарів тощо), але й збільшення строку (наразі до 30 хвилин) та етапів підготовки і розгляду даного питання парламентом. З огляду на законодавчу невизначеність порядку відкликання членів комітету правильним також буде поширити на них механізм відкликання керівництва комітету.

Згідно ч. 6 ст. 43 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] однією з підстав відкликання Верховною Радою України голови комітету або його заступника прямо визначено непроведення трьох запланованих засідань комітету. Вказане по суті є проявом незадовільної роботи вказаних посадових осіб комітету, при цьому дещо суперечливо не вимагається встановлення наявності та ступеня їх провини у непроведенні таких засідань. Процедура обговорення питання про відкликання з посади залишається детально неврегульованою, зокрема передбачено обговорення звіту голови комітету, хоча у разі відкликання заступника голови комітету мав би заслухуватись і його звіт. Недосконалість формулювання вищеозначеної норми виявляється й у її непоширенні на секретаря або одразу на декількох посадових осіб комітету, навіть якщо їх діяння призвели до зриву засідань парламентського комітету. Крім того, слушним вбачається враховувати непроведення як засідань, так і слухань комітету, а також встановлення строку, протягом якого три з них мають не відбутись.

В контексті форм конституційно-правової відповідальності посадових осіб і членів комітетів слід вказати на дострокове припинення повноважень народного депутата України. Саме по собі воно не застосовується за порушення в роботі парламентарів у комітетах, що, зокрема, випливає з вичерпно визначеного ст. 81 Конституції України від 28.06.1996 р. [32] переліку підстав дострокового припинення

повноважень народного депутата України. Вважаємо досить дискусійним запровадження подібного окремого стягнення для посадових осіб і членів комітетів, оскільки за незадовільну роботу до них вже застосовується відкликання з посади, а за більш суттєві порушення – кримінальна відповідальність. У даному разі дострокове припинення повноважень застосовується щодо народного депутата України, притягнутого до кримінальної відповідальності, як додатковий наслідок такої кримінальної відповідальності, насамперед зумовлюючись невідповідністю засудженої особи конституційним вимогам до парламентарів, має автоматичний характер й не передбачає самостійної процедури розгляду конституційного делікту.

При цьому не погоджуємось з І.Є. Словською [444, с.19] щодо віднесення до підстав дострокового припинення повноважень парламентарів їх притягнення до відповідальності за вчинення корупційних діянь (у тому числі з використанням повноважень у комітетах). Притягнення до кримінальної відповідальності за будь-які злочини вже зумовлює дострокове припинення повноважень, а вчинення адміністративних корупційних правопорушень без урахування інших обставин вбачається несумірним автоматичному достроковому припиненню повноважень парламентаря. Водночас, як на нас, у разі запровадження імперативного мандату може бути встановлений механізм дострокового відкликання народного депутата України, у тому числі через його незадовільну роботу у комітеті, зловживання правами, невиконання обов’язків, вчинення корупційних правопорушень тощо.

У літературі висловлюється пропозиція щодо застосування дострокового припинення повноважень парламентаря як форми його конституційно-правової / дисциплінарної відповідальності за прогул більшості (наприклад, 90 %) засідань комітету [74, с.90–91; 258]. Схожий підхід (ініціювання парламентом відкликання виборцями) передбачався попереднім законодавством за прогул народним депутатом України протягом року більше 20 засідань парламенту [118]. Перш за все у вказаному випадку дострокове припинення повноважень народного депутата України дійсно матиме одночасно і політичний, і дисциплінарний характер, але має розглядатись як захід конституційно-правової відповідальності, враховуючи порушування конституційно-правової норми щодо обов’язкової участі в роботі комітету.

Погоджуючись із нагальністю дієвого реагування на ухилення парламентарів від роботи у комітетах для підвищення їх дисципліни, у тому числі шляхом дострокового припинення повноважень, слід вказати складність запровадження вищеозначеної санкції через необхідність внесення змін до Конституції України та суперечливу відповідність такого істотного стягнення тяжкості проступку (особливо, якщо йтиметься про прогул порівняно невеликої кількості засідань комітету). Саме тому дострокове припинення повноважень народного депутата України потребує комплексного врахування відвідуваності ним протягом сесії як засідань, так і слухань не тільки комітету, а і самого парламенту, його тимчасових комісій, а також якісних показників депутатської діяльності, у тому числі у комітеті. При цьому рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України могло би прийматись парламентом (чи навіть Верховним Судом України) за ініціативою не тільки самого комітету (як пропонують О.Ю. Бруслик і І.В. Мукомела [74, с.90–91]), а і регламентного комітету, керівництва парламенту, депутатських фракцій і груп.

Надання парламентом згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата України, що входить до складу комітету, має розглядатись не як міра їх конституційно-правової відповідальності, а як забезпечувальний захід процесу притягнення до кримінальної або адміністративної відповідальності. Адже йдеться не про «позбавлення депутатської недоторканності» (як зазначає Р.І. Матейчук [358, с.13]), що означало би обмеження конституційно-правового статусу, а про реалізацію особливого порядку притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешту.

Зазначимо, що до форм відповідальності парламентських комітетів у цілому О.Х. Молокаєва пропонує відносити зауваження (усне та з занесенням у протокол), зняття з посади керівника комітету (і його заступників) та призначення нового керівника [52, с.23]. Наголосимо, що перелічені стягнення більшою мірою у дійсності відносяться до дисциплінарної та/або конституційно-правової відповідальності (залежно від її підстав і процедури) посадових осіб та членів комітетів, лише опосередковано стосуючись відповідальності самих комітетів. Разом з тим теоретично можливе висловлення зауваження (за неподання звіту, пропуск певних

строків тощо) не конкретним представникам комітету, а йому в цілому, що відіграватиме попереджувальну роль перед застосуванням більш істотних стягнень до комітету як робочого органу парламенту (наприклад, ліквідацією).

Як прояв відповідальності парламентського комітету може розглядатись зняття з посади керівника комітету та його заступників (на яких покладено позитивну відповідальність за діяльність комітету) у зв'язку з незадовільною роботою комітету (неодноразовим непроведенням засідань комітету, невиконанням доручень парламенту, іншими істотними порушеннями комітетом дисципліни). Маємо не погодитись із запропонованим віднесенням невиконання обов'язків комітету до підстав висловлення йому зауваження [52, с.23], що може потребувати застосування до комітету й більш суттєвих стягнень. Також в контексті форм відповідальності парламентських комітетів має йтися про зняття з посади не тільки голови чи його заступника, але й секретаря комітету. А призначення нового керівника комітету вже виходить за межі відповідальності, уособлюючи один із її непрямих наслідків.

Відповідно до ч. 6 ст. 43 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] Верховна Рада України може прийняти рішення про ліквідацію комітету у разі непроведення його трьох запланованих засідань. У даному випадку ліквідація комітету виступає найбільш істотною формою реагування парламенту на неналежне функціонування його комітету. На відміну від відкликання з посад керівництва комітету його ліквідація передбачає настання несприятливих наслідків не для конкретних посадових осіб, а для комітету як парламентського органу. Непроведення засідань комітету пов'язано з відсутністю більшості його посадових осіб і членів, що дозволяє вважати саме комітет в цілому суб'єктом відповідальності. При цьому О.Х. Молокаєва [52, с.23] також розглядає трьохразове порушення періодичності засідань комітетів в контексті відповідальності саме комітетів, щоправда пропонуючи застосування м'якішого стягнення у вигляді зняття з посади керівництва комітету.

На сьогодні не диференційовано форму відповідальності за непроведення трьох засідань комітету залежно від його причин. Вважаємо, що відкликання керівництва комітету має застосовуватись за наявності їх особистої провини, натомість ліквідація комітету повинна мати місце у разі неспроможності більшості його персонального

складу брати участь у засіданнях (втім як і у слуханнях та інших заходах) комітету. Можливо, у такому випадку доречно було би не ліквідувати комітет, а переобрати його персональний склад як альтернативний захід відповідальності комітету [460].

Першою редакцією Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] передбачалось застосування ліквідації комітету як форми відповідальності за невиконання (неналежне виконання) його головою своїх обов'язків. Сьогодні ж, оскільки йдеться про недоліки в роботі саме голови комітету, а не комітету, цілком обґрунтовано та сумірно за незадовільну роботу голови комітету застосовується його відкликання з посади, а не ліквідація усього комітету.

Перелік законодавчо визначених підстав ліквідації комітетів досить обмежений, що гарантує продуманість та обґрунтованість такої ліквідації, дотримання прав й інтересів комітетів, їх персонального складу, депутатських фракцій і груп. При цьому ліквідація комітету може бути не пов'язана з його відповідальністю, а здійснюватись, наприклад, в рамках оптимізації системи робочих органів парламенту чи у разі зменшення кількісного складу комітету від мінімального встановленого кількісного складу (ч. 1 ст. 8 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]). Вказане актуалізує наразі відсутнє чітке розмежування процедурних відмінностей ліквідації комітету як форми його відповідальності та як внутрішньоструктурного реорганізаційного заходу, що має передбачати різні підстави, гарантії та наслідки.

Разом з тим до підстав ліквідації комітету як форми його конституційно-правової відповідальності також доцільно віднести його незадовільну (неефективну) роботу. Під нею слід розуміти не тільки істотні та/або багаторазові конкретні порушення Регламенту Верховної Ради України, недотримання строків, перевищення або зловживання повноваженнями, невиконання прямих обов'язків або доручень парламенту і т. ін, але й загалом неналежне використання своїх повноважень (формальний розгляд питань, неспроможність прийняття рішень тощо). Адже, як відомо, об'єктивна сторона конституційного делікту може проявлятись у невідповідності поведінки не тільки безпосередньо конституційно-правовим нормам, а і політико-правовому статусу суб'єкта, що зовні виражається у вигляді неналежного виконання ним своїх повноважень, неефективної діяльності [461, с.306]. Окремо слід

наголосити на доцільності встановлення відповідальності комітетів за зловживання їх правом запрошувати осіб і запитувати певні матеріали, що кореспондуватиме вже існуючій відповідальності за неявку на засідання/слухання комітету та ненадання йому інформації. При цьому ліквідація комітету Верховної Ради України у разі його неефективної роботи має застосовуватись тільки за умови недієвості інших заходів.

Процедурні особливості ліквідації комітетів Верховної Ради України, у тому числі в контексті їх відповідальності, вже були нами розглянуті у п. 3.1 Розділу 3. Тут слід наголосити на детальній неурегульованості порядку ліквідації комітетів, що не тільки ускладнює її, але й може не забезпечувати дотримання відповідних прав та інтересів комітетів, їх посадових осіб і членів. Зокрема, актуалізується закріплення інших підстав ліквідації комітету (наприклад, його неефективна, формальна робота), строків і процедури обговорення парламентом питання ліквідації комітету, уточнення підстави щодо непроведення яких саме трьох запланованих засідань комітету, врахування при цьому не тільки засідань, але й інших форм роботи комітету. Погоджуємось із спрямованістю нинішнього механізму ліквідації комітету насамперед на відновлення його належної роботи, що передбачає можливу (але не обов’язкову) ліквідацію комітету лише після ініційованого регламентним комітетом обговорення Верховною Радою України звіту голови комітету. Водночас вважаємо, що таке обговорення не має обмежуватись заслуховуванням лише звіту голови комітету щодо його роботи, а потребує більш широкого і предметного розгляду існуючих проблем у діяльності комітету та шляхів їх вирішення. Одним із наслідків ліквідації комітету є припинення повноважень заступників його голови та членів, а «через місяць» й голови та секретаря комітету, що опосередковано може розглядатись як прояв їх відповідальності за неналежну роботу парламентського комітету.

Відповідно до ч. 6 ст. 43 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] як альтернатива ліквідації комітету або відкликання його керівництва у разі непроведення трьох запланованих засідань комітету передбачено зміну предмету його відання або прийняття Верховною Радою України «іншого рішення». На нашу думку, зміну предмету відання комітету слід розглядати в контексті як відповідальності, так і звичайного реорганізаційного процесу робочих органів парламенту, позаяк звуження

компетенції ще не означає осуд поведінки комітету (його персонального складу) і несприятливі для нього наслідки. Першою редакцією Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] «реорганізація» комітету визначалась однією з форм реагування на невиконання (неналежне виконання) його головою своїх обов'язків. Звуження компетенції комітетів та інші реорганізаційні заходи співвідносяться із власними санкціями конституційно-правової відповідальності, до яких Ю.В. Ткаченко [461, с.305] включає «обмеження статусу» і «дострокове реформування органу». Аналогічно у літературі [440, с.131–132; 458] в контексті конституційно-правових санкцій розглядається й перехід повноважень від одного органу до іншого.

Так чи інакше, доцільним постає конкретизація означених інших можливих рішень парламенту, до яких могли би відноситись й заходи відповідальності комітетів, наприклад, переобрання його персонального складу. Вважаємо, що у разі зловживання повноваженнями комітету та виникнення інших порушень в їх діяльності, у тому числі у відносинах із комітетами/комісіями парламенту, органами публічної влади та організаціями, могло би бути виправданим застосування таких заходів відповідальності як призупинення роботи комітету, скасування їх актів тощо.

Таким чином, відповідальність комітетів Верховної Ради України є невід'ємним елементом їх конституційно-правового статусу, який забезпечує правомірну та ефективну діяльність парламентських комітетів, їх посадових осіб і членів. Комітети є суб'єктами конституційно-правової відповідальності, зокрема вони можуть бути ліквідовані у разі непроведення трьох запланованих засідань. До підстав ліквідації комітету також слід віднести його неефективну роботу, що виражається не тільки у прямому порушенні правових приписів, але й у неналежному виконанні своїх повноважень. Перспективним виступає закріплення таких санкцій як зауваження до комітету, переобрання його персонального складу тощо.

Посадові особи та члени парламентських комітетів можуть нести кримінальну та адміністративну відповідальність на загальних засадах (з урахуванням депутатського імунітету) за правопорушення, вчинені з використанням їх повноважень у комітетах, а також матеріальну відповідальність у вигляді утримання виплат за прогул засідань комітету (має поширюватись на прогул й інших його

заходів). Дисциплінарна відповідальність посадових осіб і членів комітетів виражається в їх видаленні з засідання комітету за порушення порядку його проведення. За порушення дисципліни та етичних норм на засіданнях комітетів також мають застосовуватись дисциплінарні стягнення, аналогічні застосовуваним за порушення на пленарних засіданнях (попередження, припинення виступу, позбавлення права участі у певній кількості засідань). Формою конституційно-правової відповідальності посадових осіб і членів комітетів Верховної Ради України є їх відкликання з дещо абстрактної підстави їх незадовільної роботи.

Підстави, санкції та порядок притягнення до відповідальності комітетів, їх посадових осіб і членів мають дістати послідовного та розгорнутого закріплення на конституційному та законодавчому рівнях. Це не лише сприятиме упорядкованості статусу, підвищенню відповідальності діяльності комітетів, а і забезпечить дотримання прав та інтересів комітетів, їх керівництва та членів при вирішенні питання застосування до них відповідних санкцій.

Висновки до розділу 3

1. Порядок формування комітетів Верховної Ради України є одним із основних елементів їх конституційно-правового статусу та одночасно істотною гарантією діяльності, із чим пов’язане набуття і припинення правосуб’єктності комітетів. Нинішні засади формування парламентських комітетів не виключають певної ситуативності та непослідовності їх утворення, наслідком чого досить часто є надто велика кількість неоднорідних комітетів із недосконалим розподілом предметів їх відання. Для структурування парламенту та запобігання необґрунтованому збільшенню кількості комітетів оптимальним буде законодавче закріплення максимальної кількості комітетів Верховної Ради України на рівні 20–22, які згідно існуючих потреб і реалій парламентської діяльності можуть поділятись на необхідну кількість підкомітетів. Конституційне або законодавче закріплення основних парламентських комітетів знизить політичну складову процесів їх формування, сприятиме послідовності та безперервності діяльності, збереженню інституційної пам’яті комітетів.

2. Існуючий механізм припинення повноважень парламентського комітету орієнтовано на використання усіх можливостей відновлення його працездатності,

запобігання необґрунтованому перегляду системи комітетів Верховної Ради України, гарантування дотримання пов'язаних із цим прав та інтересів депутатських фракцій (груп), народних депутатів України і самих комітетів. Підстави припинення повноважень комітету слід доповнити припиненням повноважень парламенту, неефективною роботою комітету (що включає як пряме порушення ним законодавства, так і неналежне використання своїх повноважень), істотною зміною напрямків державної політики та/або системи міністерств. Першочерговими заходами з удосконалення механізму утворення та ліквідації комітетів має бути розширення законодавчого регулювання критеріїв та порядку формування парламентських комітетів, підкомітетів та припинення їх повноважень, а також забезпечення ретельної підготовки та детального розгляду парламентом питання ліквідації його комітету.

3. Персональний склад парламентських комітетів є відносно стійким, відокремленим і самостійним. Подолання існуючого необґрунтованого завищення та заниження кількісного складу різних комітетів потребує встановлення складу одного комітету на рівні 13–23 осіб, що відповідатиме кількості та функціональному навантаженню парламентських комітетів, чисельності депутатського корпусу. Для забезпечення політичного структурування та професійності персонального складу комітетів Верховної Ради України він має визначатись на основі узгодженого поєднання нинішнього принципу пропорційного представництва депутатських фракцій і груп з максимальним урахуванням фаху, професійного досвіду та бажання народних депутатів України щодо членства у певних комітетах. Гарантування врахування позафракційних народних депутатів України при розподілі квот у складі комітетів забезпечить точне відображення у них складу парламенту та плюралізм поглядів у комітетах. Ефективне впровадження такого підходу у парламентську практику залежить не лише від розгорнутого законодавчого закріплення додаткових вимог до формування персонального складу комітетів Верховної Ради України, але й від відповідальності, правової свідомості та політичної культури депутатського корпусу.

4. Підвищений інтерес депутатських фракцій і груп до керівних посад у комітетах актуалізує окремий розподіл на такі посади квот їх пропорційного

представництва (з урахуванням позафракційних). Зміна персонального складу комітетів Верховної Ради України має проводитись з дотриманням вимог до кількісного складу комітету та принципу пропорційного представництва фракцій і груп у комітетах. Удосконалення порядку обрання та зміни (відкликання, переходу) персонального складу комітетів також має передбачати уточнення законодавчого регулювання їх критеріїв, підстав і процедури; забезпечення можливості відкритого обговорення кандидатур на посади голів комітетів, скорочення безпідставно завищеної кількості посад заступників голови у багатьох комітетах (до однієї-двох посад залежно від кількісного складу комітету); забезпечення у разі суттєвої зміни кількісного складу депутатської фракції (групи) перегляду її квоти у комітетах та їх складу.

5. Керівництво та члени парламентських комітетів наділені достатньо широким колом повноважень, що забезпечують їх дієву участь в організації та діяльності комітетів Верховної Ради України. Законодавчо визначені повноваження керівництва та членів парламентських комітетів за своєю природою похідні від компетенції Верховної Ради України та її комітетів. Діяльність голови комітету, що має обмежену управлінсько-розпорядчу складову, повинна спрямовуватись на організацію роботи комітету, що потребує упорядкування практики надання ним обов’язкових доручень, інтенсифікації звітування парламенту про діяльність комітету та розширення повноважень голови комітету з координації роботи посадових осіб комітету, його підкомітетів і взаємодії з іншими комітетами. Розвитку статусу заступників голови комітету сприятиме урегулювання їх основних внутрішньоорганізаційних повноважень та сфер відповідальності (у тому числі передання їм частини інформаційно-комунікаційних повноважень голови комітету), а також меж делегування головою комітету повноважень своїм заступникам. З урахуванням компетенції посадових осіб і секретаріату парламентського комітету актуалізується розширення повноважень секретаря комітету техніко-організаційного та контрольного характеру насамперед щодо роботи секретаріату та виконання актів комітету.

6. Усунення розриву між реальною діяльністю та номінальними правами і обов’язками членів комітету потребує не тільки їх змістовного розширення та деталізації порядку реалізації, але й поширення на усі форми роботи комітету та його

підкомітетів. Належна реалізації прав і обов’язків членів парламентських комітетів вимагає забезпечення дієвого контролю за цим, трансформації окремих прав членів комітету в його обов’язки, закріплення правил дисципліни та норм етики, яких мають дотримуватись народні депутати України у комітетах.

7. Правові гарантії діяльності комітетів Верховної Ради України – це законодавчо передбачена система умов і засобів, за допомогою яких забезпечується належна організація парламентських комітетів і ефективне здійснення їх повноважень, а також реалізація, охорона та захист прав і законних інтересів, виконання обов’язків суб’єктів правовідносин у сфері діяльності комітетів Верховної Ради України. Правові гарантії діяльності парламентських комітетів поділяються на нормативно-правові (юридичні засоби забезпечення нормального функціонування комітетів) та організаційно-правові (парламент, його органи, народні депутати України, державні органи й інші інституції та їх відповідна діяльність).

8. Дієвість гарантій діяльності комітетів Верховної Ради України першочергово залежить від розгорнутого та однозначного врегулювання як переліку та змісту самих гарантій, так і статусу комітетів в цілому. Правові гарантії діяльності комітетів, що переважно мають матеріальний характер, потребують належного забезпечення відповідними юридичними процедурами їх практичної реалізації. Правові гарантії повинні відповідати особливостям організації комітетів Верховної Ради України та їх поточним задачам й бути комплексними, передбачаючи шляхи реалізації статусу комітетів, засоби запобігання порушенням в їх організації та діяльності, заходи для усунення таких порушень. Посиленню гарантій діяльності парламентських комітетів сприятиме поєднання різних видів відповідальності, удосконалення форм, підстав і процедури притягнення відповідних органів (їх посадових осіб) до відповідальності за порушення у сфері діяльності комітетів, а також формування механізму примусового приводу особи, що ухиляється, на засідання або слухання комітету та відібрання в неї пояснень.

9. Юридична відповідальність парламентських комітетів і їх персонального складу як цілісний елемент правового статусу комітетів, має гарантувати запобігання та виправлення їх порушень, законну і результативну діяльність парламентських

комітетів, дотримання в ній прав та інтересів інших органів і осіб. Першочергово актуалізується відмежування ліквідації комітету Верховної Ради України та відкликання з посади його посадових осіб і членів як форм конституційно-правової відповідальності від подібних заходів, що здійснюються з інших підстав. Ліквідація комітету має здійснюватись не тільки як зараз у разі непроведення трьох запланованих засідань комітету, але й на підставі його неефективної роботи. Перспективним виступає розширення санкцій конституційно-правової відповідальності комітетів, до яких мають відноситись зауваження до комітету, скасування актів, переобрання його персонального складу. До форм конституційно-правової відповідальності посадових осіб і членів комітетів крім відкликання з посади може включатись дострокове припинення їх депутатських повноважень через прогули засідань та слухань комітету або інше ухилення від виконання обов’язків у комітеті.

10. За порушення дисципліни та етичних норм на заходах комітетів до їх посадових осіб і членів крім існуючого видалення з засідання мають застосовуватись дисциплінарні стягнення, аналогічні застосовуваним за порушення на пленарних засіданнях (попередження, припинення виступу, позбавлення права участі у певній кількості засідань, відсторонення від ведення засідань). Посиленню недостатньо дієвої матеріальної відповідальності сприятиме її застосування за різні прояви невиконання (неналежного виконання) посадовими особами та членами комітетів своїх обов’язків у поєднанні з іншими видами відповідальності та інформуванням громадськості.

11. Підстави, санкції та порядок притягнення комітетів, їх посадових осіб і членів до різних видів відповідальності мають дістати послідовного та розгорнутого закріплення на конституційному та законодавчому рівнях. Доцільним постає посилення контролю за дотриманням дисципліни персональним складом комітетів, забезпечення врахування вчинення правопорушення з використанням повноважень у парламентському комітеті як обтяжуючої обставини, обмеження депутатської недоторканності. Це сприятиме упорядкованості статусу комітетів, ефективності та прозорості їх відповідальності та забезпечить дотримання прав та інтересів комітетів, їх керівництва та членів при вирішенні питання застосування до них санкцій.

РОЗДІЛ 4
ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

4.1. Досвід конституційно-правового регулювання організації та діяльності парламентських комітетів (комісій) у зарубіжних країнах

Комітети Верховної Ради України відіграють провідну підготовчо-допоміжну роль у створенні належних умов для діяльності парламенту в Україні. Аналогічно й в інших сучасних країнах з розвиненим парламентаризмом з огляду на необхідність всебічного забезпечення ефективної реалізації функцій парламенту, пришвидшення його роботи та підвищення фаховості розгляду законопроектів та інших питань широко утворюються парламентські комітети та/або комісії. При цьому залежно від національних особливостей конституційного ладу, форми правління, правової системи, традицій та практики державотворення конституційно-правовий статус комітетів та/або комісій парламенту у різних країнах, зберігаючи свою спільну природу та сутність, може істотно відрізнятись. По-різному у кожній країні вирішується питання меж повноважень комітетів та/або комісій, які часом можуть не тільки де-факто, а і де-юре перебирати частину функцій самого парламенту. Сьогодні в рамках розвитку парламентаризму в Україні та з огляду на деяку невпорядкованість статусу комітетів Верховної Ради України й відсутність цілісної концепції його розвитку впровадження позитивного зарубіжного досвіду організації та діяльності парламентських комітетів і комісій має становити один із пріоритетних напрямків вдосконалення конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України.

Зазначимо, що деякі аспекти організації та діяльності парламентських комітетів і комісій в інших країнах раніше вже розглядались такими вченими як М. Е. Алдонс (M. E. Aldons) [462], Нізам Ахмед (Nizam Ahmed) [463], Пітер Бернелл (Peter Burnell) [464], Лоуренс Д. Лонглі (Lawrence D. Longley) та Роджер Х. Девідсон (Roger H. Davidson) [465], К. М. Махуддін (K. M. Mahiuddin) [466], Елізабет Мклеай (Elizabeth Mcleay) [467], Майкл Раш (Michael Rush) [468], Каарe Стром (Kaare Strøm) [469] та

інші. У той же час їх роботи присвячені насамперед лише конкретним особливостям статусу парламентських комітетів та/або комісій в окремих зарубіжних країнах без їх розгорнутого порівняння і врахування сучасного стану й тенденцій розвитку даного інституту, комплексно не характеризуючи спільність і відмінності конституційно-правового статусу парламентських комітетів і комісій у різних країнах.

Окремо слід зауважити ґрунтовне монографічне дослідження Герберта Дерінга (Herbert Döring) [470], присвячене статусу парламентів та їх органів у Західній Європі, що на сьогодні вже потребує деякого уточнення з огляду на останні зміни у законодавстві відповідних країн. Значний інтерес представляє робота Едуардо Алемана (Eduardo Alemán) [471] з приводу організації діяльності законодавчих установ у країнах Латинської Америки, що у той же час не розкриває особливості статусу парламентських комітетів і комісій в інших країнах світу. Однією з останніх публікацій є робота Брайана Дж. Гейнса (Brian J. Gaines), Марка Гудвіна (Mark Goodwin), Стівена Холдена Бейтса (Stephen Holden Bates) і Гізели Сін (Gisela Sin) [472], в якій оглядово викладені основні підходи до розуміння ролі парламентських комітетів у різних країнах, але без їх розгорнутого обґрунтування та характеристики законодавства. А відтак в контексті вдосконалення статусу комітетів Верховної Ради України й вбачаються актуальними питання зарубіжного досвіду конституційно-правового регулювання організації та діяльності парламентських комітетів і комісій.

Передусім, відмітимо, що у різних країнах застосовуються відмінні підходи до організації парламентських робочих органів та їх конституційно-правового статусу. Зокрема, за організаційною формою у зарубіжних країнах можуть утворюватись лише комітети (Індія [473], Ісландія [474], Намібія [475], Німеччина [476], Пакистан [477], Перу [478], Словаччина [479], Угорщина [480] та ін.), тільки комісії (Білорусь [481], Бразилія [482], Іспанія [483], Латвія [484], Молдова [485], Польща [486], Франція [487], Чад [488] та ін.) або одночасно і комітети, і комісії (Грузія [489], Казахстан [490], Росія [491], Чехія [492] та ін.). Вказане насамперед зумовлюється роллю таких робочих органів у виконанні функцій парламенту, постійністю та/або тимчасовістю їх діяльності, усталеними традиціями парламентаризму тощо. Водночас маємо не

погодитись із І.Ю. Кунець, що в основі такого поділу парламентських комітетів і комісій лежить не тільки їх організаційна форма, але й їх функціональна спрямованість [4], оскільки саме по собі найменування парламентських робочих органів (комітети, комісії, секції і т. ін.) прямо ще не визначає зміст чи характер їх діяльності. Наприклад, перетворення у 1997 році постійних комісій Верховної Ради України у комітети змінило насамперед лише їх назву, але не статус. Загалом же назви комітетів суттєво варіюються від одного парламенту до іншого [339, с.12].

В цілому ж у країнах англосаксонської правової сім'ї зазвичай утворюються «комітети», а у країнах континентальної правової системи – «комісії» [74, с.41; 208, с.53–54]. Констатуючи відсутність принципової сутнісної різниці між комітетами і комісіями як організаційними формами утворення парламентських робочих органів у зарубіжних країнах, слід зауважити, що у разі створення одночасно і комітетів, і комісій парламенту (що більшою мірою властиве пострадянським країнам) останні зазвичай є більш вузькоспеціалізованими та/або тимчасовими. Так, наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 47 Конституції Казахстану від 30.08.1995 р. [490] і ст. 29, 31–33 профільного Закону Казахстану від 07.05.1997 р [493] постійні комітети палат парламенту утворюються для ведення законопроектної роботи, попереднього розгляду і підготовки певних питань, тоді як повноваження спільних, погоджувальних і спеціальних комісій визначаються конкретним колом питань, винесених на їх розгляд. Такий підхід застосовується і в Україні, передбачаючи обґрунтований поділ парламентських робочих органів залежно від строку та характеру їх діяльності на постійно діючі комітети і тимчасові комісії.

Відмінності в організації парламентських комітетів і комісій у зарубіжних країнах проявляються і у рівні та обсязі конституційно-правового регулювання їх статусу. За даним критерієм слід вказати відсутність (Литва [494], США [495] та ін.), наявність загального (Грузія [489], Ісландія [474], Індія [473], Намібія [475], Словаччина [479], Франція [487], Чад [488], Швейцарія [496] та ін.) або розгорнутого (Бразилія [482], Іспанія [483], Німеччина [476], Фінляндія [497] та ін.) конституційного регулювання статусу парламентських комітетів та/або комісій. Вказане насамперед зумовлюється історичними особливостями і загальною роллю

конституції у правовій системі кожної держави. Звідси випливає й помилковість тези, що «мандат і функції комітетів чітко визначені в національній конституції» [339, с.9].

При цьому відсутність або лише засадничий характер конституційного регулювання сам по собі не вказує на нерозвиненість інституту парламентських комітетів і комісій, що у такому разі, як правило, дістає детального врегулювання на законодавчому рівні. В цілому ж найбільш поширеною (у тому числі й в Україні) і оптимальною вбачається практика загального конституційного регулювання статусу парламентських комітетів і комісій, що відповідає призначенню конституції та дозволяє закріпити на найвищому рівні основні параметри і гарантії статусу комітетів та/або комісій парламенту. Розгорнуте врегулювання статусу і конкретних повноважень парламентських комітетів та/або комісій може обтяжувати конституцію і ускладнювати внесення необхідних змін в організацію діяльності таких робочих органів парламенту (як, наприклад, Конституція Бразилії від 05.10.1988 р. [482] та Конституція Фінляндії від 11.06.1999 р. [497]). Як на нас, конституція має не просто побічно згадувати парламентські комітети і комісії (як, наприклад, Конституція Ісландії від 17.06.1944 р. [474] та Конституція Молдови від 29.07.1994 р. [485]), а саме предметно закріплювати їх місце та роль у державі і парламенті, функції, основні принципи і гарантії організації та діяльності (наприклад, Конституція Німеччини від 23.05.1949 р. [476] та Конституція Чехії від 16.12.1992 р. [492]).

Доволі усталеним для зарубіжних країн також є врегулювання організації та порядку діяльності парламентських комітетів та/або комісій парламенту на рівні його регламенту (регламентів палат парламенту), зокрема, це Регламент Ради Федерації від 30.01.2002 р. [498] і Регламент Державної Думи Федеральних Зборів Росії від 22.01.1998 р. [499], Регламент Сейму від 30.07.1992 р. [500] і Регламент Сенату Польщі від 23.11.1990 р. [501]. При цьому вищеназвані регламенти затверджені не законами, а парламентськими підзаконними актами. На нашу ж думку, враховуючи вагоме значення комітетів і комісій парламенту не тільки у законотворчості, але й у здійсненні парламентського контролю, загальність конституційного регулювання, а також необхідність забезпечення належної юридичної гарантованості, цілісності і стабільності статусу парламентських комітетів та/або комісій, пріоритетним має бути

саме законодавче врегулювання їх організації та діяльності, у тому числі і в регламенті парламенту [502]. Як приклад, тут можна вказати затвердження Регламенту Парламенту Молдови відповідним Законом від 02.04.1996 р. [503].

Слід зважати, що предмет регулювання регламенту парламенту, перш за все, має охоплювати процедурні аспекти функціонування парламенту і його комітетів та/або комісій. Означене зумовлює необхідність розгорнутого врегулювання засад організації, системи, компетенції комітетів і комісій, статусу їх членів у профільному законі вже матеріально-правового характеру. З даного приводу маємо вказати Закон Білорусі «Про Національні Збори Республіки Білорусь» від 08.07.2008 р. [499] і Закон Казахстану «Про комітети та комісії Парламенту Республіки Казахстан» від 07.05.1997 р. [493], що безпосередньо визначають статус і організацію діяльності парламентських комітетів та/або комісій. При цьому, наприклад, у Казахстані статус парламентських комітетів і комісій крім Конституції від 30.08.1995 р. [490] і профільного закону врегульовується ще й Конституційним законом про Парламент від 16.10.1995 р. [504], Регламентами його Сенату і Мажилісу від 08.02.1996 р. [505; 506], що зумовлює істотні дублювання та деяку неузгодженість норм даних актів.

Профільне законодавче регулювання статусу парламентських комітетів та/або комісій, що забезпечує його цілісність і комплексність, застосовується й у Словаччині, Україні та Чехії, хоча наразі не має загального поширення у світі з огляду на характерну для деяких країн невисоку правову деталізацію засад організації та діяльності внутрішньопарламентських органів (Великобританія, США та ін.). При цьому важливе значення має не суто лише наявність розгорнутого й узгодженого законодавства, але й належна практика його точної та своєчасної реалізації.

4.1.1. Основні види, напрямки діяльності та роль комітетів (комісій) парламенту у зарубіжних країнах

У зарубіжних країнах конкретний статус парламентських комітетів та/або комісій прямо визначається їх призначенням, строком діяльності і персональним складом. За цим критерієм у бікамеральних парламентах можна виокремити: комітети (комісії) усієї палати, комітети (комісії) палати та об’єднані комітети (комісії) двох

палат. Комітети і комісії палати за своєю організацією та функціями загалом подібні до комітетів і комісій однопалатного парламенту, водночас зосереджуючи діяльність на забезпеченні роботи не стільки парламенту в цілому, скільки палати.

Комітет усієї палати, як зазначається у літературі, є його робочим органом, що включає всіх членів палати, а порядок його роботи менш формалізований ніж порядок проведення засідань палати [40, с.18; 507, с.180–181; 508]. Практика роботи комітету усієї палати застосовується, наприклад, у Палаті громад Великобританії [509], Палаті представників Нової Зеландії [510] (вона фактично є однопалатним парламентом, що раніше був двопалатним) і Палаті представників США [511; 512]. Проведення засідань комітету усієї палати може бути ефективною формою загального розгляду й спрощеного обговорення найважливіших законопроектів конституційного, фінансового та іншого характеру без необхідності дотримання всіх регламентних процедур. У той же час комітет усієї палати є не стільки фаховим робочим органом, скільки специфічною формою сесійної роботи палати, що може бути зіставлена з процедурою загального обговорення в однопалатних парламентах. Попри вказані переваги робота комітету усієї палати зазвичай забезпечує здебільшого концептуальний, неспеціалізований і недостатньо ретельний розгляд ним питань.

Досить цікавим є досвід функціонування об’єднаних комітетів (комісій) двох палат, що, наприклад, має місце у більшості багатопалатних парламентів, в тому числі у Білорусі та Росії (погоджувальна комісія) [481; 491], Бразилії (спільна постійна комісія) [482], Великобританії (об’єднані комітети) [513], Іспанії та Казахстані (спільна комісія) [484; 490], Камеруні та Франції (змішана паритетна комісія) [487; 514], США (спільні комітети, погоджувальний комітет) [511; 512], Чаді (змішана комісія) [488]. У Німеччині також існує спільний комітет Бундестагу і Бундесрату [476]. Їх роль досить різна, але головною мірою полягає в спільному обговоренні, усуненні розбіжностей та узгодженні позицій обох палат, а також напрацюванні консенсусних рішень. Як слушно відзначає А.Б. Медвідь, об’єднані парламентські комісії в різних державах можуть здійснювати узгоджувальну, законотворчу або контрольну діяльність, вирішувати адміністративні питання [40, с.19]. Зокрема, згідно пар. 1 ст. 166 Конституції Бразилії від 05.10.1988 р. [482]

спільна постійна комісія сенаторів і депутатів готує висновки на законопроекти, фінансові звіти та національні плани і програми, здійснює бюджетний контроль.

Загальною особливістю подібних об'єднаних комітетів (комісій) є переважно надзвичайний характер обставин їх утворення (скликання), наприклад, у разі блокування розгляду законопроекту палатою, недієздатності парламенту тощо. Хоча, наприклад, у Раді Федерації Федеральних Зборів Росії об'єднані комісії можуть утворюватись і для підготовки пропозицій з приводу окремих напрямків державної політики [498]. У Конгресі США спільні комітети утворюються насамперед для запобігання неналежному розгляду постійними комітетами палат певних законопроектів і забезпечення більшої координації роботи над ними [74, с.46].

Цілком логічним вбачається формування об'єднаних комітетів (комісій) саме на паритетних засадах (ст. 100 Конституції Білорусі від 15.03.1994 р. [481], ст. 167 Конституції Іспанії від 27.12.1978 р. [483], ст. 45 Конституції Франції від 04.10.1958 р. [487]), хоча у Німеччині спільний комітет складається на дві третини з депутатів Бундестагу і тільки на одну третину з членів Бундесрату (ст. 53-а Конституції Німеччини від 23.05.1949 р. [476]), що пояснюється відмінностями їх статусу у системі вищих представницьких органів Німеччини. Робота об'єднаних комітетів (комісій), утворених з уповноважених, кваліфікованих представників палат, є більш оперативною, фаховою й ефективною ніж проведення спільних засідань двох палат. Для комітетів та/або комісій однопалатних парламентів досвід роботи об'єднаних комітетів (комісій) може бути корисним в частині їх формування на паритетних засадах, запозичення форм і методів погоджувальної діяльності, спрямування роботи на максимальне узгодження законопроектів з усіма зацікавленими сторонами тощо.

Окрім того, в окремих країнах об'єднані комітети (комісії) або інші провідні (основні, головні) комітети/комісії палати чи однопалатного парламенту можуть набувати особливих повноважень, які виходять за межі суто підготовчо-допоміжного забезпечення роботи парламенту. Так, згідно ст. 78 Конституції Іспанії від 27.12.1978 р. [483] Постійні депутатські комісії забезпечують здійснення повноважень палат між сесіями, а також у разі їх розпуску або припинення дії мандату. У міжсесійний період також діє Постійна комісія Генерального Конгресу

Мексики, що уповноважена, наприклад, давати згоду на застосування національної гвардії, приймати присягу посадових осіб, призначати виконуючого обов'язки глави держави на час його відпустки і т. ін. (ст. 78, 79 Конституції Мексики від 05.02.1917 р. [515]). Досить показовим тут є й передбачене ст. 115-а, 115-е Конституції Німеччини від 23.05.1949 р. [476] повноправне заміщення Бундестагу та/або Бундесрату їх Спільним комітетом у разі неможливості своєчасного скликання чи неправомочності прийняття рішень даними вищими представницькими органами.

З одного боку, вищевказаний підхід дозволяє забезпечити безперервність виконання парламентських функцій, у тому числі у надзвичайних обставинах як-то, наприклад, військовий стан. З іншого ж боку, подібні головні комітети (комісії), навіть сформовані за принципом пропорційного представництва фракцій і груп, є менш чисельними та представницькими порівняно з парламентом в цілому, а фактичне перебирання ними функцій парламенту загалом має менш легітимний і демократичний характер. Саме тому, наприклад, у Німеччині прийняті Спільним комітетом закони діють лише шість місяців після завершення стану оборони і у будь-який час можуть бути скасовані Бундестагом (ст. 115-k, 115-l Конституції Німеччини від 23.05.1949 р. [476]). Тут маємо погодитись із В.С. Журавським [59, с.24] щодо важливості розумного обмеження і чіткого визначення повноважень подібного головного комітету (комісії), надання парламенту ефективних і оперативних засобів контролю за його роботою. Наочним же прикладом очевидно надмірного зосередження владних повноважень провідним комітетом (комісією) парламенту є Постійна комісія Національної асамблеї Лаосу, що згідно ст. 40, 42, 48 Конституції Лаосу від 15.08.1991 р. [516] надає рекомендації щодо обрання (відставки) президента держави та інших вищих посадових осіб, тлумачить закони, контролює діяльність адміністративних і судових органів. Як на нас, в Україні через недостатню розвиненість парламентаризму така практика може мати більше негативних наслідків, пов'язаних з вірогідним зловживанням інститутом «головного» комітету, підміною ним парламенту, необ'єктивним формуванням персонального складу і т. ін.

При цьому слід визнати обґрунтованість і конструктивність утворення на паритетних засадах спеціального парламентського комітету (комісії), який у

міжсесійний період здійснюватиме певні представницькі, законопроектні та контрольні повноваження парламенту. Функціонування такого парламентського органу, наприклад, передбачено ст. 58 Конституції Бразилії від 05.10.1988 р. [482] (представницька комісія Національного конгресу). Належна діяльність подібного комітету (комісії) потребує чіткого й розгорнутого врегулювання його статусу, гарантій, порядку формування та роботи тощо. Також позитивно можна оцінити продовження комісіями Сейму Латвії (ст. 25 Конституції Латвії від 15.02.1922 р. [484]) і комітетами Національної Ради Словаччини (ст. 82 Конституції Словаччини від 01.09.1992 р. [479]) своєї роботи у міжсесійний період, що без перебирання функцій парламенту забезпечує безперервність виконання його представницьких і контрольних функцій, більш оперативну й ґрунтовну законопроектну діяльність.

Попри вищерозглянуті комітети (комісії) усієї палати та об’єднані комітети (комісії) двох палат основну роль у діяльності парламенту все ж таки відіграють саме комітети (комісії) палати. Парламентські робочі органи палати чи однопалатного парламенту у зарубіжних країнах зазвичай представлені постійно діючими «галузевими» (спеціалізованими), а також тимчасовими спеціальними і слідчими комітетами та/або комісіями. Зокрема, крім України означений підхід до організації парламентських комітетів та/або комісій має місце у Бразилії [482], Вірменії [517], Грузії [489], Ізраїлі [518], Молдові [503], Польщі [486], Чаді [488], Чехії [492] та інших країнах. Постійні комітети (комісії) палати або однопалатного парламенту є підготовчо-допоміжними, забезпечувальними органами, що виконують основну частину законопроектних, контрольних і організаційних повноважень, беруть участь у формуванні бюджету. Так, згідно ст. 56 Конституції Грузії від 24.08.1995 р. [489] у парламенті створюються постійно діючі комітети для попередньої підготовки законодавчих питань, сприяння виконанню рішень, контролю діяльності уряду. Такі постійні комітети (комісії) загальної компетенції зазвичай є галузевими (спеціалізованими), утворюючись за окремими напрямками законотворчої та контрольної діяльності парламенту (нерідко з урахуванням системи міністерств). Галузеві комітети можуть доповнюватись організаційними комітетами, що опікуються питаннями організації парламенту, координацією роботи інших комітетів.

Цілком логічно основним напрямком діяльності постійних комітетів (комісій) парламенту у зарубіжних країнах є законопроектна робота, зокрема у Італії [519], Камеруні [514], Лаосі [516], Перу [478], Польщі [486], Фінляндії [497], Франції [487] та Чаді [488] попередній розгляд парламентськими комісіями (комітетами) законопроектів на конституційному рівні фактично визначено як обов'язкову стадію законодавчого процесу. При цьому найбільш оптимальним вбачається залучення парламентських комітетів (комісій) до роботи над законопроектом до (США, Швейцарія), а не після (Великобританія) початку його розгляду у парламенті чи його палаті. Такий підхід забезпечує ширші можливості комітету (комісії) щодо аналізу законопроекту й визначення його долі, а також незв'язаність комітету (комісії) попередньо ухваленими рішеннями парламенту. Так, у парламентській практиці Франції та США парламент зазвичай приймає рішення саме на основі висновку комітету, відхиляючись від нього досить нечасто [339, с.10]. Окрім того, як зауважує К.В. Манжул, вагома роль у законопроектній роботі комітетів Бундестагу Німеччини відводиться оцінці не лише перспективних результатів, але й фінансових витрат запропонованого законопроекту [269], що дозволяє реально (а не формально як у багатьох країнах) визначити джерела і обсяги фінансування, спрогнозувати доцільність прийняття законопроекту та його потенційну ефективність. Загалом же у комітетах парламенту здійснюється врахування та узгодження різних експертних і політичних пропозицій, напрацьовується компромісний варіант законопроекту.

Разом з тим у парламенті Великобританії створюються не «галузеві» постійно діючі, а тимчасові загальні комітети, призначені для підготовки та попереднього розгляду конкретних законопроектів [520]. З одного боку, це дозволяє забезпечити високу фаховість персонального складу таких комітетів і їх зосередженість на ретельному розгляді лише одного законопроекту. З іншого ж боку, вказана практика не забезпечує накопичення комітетами досвіду парламентської роботи й не може застосовуватись у разі значної кількості законопроектів. Крім цього, постійні «галузеві» комітети (комісії), на відміну від розглянутих тимчасових загальних комітетів палат парламенту Великобританії, нерідко також виконують певні контрольні функції (наприклад, у Грузії [489], Словаччині [479], Франції [339, с.12] та

інших країнах). Натомість же у Великобританії для контролю за діяльністю уряду та з важливих внутрішньопарламентських питань додатково утворюються постійно діючі спеціальні (виділені) комітети [39, с.7, 8; 339, с.14, 21; 521], внаслідок чого істотно збільшується мережа парламентських комітетів, що пересікаються один із одним за предметами відання, але відрізняються за повноваженнями, терміном діяльності та складом. З позицій забезпечення організованості, стабільності та упорядкованості діяльності парламентських робочих органів оптимальнішим для України та більшості країн нами вбачається створення постійних «галузевих» комітетів/комісій [522].

В окремих країнах парламентські комітети та/або комісії крім попереднього розгляду законопроектів також наділяються власним правом законодавчої ініціативи. Наприклад, це комісії палат Національного конгресу Бразилії (ст. 61 Конституції Бразилії від 05.10.1988 р. [482]), комітети парламенту Грузії (ст. 67 Конституції Грузії від 24.08.1995 р. [489]), комісії Рійгікогу Естонії (ст. 103 Конституції Естонії від 26.06.1992 р. [523]), комітети Національної Ради Словаччини (ст. 87 Конституції Словаччини від 01.09.1992 р. [479]) і комітети Державних Зборів Угорщини (ст. 6 Конституції Угорщини від 25.04.2011 р. [480]). На нашу думку, наявність або відсутність такого права суттєво не впливає на статус і діяльність комітетів та/або комісій, оскільки законопроекти можуть вноситись одноосібно чи колективно самими членами комітету (комісії). Але наділення комітетів (комісій) правом законодавчої ініціативи слушно підкреслює їх роль як центрів всебічної законопроектної роботи.

Цікавим і своєрідним є конституційно-правовий статус постійних комісій палат Генеральних кортесів Іспанії. Зокрема, згідно ст. 75 Конституції Іспанії від 27.12.1978 р. [483] палати парламенту можуть делегувати постійним законодавчим комісіям право прийняття законопроектів, що є доволі нетиповим для постійних комітетів та/або комісій парламенту в інших державах, які зазвичай розглядаються як підготовчо-допоміжні органи, залишаючи остаточне прийняття рішень парламенту або його палатам. Хоча в окремих випадках комісії Національного конгресу Бразилії (пар. 2 ст. 58 Конституції Бразилії від 05.10.1988 р. [482]) і комісії парламенту Італії (ст. 72 Конституції Італії від 27.12.1947 р. [519]) теж можуть ухвалювати відповідні законопроекти. З одного боку, вищевказана практика у парламентах Бразилії, Іспанії

та Італії дозволяє значно пришвидшити їх законодавчу діяльність, забезпечити більш ретельний і фаховий розгляд законодавчих ініціатив у постійних комітетах (комісіях) ніж на засіданнях палат парламенту. На підтримку такої практики М.В. Развадовська наголошує, що текст майбутнього закону практично неможливо повністю редагувати всім парламентом або його палатою [38, с.112]. При цьому в Іспанії можливі ризики урівноважуються конституційним закріпленням питань, з приводу яких постійні законодавчі комісії не можуть самостійно приймати закони, та права палат повертати з таких комісій будь-який законопроект на свій розгляд і прийняття [483].

З іншого ж боку, навіть за умови пропорційного представництва усіх фракцій і груп у постійних законодавчих комісіях вони не можуть розглядатись як повний аналог палати за рівнем свого представництва, компетентності та легітимності. Крім цього, не можна виключати певної кулуарності та непрозорості законотворчості таких постійних комісій (що менше властива засіданням палат), а також непослідовності та неузгодженості законодавчої роботи різних постійних законодавчих комісій, присвоєння ними функцій парламенту або його палати. Відтак більш виваженим для більшості сучасних країн, у тому числі й України, вбачається зосередження діяльності постійних комісій на підготовці та попередньому розгляді законопроектів з їх подальшим загальнопарламентським обговоренням і схваленням. Як компромісний підхід тут може розглядатись передбачена ст. 153 Конституції Швейцарії від 18.04.1999 р. [496] можливість законодавчого передання парламентським комісіям лише тих окремих повноважень, які не мають правотворчого характеру.

Досить багатоаспектним у зарубіжних країнах є парламентський контроль, реалізація різних форм якого покладається на комітети та/або комісії парламенту. Зокрема, крім проведення парламентських розслідувань ними здійснюється ще й розгляд скарг на дії/бездіяльність органів публічної влади (Бразилія [482]), проведення публічних слухань (Бразилія [482], Казахстан [493], Молдова [503], США [511; 512], Чад [488]), одержання пояснень уряду з питань зовнішньої політики та політики безпеки (Фінляндія [497]), перевірка дій адміністрації і фактів вчинення правопорушень її посадовими особами (США [368, с.74]), перевірка діяльності адміністративних і судових органів (Лаос [516]), контроль за виконанням законів

(Литва [39, с.10], Молдова [503], Польща [500], США [511; 512], Франція [339, с.12]), одержання відомостей для контролю банківської діяльності (Фінляндія [497]) і т. ін. При цьому вважаємо надмірним право комітетів Конгресу Перу на доступ до банківської таємниці [478], що не лише не є нагально необхідним для здійснення парламентського контролю, але й (у разі зловживання даним правом) може призводити до порушення прав громадян і юридичних осіб.

Розгляд комітетами та/або комісіями парламенту скарг на діяння органів публічної влади розглядається нами як важливий інструмент взаємодії з громадськістю, виявлення відповідних недоліків і порушень, а також забезпечення своєчасного реагування на них. Водночас парламентські комітети та/або комісії, як правило, не можуть самостійно ефективно усувати недоліки в роботі органів публічної влади, лише ухвалюючи рішення рекомендаційного характеру та звертаючись до компетентних інституцій. Відтак, виходячи з природи і призначення комітетів та/або комісій як робочих органів парламенту, основний акцент у такій їх діяльності має бути зроблено на врахуванні виявлених порушень у подальшій законопроектній роботі, її спрямуванні на удосконалення законодавчих засад функціонування органів публічної влади [522]. В контексті забезпечення дієвості законотворчості та парламентського контролю слід визнати позитивним існування у парламенті Франції комітетських доповідачів, які контролюють виконання урядом ухвалених законів шляхом періодичної підготовки відповідних доповідей [339, с.17].

Проведення у парламентах зарубіжних країн комітетських слухань виступає не тільки універсальним засобом одержання комітетами (комісіями) усієї необхідної інформації, але й формою їх взаємодії з громадськістю та зацікавленими групами, публічного обговорення законопроектів і загальнодержавних питань, узагальнення та підтримки пропозицій. Так, у парламентських комітетах зарубіжних країн можуть проводити законодавчі, інформаційні, контрольні та слідчі слухання [336]. При цьому як позитив маємо зауважити закріплення у Конституції Бразилії від 05.10.1988 р. [482] обов’язковості залучення організацій громадянського суспільства до публічних слухань у парламентських комісіях. Як відзначається у науковій літературі [73, с.19, 20; 524], проведення комітетських слухань (нерідко багатоденних) є ключовим

етапом законодавчого процесу і у Конгресі США, виявляючи і консолідуючи політичну підтримку тих чи інших проектів рішень. Важливою гарантією проведення об'єктивних комітетських слухань у Німеччині та США виступає право опозиційних членів комітету запрошувати на слухання власних експертів і свідків [336].

Нерідко у зарубіжних країнах парламентські комітети та/або комісії також здійснюють окремі повноваження номінаційного характеру. Так, парламентські комітети та/або комісії надають висновок у справі про дострокове припинення повноважень глави держави (Білорусь [481; 525], Казахстан [490], Росія [491]) або депутата (Фінляндія [497]), а також про притягнення члена уряду або депутата до кримінальної відповідальності (Білорусь [526; 527], Лаос [516], Польща [500; 501], Фінляндія [497]) чи позбавлення його імунітету (Молдова [503], Росія [498; 499]); надають висновок з приводу кандидатур членів уряду, суддів, генерального прокурора та/або інших вищих посадових осіб (Білорусь [526; 527], Казахстан [504; 505], Молдова [503], Польща [500; 501], Росія [498; 499]); розглядають пропозиції з утворення/ліквідації міністерств та інших державних органів (Литва [39, с.10]) тощо. Такі повноваження парламентських комітетів та/або комісій переважно похідні від компетенції парламенту й мають підготовчо-допоміжний характер, не передбачаючи прийняття комітетами та/або комісіями остаточних кадрових рішень. Викладеному не суперечить участь комітетів та/або комісій від свого імені у реалізації окремих номінаційних повноважень інших суб'єктів, що є проявом погодження між різними гілками державної влади. Як приклад тут можна вказати погодження комітетами або комісіями Федеральних Зборів Росії призначення/відкликання главою держави дипломатичних представників (ст. 93 Конституції Росії від 12.12.1993 р. [501]). У США комітети також проводять слухання стосовно номінацій на державні посади та погоджують окремі призначення виконавчих органів [74, с.67; 339, с.28, 29].

Поза цим неоднозначним вбачається фактичне покладення на конституційну комісію Едускунти згідно пар. 74 Конституції Фінляндії від 11.06.1999 р. [497] парламентського конституційного контролю, а саме ухвалення висновків щодо конституційності законопроектів та інших питань, їх відповідності міжнародним конвенціям про права людини. З одного боку, подібний попередній конституційний

контроль, здійснюваний парламентською комісією, загалом дозволяє оперативно попередити прийняття та виконання неконституційних законів. З іншого ж боку, враховуючи склад конституційної комісії Едускунти Фінляндії (що складається не з неупереджених суддів і вчених, а з парламентарів – державних політичних діячів), здійснення нею попереднього конституційного контролю не виключає прийняття необ'єктивних політизованих рішень, необґрунтованого втручання у законодавчий процес. Так само повноваження конституційної комісії Едускунти Фінляндії стосуються конституційності насамперед законопроектів, не вирішуючи питання неконституційності вже чинних законів. З огляду на це більш оптимальним вбачається встановлення конституційності законів окремим конституційним судом, а законопроектів – міністерством юстиції, апаратом парламенту та/або комітетами (комісіями) з можливістю прийняття парламентом з даного приводу власного рішення. Також статусу парламентських комісій (комітетів) більше відповідає не стільки виконання функцій конституційного контролю, скільки передбачене ст. 27 Закону Молдови від 02.04.1996 р. [503] надання ними суто консультативних висновків для забезпечення одноманітного застосування законодавства.

У Білорусі [481], Бразилії [482], Вірменії [517], Ізраїлі [518], Казахстані [504], Польщі [486], Чаді [488], Чехії [492], Фінляндії [497], Франції [487] та інших країнах тимчасові спеціальні комітети або комісії (які також можуть називатись просто «комісіями», «тимчасовими», «особливими», «надзвичайними», «комітетами ad hoc» тощо) доповнюють постійні «галузеві» комітети парламенту й призначені для підготовки та попереднього розгляду окремих складних законопроектів чи інших специфічних питань. Багато у чому з такими парламентськими органами можуть бути зіставлені тимчасові загальні комітети палат парламенту Великобританії. А у палатах Конгресу США спеціальні комітети нерідко розглядають питання застосування норм права і правопорушень у сфері державно-політичного життя [16; 512].

Як на нас, утворення тимчасових спеціальних комісій дозволяє уникнути конкуренції між постійними комітетами (комісіями) щодо права розглядати певний законопроект чи питання, сформувати для його розгляду найбільш оптимальний персональний склад, а також забезпечити фаховість, ретельність та цілеспрямованість

роботи такої комісії (комітету) саме над відповідним законопроектом чи питанням. Формування тимчасової спеціальної комісії може бути доцільно погодити з профільним постійним комітетом задля узгодження їх діяльності та розмежування предметів відання і повноважень, як це, наприклад, має місце у Раді Федерації Федеральних Зборів Росії [498]. При цьому, враховуючи функціональну подібність до постійних комісій, правила роботи означених тимчасових спеціальних комісій цілком виправдано зазвичай ґрунтуються на правилах роботи постійних комісій парламенту. Нерідко також саме на спеціальні комітети (комісії) покладаються повноваження з внутрішньопарламентських питань регламенту, депутатської етики і привілеїв, зокрема, як вказує М. Горовенко [20, с.32], в Едускунті Фінляндії спеціальні комісії здійснюють підготовку питань порядку денного надзвичайних сесій.

Самостійним різновидом парламентських робочих органів у зарубіжних країнах є слідчі комісії (комітети), можливість утворення яких передбачена у конституційному законодавстві більшості сучасних країн (Бразилія [482], Грузія [489], Ісландія [474], Іспанія [483], Латвія [484], Німеччина [476], Польща [486], Чад [488], Чехія [492] та ін.). Натомість у Великобританії окремі слідчі комісії палат парламенту не створюються, наділяючи правом викликати і допитувати свідків спеціальні комітети з контролю за діяльністю уряду [521]. Подібно до цього у Перу [478] та, як зазначається у науковій літературі [20, с.32; 507, с.190], у Австралії, Пакистані та Японії проведення парламентського розслідування покладається на будь-яку постійну або спеціальну комісію (без утворення окремої слідчої комісії). Також досить гнучкою є організація парламентських розслідувань у Кнесеті Ізраїлю [518] і Парламенті Молдови [503], де можливе як утворення окремої слідчої комісії, так і покладення повноважень з парламентського розслідування на одну з постійних комісій. Зауважимо, що залежно від форми правління та загальної ролі парламенту у державі статус і повноваження його слідчих комісій (комітетів) суттєво відрізняється. На відміну від постійних комітетів (комісій) організація та компетенція усіх тимчасових комісій (комітетів) парламенту нерідко є незагальною та встановлюється не його регламентом, а окремим актом для кожної тимчасової комісії (комітету) [528].

Слідчі комісії (комітети) є істотним елементом реалізації державно-політичних функцій парламенту, які здійснюють дослідження особливо резонансних, суспільно важливих питань. За його результатами, як зазначає О.В. Марцеляк [18, с.9, 10], парламентом приймається рішення політико-правового характеру (Німеччина, США), хоча слідча комісія може й сама направити свій звіт до суду (Бельгія). Політична складова предмету діяльності слідчих комісій зумовлює його абстрактне визначення у конституційно-правових актах зарубіжних країн (втім як і України). Зокрема, слідчі комісії (комітети) призначаються для розслідування «певної справи» (ст. 111 Конституції Польщі від 02.04.1997 р. [486]), «певних обставин» (ст. 58 Конституції Бразилії від 05.10.1988 р. [482]), «будь-якого питання, що становить суспільний інтерес» (ст. 76 Конституції Іспанії від 27.12.1978 р. [483], ст. 97 Конституції Перу від 29.12.1993 р. [478], ст. 30 Конституції Чехії від 16.12.1992 р. [492]), «важливих справ державного значення» (ст. 39 Конституції Ісландії від 17.06.1944 р. [474]), у тому числі для встановлення наявності підстав для застосування процедури імпічменту. У зв’язку з неможливістю закріплення усіх конкретних підстав утворення слідчих комісій (комітетів) обґрунтованість і раціональність їх формування на практиці залежить від розвиненості парламентаризму, сталості парламентських інститутів, рівня правосвідомості та відповідальності депутатського корпусу.

Істотне значення для забезпечення ефективної роботи парламентських комісій (комітетів) має закріплення в тій чи іншій формі обов’язковості явки на їх засідання відповідних осіб (насамперед членів уряду), надання ними свідчень і документів. Зокрема, такі засади конституційно визначені у Вірменії [517], Грузії [489], Ісландії [474], Іспанії [483], Німеччині [476], Росії [529] та інших країнах. В окремих країнах подібні положення регламентуються внутрішньопарламентськими актами, наприклад, у Польщі Положенням про слідчу комісію Сейму від 21.01.1999 р. [530]. При цьому у Німеччині суди та адміністративні органи також прямо зобов’язуються надавати правову і адміністративну допомогу слідчим комітетам Бундестагу [476]. Як на нас, вказані гарантії (поєднані з законодавчою конкретизацією меж і порядку їх реалізації) мають рівною мірою стосуватись діяльності не тільки слідчих, а й всіх інших комітетів і комісій парламенту (як, наприклад, у Бразилії [482], Ізраїлі [504], Казахстані [493; 505; 506], Латвії [484], Молдові [485; 503], Намібії [475], Фінляндії

[497], Чехії [492]). Так, ст. 153 Конституції Швейцарії від 18.04.1999 р. [496] наділяє одразу усі парламентські комісії правами на отримання довідок, ознайомлення з документами і т. ін. У свою чергу комісії Сейму Латвії згідно ст. 25 Конституції Латвії від 15.02.1922 р. [484] уповноважені вимагати необхідні відомості та пояснення від «окремих міністрів і органів самоврядування», а також викликати для надання пояснень їх уповноважених представників. Вважаємо, що для належного виконання функцій парламентських комітетів та/або комісій у різних сферах і рівнях суспільних відносин обов'язок надавати їм інформацію (у законодавчо встановлених межах і порядку) має поширюватись на усіх представників органів публічної влади держави.

Позитивним є приклад США, де досить розвинений інститут відповідальності за ненадання чи надання під присягою неправдивої інформації комітетам палат Конгресу США [18; 59, с.17; 262, с.33; 339, с.28, 29]. А у Бразилії безпідставна відсутність міністрів, викликаних на засідання парламентської комісії, визнається злочинним зловживанням владою згідно ст. 50 Конституції Бразилії від 05.10.1988 р. [482]. Щоправда означена норма дещо фрагментарна, оскільки не передбачає аналогічної відповідальності за неявку на засідання парламентських комісій інших викликаних ними посадових осіб або за неправомірне ненадання запитуваної комісіями інформації (як це, наприклад, передбачено ст. 66 Конституції Пакистану від 12.04.1973 р. [477], ст. 23 Закону Росії від 27.12.2005 р. [529]). Відсутня у багатьох зарубіжних країнах чітка законодавча регламентація відповідальності за неявку на засідання, ненадання запитуваної інформації парламентським комітетам та/або комісіям і т. ін. становить невід'ємну складову дієвості їх інформаційних прав.

Слід звернути увагу й на доцільність певного обмеження інформаційних прав комісій (комітетів) з метою запобігання зловживання ними і порушення тим самим фундаментальних прав та інтересів громадян і організацій. У цьому контексті досить конструктивним вбачається закріплений ст. 11g Положення про слідчу комісію Сейму Польщі від 21.01.1999 р. [530] механізм подання парламентською комісією запиту до суду про допит осіб, які зобов'язані зберігати нотаріальну, адвокатську, медичну та журналістську таємницю. Загалом раціональною є й встановлена ст. 31, 36 Закону Молдови від 02.04.1996 р. [503] заборона виклику на засідання парламентських

комісій представників суду, прокуратури і слідства, якщо надані ними свідчення можуть зашкодити судовому розгляду справ та/або таємниці слідства.

Зазначимо, що одним із основних принципів реалізації державної влади у сучасній демократичній державі є принцип гласності. Водночас у зарубіжних країнах він дещо по-різному втілюється у діяльності парламентських комітетів та/або комісій – від відкритості їх засідань та загальної доступності інформації (звітів) про роботу таких комітетів та/або комісій (Казахстан [493], Латвія [484], Молдова [503], Німеччина [476], Польща [500; 501], Росія [498; 499], США [511; 512]) до закритості їх засідань та конфіденційності роботи (Фінляндія [497]). Як на нас, враховуючи представницький характер парламенту та важливість питань, що розглядаються його комітетами та/або комісіями, їх робота на загальних засадах має бути максимально відкритою та прозорою, допускаючи при цьому в окремих обґрунтованих випадках проведення закритих засідань. Наприклад, Конгрес США може заборонити участь у комітетських слуханнях тих парламентарів, які не є членами відповідного комітету [336]. Також маємо не погодитись із положеннями пар. 50 Конституції Фінляндії від 11.06.1999 р. [40], що допускають проведення відкритих засідань парламентських комісій лише з метою «отримання інформації для розгляду питання», залишаючи поза увагою необхідність забезпечення поінформованості громадськості та залучення інститутів громадянського суспільства до роботи парламентських органів. Із закритим характером роботи комісій Едускунти Фінляндії не зовсім узгоджується й конституційно задекларована загальнодоступність їх протоколів і матеріалів до них. Дещо застарілою і неефективною вбачається норма щодо розміщення інформації про роботу комітетів Державної Думи Федеральних Зборів Росії «на дошці оголошень палати» [499], а, наприклад, не у засобах масової інформації (зокрема електронних).

У зарубіжних країнах, як і в Україні, парламентські комітети та/або комісії за своїм статусом є внутрішньоструктурними органами парламенту, зазвичай вони підпорядковані, відповідальні та підзвітні тільки парламенту (як це, наприклад, прямо передбачено ст. 16 Закону Молдови від 02.04.1996 р. [503]). Згідно ст. 78 Конституції Іспанії від 27.12.1978 р. [483] постійні депутатські комісії мають звітувати перед палатою про розглянуті нею питання та прийняті рішення. У США та деяких інших

країнах парламентські комітети (комісії) мають високий ступінь незалежності від парламенту (його палат), зокрема, як вказується у літературі [73, с.16; 368, с.76; 507, с.96, 97; 531; 532; 533], комітети обмежено підконтрольні Конгресу США, можуть вносити власні і остаточно відхиляти поправки та пропозиції до законопроектів, у тому числі поданих главою держави. У Казахстані парламентські комітети обмежені у здійсненні окремих базових повноважень необхідністю одержання згоди керівництва парламенту (його палати), зокрема щодо проведення слухань (ст. 58 Закону Казахстану від 07.05.1997 р. [493]). Отже, найбільш оптимальним форматом відносин парламенту і його комітетів (комісій) вбачається поєднання їх функціональної самостійності з організаційною підпорядкованістю та підзвітністю парламенту. При цьому в окремих країнах (наприклад, у Великобританії) парламентські комітети та/або комісії у своїй діяльності не стільки де-юре, як де-факто також можуть бути залежні від уряду, зв’язуючись у роботі над законопроектами рішеннями уряду і відповідального за законопроект міністра. Подібний підхід є проявом слабкої системи парламентських комітетів (комісій), що, на нашу думку, не дозволяє їм неупереджено виконувати їх законопроектні, контрольні та інші функції.

Загалом же залежно від ролі комітетів і комісій у діяльності парламентів зарубіжних країн їх поділяють на сильні та слабкі системи комітетів (комісій). Ті парламенти, де комітети (комісії) можуть виконувати окремі законодавчі функції парламенту (наприклад, в Іспанії [483]) або є невід’ємними ключовими учасниками законодавчого процесу (наприклад, у Бразилії [482] та Грузії [489]), мають сильні системи комітетів. Можливість заміщення у визначених випадках Бундестагу та/або Бундесрату їх Спільним комітетом [476] вказує на сильну систему парламентських комітетів у Німеччині. Конгрес США за визначенням низки вчених теж має сильну систему комітетів [37; 368, с.73; 532; 534, с.72; 535; 536; 537], які функціонують на постійній основі (у тому числі і у міжсесійний період) та зосереджують основну частину законопроектної роботи та контролю за діяльністю уряду, наділяючись широкими повноваженнями у сфері парламентського контролю (проведення слухань, виклик свідків, витребування документів тощо). Показовим є те, що у США більше 90 % схвалених комітетом законопроектів згодом затверджуються палатою [538, с.180].

До інших ознак сильних систем комітетів О.М. Порубенський [368, с.73] і В.І. Риндюк [65, с.241] також відносять їх постійність, стабільний склад і повноваження, визначеність юрисдикції певною тематикою, відповідність структурі урядових органів і призначення голів комітетів з огляду на тривалість служби в комітеті.

Якщо ж парламентські комітети та/або комісії діють переважно на тимчасових засадах для попереднього розгляду (доопрацювання) конкретних законопроектів (перебуваючи під контролем або впливом уряду), а основним робочим органом є сама палата (наприклад, у Великобританії [520]), то можна говорити скоріше про слабку систему комітетів (комісій). Крім демократичних країн, де роль парламентських комітетів та/або комісій традиційно є невисокою, слабку систему комітетів (комісій) також мають парламенти країн, що розвиваються, і авторитарних країн, у яких подібні парламентські структури функціонують здебільшого лише номінально. Як відзначають В.С. Журавський [59, с.18] і О.В. Марцеляк [37], парламентські комітети у таких країнах майже не використовують законодавчо надані їм права, пов’язані з викликом посадових осіб і свідків, витребуванням документів тощо.

У той же час маємо не погодитись із тезою Б.І. Ольховського [73, с.16], що «у демократичних країнах комітети парламентів являють собою основну організаційну структуру законодавчого органу», відповідальну за роботу із законопроектами. Не можна заперечувати, що сильна система парламентських комітетів дійсно є рисою демократичних країн, проте сама по собі слабкість системи комітетів (комісій) парламенту не виключає демократичності певної країни (наприклад, Великобританії).

Отже, для України та більшості демократичних країн із розвиненим парламентаризмом найбільш оптимальною вбачається сильна система комітетів. Це визначається не лише формальними критеріями постійності їх функціонування і формальним закріпленням значних законопроектних і контрольних повноважень, але й реальним впливом таких органів на діяльність парламенту, здатністю ефективно здійснювати покладені на них функції. Зокрема, посилення ролі парламентських комітетів в Україні першочергово має передбачати розширення їх законопроектних і контрольних повноважень, посилення взаємодії з урядом, деталізацію порядку роботи, упорядкування статусу і гарантій діяльності парламентських комітетів.

4.1.2. Особливості формування парламентських комітетів (комісій) у зарубіжних країнах

Одним із ключових аспектів конституційно-правового статусу парламентських комітетів та/або комісій в Україні та зарубіжних країнах є порядок і засади утворення їх системи, у тому числі формування персонального складу. Зазначимо, що у сучасних демократичних країнах (насамперед у тих, де парламент відіграє провідну роль у реалізації державної влади) система парламентських комітетів та/або комісій нерідко формується з урахуванням структури урядових міністерств, забезпечуючи за напрямками діяльності останніх предметну спеціалізацію комітетів та/або комісій парламенту (як, наприклад, у США, Угорщині). Такий підхід не тільки забезпечує щільний зв'язок і відповідальну взаємодію парламенту з урядом (перш за все, з питань їх спільної роботи над законопроектами та парламентського контролю за діяльністю уряду), але й дозволяє структурувати систему парламентських комітетів та/або комісій, запобігаючи необґрунтованому збільшенню їх кількості чи дублюванню різними комітетами (комісіями) повноважень один одного. Особливо це актуально для країн, які перебувають на початку шляху розбудови демократії та парламентаризму. У той же час подібний принцип формування постійних комітетів (комісій) парламенту не повинен призводити до їх протиставлення чи конкуренції з міністерствами. З даного приводу О. Заславський, М. Соколова та О. Жерибор [339, с.15] також констатують, що відповідність комітетів міністерствам не є необхідною умовою ефективного законотворчого процесу, тим більш, що у низці національних парламентів кількість комітетів значно перевищує кількість міністерств.

Законодавство багатьох країн (наприклад, Індії, Латвії, Росії, США та ін.) не містить конкретного переліку хоча би основних парламентських комітетів та/або комісій, залишаючи це питання повністю на розсуд парламенту (який визначає їх своїм внутрішнім актом). З одного боку, вказане дозволяє оперативно адаптувати організацію парламентських комітетів та/або комісій до можливих змін у напрямках роботи парламенту. З іншого ж боку, формування парламентських комітетів та/або комісій може супроводжуватись політичними торгами й набувати неупорядкованого і

ситуативного характеру, а сам факт існування основних комітетів (комісій) не матиме необхідної гарантованості. Разом з тим у конституційному законодавстві інших країн не тільки перелічуються, але й прямо закріплюються основи статусу провідних парламентських комітетів та/або комісій. Зокрема, ст. 45, 45-а, 45-с Конституції Німеччини від 23.05.1949 р. [476] встановлено утворення у Бундестазі комітету у справах Європейського Союзу, комітету іноземних справ, комітету оборони та комітету петицій. В Едускунті згідно пар. 35 Конституції Фінляндії від 11.06.1999 р. [497] утворюється велика комісія, конституційна комісія, комісія з іноземних справ, комісія з фінансів, ревізійна комісія та інші постійні і тимчасові комісії. Як на нас, подібний підхід до формування відносно сталої системи парламентських комітетів та/або комісій є більш виваженим, передбачаючи конституційне визначення основних комітетів (комісій), гарантій і напрямків їх діяльності, водночас допускаючи додаткове утворення інших парламентських робочих органів [539].

Досить цікавим також є закріплення у ст. 60 Конституції Казахстану від 30.08.1995 р. [490] обмеження максимальної кількості постійних комісій парламенту (сім у кожній палаті), що становить перепону необґрунтованого створення дублюючих або дрібних (за предметом відання) комісій. Щоправда, на нашу думку, подібний критерій є менш ефективним і самодостатнім ніж законодавче перелічення основних парламентських комітетів та/або комісій, оскільки не висуває до них будь-яких якісних вимог (насамперед щодо функціональної спрямованості). Крім цього, встановлення граничної кількості постійних комісій парламенту потребує належного обґрунтування, що правильним буде пов’язувати з кількістю урядових міністерств (які беруть участь у розробці законопроектів і безпосередньо забезпечують реалізацію прийнятих законів) та базовими сферами внутрішньопарламентської роботи (регламент, депутатська етика тощо). Як відзначається у літературі [389, с.117–118], встановлення мінімальної та/або максимальної кількості постійних комітетів парламенту також має місце у Бельгії, Греції, Ісландії, Люксембурзі, Норвегії, Сербії, Хорватії, Чорногорії, Швеції та інших країнах.

Кількість парламентських комітетів та/або комісій у зарубіжних країнах може значно відрізнятись. Зокрема, у Національній асамблеї Лаосу діє 3 комісії (одна

постійна і дві «звичайні», ст. 49 Конституції Лаосу від 15.08.1991 р. [516]), Національній раді Монако та Генеральній раді Сан-Марино – по 4 комітети [389, с.117], у палатах парламенту Франції – по 8 постійних комісій (ст. 43 Конституції Франції від 04.10.1958 р. [487]), у парламенті Молдови – 10 постійних комісій (Постанова Парламенту Молдови від 29.10.2009 р. № 48 [540]), у Національних Зборах Вірменії – 12 постійних комісій (ст. 106 Конституції Вірменії від 06.12.2015 р. [517]), у Палаті представників – 20 і Сенаті Конгресу США – 16 постійних комітетів [541], у Бундестазі Німеччини – 22 постійних комітети [542], у Палаті депутатів Національного конгресу Бразилії – 25 постійних комісій [543], у Сеймі Польщі – 29 постійних комісій (ст. 18 Регламенту Сейму Польщі від 30.07.1992 р. [500]), у Палаті громад Великобританії діє одних лише спеціальних комітетів 45 [544].

Загалом же, як зазначається у літературі, більшість парламентів у Західній та Центральній Європі мають 10–20 комітетів [339, с.13; 392, с.177], що дозволяє досягти достатньої спеціалізації їх діяльності. У 118 парламентах (їх палатах) діє не більше ніж по 19 комітетів, у середньому ж парламент (його палата) має 17 (в країнах арабського світу – 11, в країнах Америки – 20) комітетів [545, с.106]. Вченими оптимальна кількість комітетів парламенту також визначається на рівні 10 (К. Стром [546, с.204]) або 20–25 (Ю.Д. Древаль [508]). Досить інформативним є узагальнення В.С. Литвина і А.С. Романюка [389, с.117], а саме, що у малих парламентах країн Європи зазвичай діють 8–20 (в середньому 13) комітетів, у середніх парламентах – 13–23 (в середньому 18), у великих парламентах – 15–25 (в середньому 20).

Виходячи з вищевикладеного, вважаємо неможливим визначення для усіх країн єдиної оптимальної кількості постійних комітетів (комісій), що крім кількості та профілю урядових міністерств також залежить і від чисельності депутатського корпусу, національних традицій парламентаризму, змістовності функцій і повноважень парламенту тощо. Водночас можна погодитись, що у більшості країн (у тому числі й Україні, що має доволі великий парламент) з урахуванням перелічених факторів кількість постійних комітетів (комісій) має становити близько двадцяти (глибша спеціалізація яких може досягатись шляхом утворення додаткових підкомітетів/підкомісій та робочих груп). Відсутнє наразі в Україні, Росії та низці

інших країн законодавче закріплення основних постійних комітетів (комісій) парламенту та їх загальної граничної кількості виступає дієвою гарантією упорядкованості й стабільності системи та статусу таких комітетів. Тут також слід погодитись із І.Ю. Кунець [534, с.74], що врегулювання кількості та кількісного складу комітетів та/або комісій забезпечує чіткість і структурованість організації парламенту, ускладнюючи безпідставне утворення його нових комітетів (комісій).

Зазначимо, що ефективне забезпечення комітетами та/або комісіями реалізації функцій парламенту залежить не тільки від їх кількості та повноважень, але не в останню чергу й від кількісного та якісного складу таких комітетів та/або комісій. Залежно від кількості членів парламенту і його комітетів (комісій), обсягу повноважень парламенту та рівномірністі їх поділу між різними комітетами (комісіями) у законодавстві зарубіжних країн нерідко встановлюється мінімальна та/або максимальна чисельність членів таких комітетів (комісій). Так, постійна депутатська комісія палат Генеральних кортесів Іспанії має складатись щонайменш з 21 члена (ст. 78 Конституції Іспанії від 27.12.1978 р. [483]), а постійна комісія Палати представників Національних Зборів Білорусі – від 5 до 13 депутатів (ст. 25 Регламенту даної палати парламенту від 18.12.2015 р. [527]). Доволі значним є діапазон можливої кількості членів комітетів Державної Думи Федеральних Зборів Росії – «як правило», від 12 до 35 депутатів (ст. 21 Регламенту даної палати парламенту від 22.01.1998 р. [499]). Для порівняння в Україні ще більш значна відмінність між мінімальною та максимальною чисельністю членів комітетів – від 6 до 35 депутатів (п. 4 Постанови Верховної Ради України від 04.12.2014 р. № 22-VIII [41]). У свою чергу слідчі комісії (комітети), як правило, мають менш чисельний склад ніж постійні комітети (комісії). Наприклад, слідчі комісії Сейму Польщі можуть включати до 11 членів (ст. 2 Положення про слідчу комісію Сейму від 21.01.1999 р. [530]), хоча при цьому чомусь залишається не визначена їх мінімальна кількість.

Загалом же, як зауважує Н.В. Панчак-Бялоблоцка [392, с.182], середній розмір комітету парламенту у Західній та Центральній Європі становить 10–20 депутатів. За дещо іншими даними В.С. Литвина і А.С. Романюка [389, с.117] комітет у малих парламентах країн Європи складається з менше 17 (в середньому 12) депутатів, у

середніх парламентах – з 17–27 (в середньому 22), у великих парламентах – з більше 27 (в середньому 32). Великий кількісний склад комітету зазвичай зумовлює його поділ на меші підкомітети або робочі групи, як це, наприклад, має місце у Франції.

В окремих країнах застосовується також підхід до закріплення неоднакової кількості членів усіх комітетів та/або комісій, а різної кількості членів для конкретних парламентських робочих органів. Так, Постійна комісія Генерального Конгресу Мексики складається з 29 членів (ст. 78 Конституції Мексики від 05.02.1917 р. [515]); комісія з питань Європейського Союзу Сейму Польщі – не менше 15 членів (ст. 148а Регламенту Сейму Польщі від 30.07.1992 р. [500]); велика комісія Едускунти Фінляндії – 25 членів, конституційна комісія, комісія з іноземних справ, комісія з фінансів – не менше 17 членів кожна, усі інші постійні комісії – щонайменш 11 членів (пар. 35 Конституції Фінляндії від 11.06.1999 р. [497]). При цьому диференційоване визначення кількості членів для різних комітетів (комісій) більш складне й може бути недостатньо об’єктивним, потребуючи також додаткового обґрунтування кількісного складу тих чи інших комітетів (комісій). Загалом, керуючись принципом рівності комітетів (комісій), правильним вбачається забезпечення приблизно рівного обсягу їх компетенції, а отже й однакової кількості членів таких комітетів (комісій), що зніме питання нерідко значної диспропорції складу «популярних» і «непопулярних» комітетів (комісій) парламенту. Такий підхід відповідатиме парламентській практиці Бельгії, Греції, Ісландії, Ліхтенштейну, Франції та Швейцарії [389, с. 123].

Тут необхідно погодитись із Джоном Джеймсом (John James) і Манкуром Олсоном (Mancur Olson), що невеликий склад комітетів забезпечує їх дієвість, тоді як відносно великий склад комітетів більше відображає різноманітність поглядів і реакцій [547; 548]. На думку В. Френсіса (Wayne Francis) оптимальним розміром парламентського комітету з позиції ефективного прийняття ним рішень є лише 9 членів [549]. Як на нас, для оперативної та продуктивної роботи парламентських комітетів та/або комісій, достатнього представництва у них усіх депутатських фракцій і груп буде виправданим утворення комітетів (комісій) у складі 13–23 членів (з урахуванням загальної кількості депутатів конкретного парламенту). При цьому цілком слушно широке визнання й втілення у законодавстві зарубіжних країн

знайшов принцип комплектування персонального складу комітетів (комісій) на засадах пропорційного представництва усіх фракцій і груп парламенту (Бразилія [482], Грузія [489], Ізраїль [518], Іспанія [483], Італія [519], Молдова [503], Польща [500; 501], Росія [498; 499] та ін.), що дозволяє комітетам (комісіям) ефективно діяти фактично як віддзеркалення і уособлення усього парламенту. Також, як відзначається у науковій літературі, для невеликих парламентських груп з метою забезпечення їх представництва в комітетах (як членів або спостерігачів без права голосу) може бути встановлено особливий підхід (як в Ісландії, Норвегії) [339, с.12–13; 389, с.131, 132]. Підкреслимо, що зміна протягом скликання пропорційного представництва фракцій у парламенті має відображатись і на складі парламентських комітетів (комісій).

Пропорційний розподіл місць у комітетах (комісіях) між фракціями і групами може здійснюватись, наприклад, за застосовуваним у Німеччині методом Сент-Лагю, що є більш точним і справедливим порівняно з методом д’Ондта (застосовуваним в Ірландії, Ісландії, Фінляндії), не надаючи переваг великим парламентським фракціям. Хоча, як зазначається [396, с.3–5], в європейських парламентах використання методу д’Ондта найчастіше визначається практикою та не є імперативним, слугуючи лише відправною точкою у діалозі стосовно прийнятного розподілу посад у комітетах.

У зарубіжних країнах існують різні способи формування складу комітетів (комісій) парламенту [37, с.8; 59, с.15; 73, с.18; 508], зокрема основними з них є обрання членів комітетів (комісій) на засіданнях парламенту або його палати (Казахстан, Молдова, Німеччина, Перу, Франція та ін.), їх призначення головою парламенту (палати) за пропозицією відповідних депутатських фракцій (наприклад, Бразилія та Індія), а також призначення особливим відбірковим комітетом за погодженням з парламентськими партіями і урядом (наприклад, Великобританія, Кіпр, Фінляндія). Кожен із вищеперелічених способів може розглядатись як достатньо дієвий і об’єктивний, якщо у підсумку обрання/призначення членів комітетів (комісій) відбувається на засадах пропорційного представництва парламентських фракцій, насамперед спрямовуючись на організацію ефективної роботи парламенту, максимально відповідаючи інтересам як депутатських фракцій, так і конкретних парламентарів. Водночас найбільш легітимним і демократичним,

таким, що відповідає представницькій, колегіальній природі парламенту, вбачається обрання членів комітетів (комісій) саме на засіданнях парламенту (його палати).

До критеріїв призначення парламентарів у комітети та/або комісії парламенту у зарубіжних країнах насамперед відноситься стаж парламентської роботи та бажання самого депутата чи сенатора [256; 550, с.195]. При цьому навряд чи можна визнати достатнім лише критерій бажання депутата для його призначення у певний комітет (комісію), що наразі має місце у парламентах Казахстану (ст. 15 Закону Казахстану від 07.05.1997 р. [493]) і Молдови (ст. 13, 17 Закону Молдови від 02.04.1996 р. [503]). Тут маємо не погодитись із О.Х. Молокаєвою щодо функціонування комітетів і комісій палат Федеральних Зборів Росії «на професійній основі» [52, с.16], оскільки при їх формуванні враховується не стільки професійність і досвідченість парламентарів, скільки їх політична приналежність та бажання. Як наголошують О.Ю. Бруслик та І.В. Мукомела [74, с.52], професія і досвід практичної діяльності загалом враховуються при розподілі парламентарів у комітети палат Конгресу США.

Відтак, вважаємо, що до вищевказаних критеріїв також має належати фах і професійний досвід парламентаря, конкретні результати (а не лише стаж) його парламентської роботи тощо. В цілому ж поєднання означених критеріїв забезпечуватиме (зокрема і в Україні) не лише політичну структурованість персонального складу комітетів, але й його максимальну професійність, вмотивованість та, як наслідок, ефективність. У той же час деякі критерії комплектування парламентських комітетів (комісій) в значній мірі є неформальними й не позбавлені абстрактності, що унеможливлює точне нормативне формулювання їх змісту. Для федеративних держав із декількома державними мовами може бути корисним досвід Швейцарії, у якій згідно Ю.Д. Древаль комісії Федеральних зборів формуються з урахуванням мовного та регіонального факторів [508]. Також регіональний фактор враховується при комплектуванні комітетів Парламентської Скупщини Боснії і Герцеговини, а стать депутатів – при їх розподілі у комітети Зборів Північної Македонії [389, с.132, 135]. З огляду на унітарний устрій України та єдину державну мову, а також з метою запобігання політичному зловживанню мовним і регіональним питаннями в умовах триваючої зовнішньої агресії впровадження подібних критеріїв у парламентській практиці України наразі недоцільно.

Відмітимо, що формування персонального складу комісій Парламенту Молдови та Едускунти Фінляндії серед іншого передбачає визначення заступників членів таких комісій (ст. 21 Закону Молдови від 02.04.1996 р. [503], пар. 35 Конституції Фінляндії від 11.06.1999 р. [497]). Подібне також зустрічається у парламентській практиці Естонії, Північної Македонії, Нідерландів, Португалії та інших країн. Така практика (за умови детального врегулювання статусу заступника члена комітету та/або комісії) розглядається нами як додаткова гарантія безперервної працездатності парламентських комітетів (комісій), що забезпечує залучення більшої кількості парламентарів до роботи відповідних комітетів (комісій) й запобігає блокуванню їх роботи через відсутність (з різних причин) кворуму для проведення засідань.

Досить неоднозначною постає практика членства парламентарів одразу у декількох комітетах (комісіях), що має місце у Бельгії, Ірландії, Іспанії, Молдові, Польщі, Словенії, США та інших країнах. Так, наприклад, у Болгарії, Грузії, Латвії, Словаччині, Швейцарії депутат зазвичай є членом двох комітетів, у Андоррі, Монако, Чорногорії – трьох комітетів [389, с.130], а у Сенаті Конгресу США – чотирьох комітетів (у Палаті представників – двох комітетів) [74, с.50]. З одного боку, такий підхід гарантує достатню кількість членів в усіх комітетах парламенту (особливо при порівняно невеликому депутатському корпусі). До переваг можна віднести й забезпечення більшої пов’язаності різних комітетів (комісій), а також розширення фахової компетентності парламентарів у різних сферах парламентської діяльності. Як зазначає Майкл Л. Мезей (Michael L. Mezey), досвід роботи у комітеті дозволяє парламентарям стати експертами у певній сфері [551, с.69]. З іншого ж боку, навряд чи може йтися про однакову ефективність роботи депутата одночасно у декількох «галузевих» комітетах, що у той же час не стосується їх роботи у тимчасових та/або слідчих комісіях, членство у яких є менш часо- і працемістким [539].

У більшості зарубіжних країн (Білорусь [525; 526; 527], Ізраїль [518], Ісландія [474], Іспанія [483], Казахстан [493], Мексика [515], Росія [498; 499; 529], Угорщина [480] та ін.) персональний склад комітетів та/або комісій парламенту утворюється тільки членами такого парламенту або однієї з його палат. Наприклад, пар. 48 Конституції Фінляндії від 11.06.1999 р. [497] і ст. 32 Конституції Чехії від

16.12.1992 р. [492] встановлюють, що член уряду (навіть якщо він є депутатом або сенатором) не може бути членом парламентських комітетів та/або комісії. Значного поширення набув й інший підхід, що дозволяє входити до складу комітетів та/або комісій іншим особам (перш за все, членам уряду). Зокрема, у Німеччині це члени та уповноважені урядів земель (ст. 52 Конституції Німеччини від 23.05.1949 р. [476]), а у Латвії – міністри та уповноважені ними посадові особи (ст. 63 Конституції Латвії від 15.02.1922 р. [484]). З одного боку, включення представників уряду до складу парламентських комітетів (комісій) сприяє їх більш щільній співпраці, активному та безпосередньому представництву законопроектів й інших інтересів уряду у парламенті. З іншого ж боку, досягнення вказаних цілей не потребує обов'язкового входження представників уряду до складу парламентських комітетів (комісій). Також дещо неоднозначною постає повноправна участь у роботі та прийнятті рішень парламентських комітетів (комісій) представників уряду, якщо вони не є членами парламенту й не мають представницького мандату. У зв'язку із цим виваженим вбачається досвід Індії та Пакистану, де кожен міністр і генеральний аторней (прокурор) може бути призначений членом парламентського комітету та брати участь в його роботі, але без права голосу (ст. 88 Конституції Індії від 26.11.1949 р. [473], ст. 57 Конституції Пакистану від 12.04.1973 р. [477]). Вважаємо, що у подібному форматі до роботи парламентських комітетів (комісій) можуть залучатись й інші особи, наприклад, представники глави держави та органів місцевого самоврядування.

Разом з тим слід погодитись із обґрунтованістю включення в окремих випадках до складу парламентських комісій (комітетів) відповідних фахівців, якщо встановлення певних фактів дійсно потребує застосування спеціальних знань (розслідування у справі про імпічмент посадових осіб, встановлення факту розладу здоров'я глави держави тощо). Зокрема, згідно ст. 47 Конституції Казахстану від 30.08.1995 р. [490] в рамках процедури дострокового припинення повноважень глави держави парламент утворює комісію, що має складатись із депутатів і «спеціалістів у відповідних галузях медицини». Цілком логічно, що на таких членів парламентських комітетів та/або комісій мають поширюватись права, обов'язки та гарантії, які мають

парламентарі у зв'язку з роботою у комітетах (комісіях) парламенту, у тому числі йдеться і про їх індемнітет. До речі, досить прогресивною вбачається передбачене ст. 105 Конституції Індії від 26.11.1949 р. [473] поширення заборони притягнення до відповідальності за висловлювання у парламентських комітетах не тільки на їх членів, але й на інших осіб, що беруть участь у засіданні комітету.

По-різному у зарубіжних країнах вирішується питання кворуму на засіданнях парламентських комітетів та/або комісій, що, як правило, становить більше половини загальної кількості їх членів (Білорусь [525], Молдова [503], Польща [500; 501], Росія [498; 499], США [511; 512]) або не менше двох третіх загальної кількості їх членів (Казахстан [493], Росія – слідчі комісії [529], Фінляндія [497]). Попри переваги якомога більшої присутності членів парламентських комітетів та/або комісій на їх засіданнях (плюралізм поглядів, пошук компромісних рішень тощо), вважаємо, що за загальним правилом даний кворум має бути «більше половини кількості їх членів», що цілком достатньо для демократичного і легітимного ухвалення більшості рішень й не дозволяє меншості блокувати роботу відповідних робочих органів парламенту.

Сама ж по собі обов'язкова участь парламентарів у діяльності комітетів та/або комісій (не тільки присутність на засіданнях) має розглядатись як одна з ключових складових і принцип їх статусу. При цьому навряд чи є ефективним законодавче зобов'язання членів постійних комітетів палат парламенту Казахстану брати «активну» участь в їх діяльності [493] з огляду на абстрактність і оціночний характер ступеню активності такої участі. Натомість в контексті забезпечення дисципліни розглядаємо як позитив застосовування у Болгарії [453, с.70–72], Казахстані [493], Латвії [453, с.70–72], Молдові [503], Польщі [500; 501] та деяких інших країнах до депутатів стягнень (як правило, у вигляді зниження певного розміру заробітної плати) через їх відсутність на засіданнях парламентських комітетів та/або комісій без поважних причин, що, як на нас, також мають застосовуватись і за порушення інших обов'язків депутатів як членів відповідних комітетів та/або комісій. Зокрема, такий підхід реалізовано у Франції [74, с.90, 91]. Крім невиплати заробітної плати досить ефективними стягненнями можуть бути й запропоновані О.Х. Молокаєвою [52, с.22, 23] для застосування щодо членів комітетів і комісій палат Федеральних Зборів Росії

позбавлення їх умов матеріально-фінансового та соціально-побутового забезпечення, а також виведення зі складу відповідного комітету (комісії).

Слід звернути увагу і на практику застосування більш істотних стягнень за порушення депутатами своїх обов'язків у комітетах (комісіях). Так, у Франції такими стягненнями є заклик до порядку, заклик із занесенням до протоколу, осуд, осуд з тимчасовим виключенням [552]. Схожі стягнення (нагадування, зауваження, осуд, позбавлення слова, позбавлення права присутності на засіданні тощо) застосовуються і в інших країнах [553]. Крім того, у Бразилії, Великобританії, Індії, Латвії, Португалії, США [67, с.120, 121; 453, с.70–72] та інших країнах депутат може бути достроково позбавлений мандата, втім зазвичай це стосується його порушень у парламенті в цілому (наприклад, неетична поведінка, прогул більшості засідань), а не порушень саме обов'язків у комітеті (комісії). Так чи інакше, слід визнати перспективність імплементації подібного досвіду для розширення підстав і форм відповідальності комітетів Верховної Ради України, їх керівництва та членів.

Важливою складовою продуктивної діяльності парламентських комітетів і комісій є раціональна організація та ефективне керівництво їх роботою. Одним із ключових питань виступає порядок призначення (обрання) керівництва комітетів і комісій парламенту у зарубіжних країнах. Зокрема, як вказують В.С. Журавський [59, с.16] і О.В. Марцеляк [37], голова парламентського комітету (комісії) може обиратися на засіданнях парламенту або його палати (Казахстан, Молдова, Німеччина, Росія, США), обиратися самим комітетом (Австралія, Польща), призначатися головою парламенту (Великобританія), а також призначатись відповідним комітетом (Мексика). Не може викликати заперечень, що обрання керівництва парламентських комітетів та/або комісій є більш демократичним ніж його призначення, що відповідає принципу колегіальності у роботі парламенту, його палат і конкретних комітетів (комісій). У той же час не менше значення мають критерії обрання/призначення голови комітету (комісії), оскільки нерідко визначальне значення має приналежність кандидата до тієї чи іншої парламентської фракції або групи, приділяючи другорядну увагу наявності в нього достатнього авторитету і досвіду (політичного, професійного, організаційно-управлінського). Наприклад, у Конгресі США посади голів комітетів

обіймають представники більшості, що обираються з урахуванням стажу їх роботи в комітеті [74, с.71]. Окрім того, вважаємо, що принцип пропорційності, застосовуваний щодо формування персонального складу парламентських комітетів та/або комісій, може використовуватись і щодо обрання (призначення) їх керівництва, що становитиме одну з гарантій прав парламентської опозиції. Як відзначається у науковій літературі [339, с.12–13], у парламентах зарубіжних країн керівні посади у комітетах зазвичай розподіляються між партіями коаліції, гарантуючи при цьому керівництво певною кількістю комітетів й опозиційним партіям.

Таким чином, загальною рисою парламентаризму у зарубіжних країнах є формування виключно або переважно з членів парламенту комітетів (комісій) усієї палати, об’єднаних комітетів (комісій) двох палат, а також головних, «галузевих», спеціальних, слідчих та інших комітетів (комісій) палати чи усього парламенту як його робочих органів, що здійснюють нормопроектні, контрольні та інші повноваження, а в окремих країнах самостійно виконують й деякі функції легіслатури. Організація діяльності парламентських комітетів і комісій у зарубіжних країнах виявляє зумовлені особливостями конституційного ладу, форми правління, правової системи, традицій та практики державотворення відмінності в частині організаційної форми та видів парламентських робочих органів, їх підпорядкованості та ролі у законодавчому процесі та парламентському контролі, рівня та обсягу конституційно-правового регулювання статусу, кількості та складу комітетів та/або комісій, підходів до його формування тощо. Використання зарубіжного досвіду в Україні актуалізує формування сильної системи комітетів, зокрема шляхом ухвалення (оновлення) профільних законів про парламентські комітети і комісії, розширення конституційного регулювання їх статусу, продовження роботи ключових комітетів у міжсесійний період, інтенсифікації комітетських слухань, посилення гарантій діяльності (інформаційних прав) комітетів та відповідальності їх членів, об’єднання функціонально подібних комітетів і усунення диспропорції їх складу, врахування фаху та досвіду при призначенні членів комітетів, призначення їх заступників.

4.2. Напрямки вдосконалення конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України

Сьогодні комітети як основні робочі органи Верховної Ради України відіграють провідну роль у всебічному забезпеченні усіх напрямків її діяльності, істотно спрощуючи та пришвидшуючи реалізацію законодавчої, контрольної й інших функцій парламенту. Передумовою цього є відповідний конституційно-правовий статус комітетів Верховної Ради України, цілісність якого забезпечується конституційною гарантованістю, наявністю профільного закону та регламенту парламенту, що закріплюють принципи та гарантії діяльності, завдання і повноваження комітетів, порядок їх утворення та припинення повноважень, внутрішню організацію комітетів, статус їх керівництва та членів, відповідальність тощо. Разом з тим розвиток парламентаризму в Україні, оновлення та ускладнення завдань і потреб парламентської діяльності, вітчизняна практика та зарубіжний досвід на тлі відсутності єдиного усталеного бачення шляхів розвитку комітетів Верховної Ради України, недостатньої ефективності їх діяльності, остаточної невпорядкованості та фрагментарності існуючого конституційно-правового регулювання виявляють необхідність удосконалення інституту комітетів Верховної Ради України.

Зазначимо, що окремі питання функціонального та організаційного реформування парламентських комітетів в України раніше вже розглядалися у роботах таких вчених як О.М. Анохін [29; 205], О.Ю. Бруслик та І.В. Мукомела [74], В.А. Гошовська [554], В.І. Риндюк [555; 556], І. Хмелько (Irina S. Khmelko), Ч. Вайз (Charles R. Wise) і Т. Браун (Trevor L. Brown) [557] та інші. У той же час їх наукові роботи, що наразі частково вже втратили свою актуальність, стосуються лише деяких аспектів удосконалення конкретних елементів статусу комітетів Верховної Ради України, не відображаючи комплексний підхід до оновлення конституційно-правового регулювання організації та діяльності парламентських комітетів у сучасних державних і політико-правових реаліях України. А відтак в контексті підвищення ефективності функціонування комітетів Верховної Ради України й вбачаються актуальними питання вдосконалення їх конституційно-правового статусу.

Передусім, відмітимо, що удосконалення конституційно-правового статусу парламентських комітетів в Україні повинно мати цілеспрямований, послідовний і всебічний характер. По-перше, визначення та реалізація векторів і напрямків розвитку даного інституту має ґрунтуватись на чіткому, обґрунтованому розумінні організаційного місця та функціональної ролі комітетів у парламенті та державі в цілому. Парламентсько-президентська форма правління, динамічна розбудова парламентаризму та демократичні засади державної влади в Україні актуалізують формування «сильної» системи комітетів Верховної Ради України як її основних робочих органів. Визнання необхідності створення саме сильної системи комітетів знаходить підтримку і у науковій літературі [231]. Це насамперед потребує забезпечення стабільності та цілісності розвиненої системи комітетів, їх функціонування протягом усього скликання парламенту, достатньої юридичної гарантованості статусу комітетів, наявності у них усталених широких повноважень законопроектного, організаційного та контрольного характеру, а також реального консенсусного напрацювання комітетами проектів рішень Верховної Ради України, справжнього впливу комітетів на усі аспекти діяльності парламенту. Зміцнення статусу та зростання ролі комітетів розглядається у науковій літературі як невід'ємна умова розвитку парламентаризму в Україні [39, с.43, 45; 339].

По-друге, враховуючи неоднозначну практику непослідовних змін у статусі Верховної Ради України, трансформація організації діяльності її комітетів повинна здійснюватись своєчасно та планомірно, на підставі відповідних програм і планів. Першочерговим кроком з удосконалення статусу комітетів має бути підготовка та затвердження постановою парламенту засадничої Концепції (Стратегії, Плану заходів) розвитку комітетів Верховної Ради України як складової більш загальних програм розбудови парламентаризму. Змістовно дана Концепція повинна визначати не лише стратегічні завдання та напрямки їх реформування, але й конкретні нормотворчі та організаційні заходи, строки їх виконання та відповідальних за це суб'єктів. На сьогодні подібний програмний документ відсутній, а існуючі Рекомендації Місії Європейського Парламенту з оцінки потреб щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [223]

містять тільки окремі заходи з удосконалення статусу її комітетів, до того ж не передбачаючи чітких шляхів їх втілення. Не можна не відмітити і стан реалізації таких рекомендацій у 2019 р. за оптимістичною оцінкою лише на 41,8 % [558, с.9].

І, по-третє, комплексність удосконалення інституту парламентських комітетів вимагає узгодженого оновлення усіх елементів їх конституційно-правового статусу на конституційному, законодавчому і підзаконному рівнях. Внесення змін до Конституції України, профільного закону про комітети Верховної Ради України, її регламенту й інших законодавчих актів має ґрунтуватись на належному науковому обґрунтуванні з урахуванням природи парламентських комітетів, поточних потреб парламентської діяльності, наявного ресурсного забезпечення, особливостей конституційного державного ладу й позитивного зарубіжного досвіду. Не можна не зауважити, що реальне удосконалення статусу комітетів Верховної Ради України потребує не тільки оновлення конституційно-правових засад, але й забезпечення їх безпосередньої практичної реалізації в організації та діяльності парламентських комітетів. Це потребує й розвиненості громадського суспільства, високої правосвідомості та професійності персонального складу комітетів та їх секретаріатів. Ефективність діяльності парламентських комітетів також залежить від достатнього рівня матеріально-фінансового та організаційно-кадрового забезпечення.

Отже, нижче стисло викладемо основні тези майбутньої Концепції розвитку комітетів Верховної Ради України.

Одним із первинних заходів із удосконалення конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України має бути більш розгорнуте закріплення у Конституції України від 28.06.1996 р. [32] основних засад їх організації та діяльності. Це дозволить не тільки підвищити рівень юридичної гарантованості інституту комітетів, остаточно чітко визначити їх місце та роль у парламенті, але й забезпечить стабільність статусу комітетів, його убезпечення від ситуативних кон’юнктурних змін. Зокрема, не переобтяжуючи Конституцію України, доцільним постає уточнення функцій комітетів і засад їх утворення, а також врегулювання питань підпорядкованості комітетів Верховній Раді України, принципів і ключових гарантій їх організації та діяльності (наприклад, пропорційне представництво у комітетах

депутатських фракцій і груп, право проводити комітетські слухання, обов'язковість виконання законних вимог комітетів), переліку основних комітетів тощо.

Відповідно до ч. 5 ст. 89 Конституції України організація і порядок діяльності комітетів Верховної Ради України має встановлюватись законом. При цьому, як ми вже відзначали у п. 1.4 Розділу 1, у науковій літературі існують різні підходи щодо належного врегулювання статусу парламентських комітетів законом України або постановою Верховної Ради України. На нашу думку, з огляду на загальнодержавне значення діяльності комітетів, наявність у них окремих повноважень і прав відносно органів, установ і осіб за межами парламенту (запрошення на засідання/слухання, запит матеріалів і т. ін.) оптимальним постає саме законодавче врегулювання статусу комітетів, що характеризується вищою юридичною силою, більшою стабільністю та ретельністю свого змісту. Разом з тим фрагментарність, неузгодженість і деяка застарілість чинного Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] актуалізують його системне оновлення й викладення у новій редакції. При цьому на другому Діалозі Жана Моне із впровадження інституційної реформи Верховної Ради України [372] висловлювались й більш радикальні пропозиції щодо ухвалення взагалі нового закону про комітети.

Отже, забезпечення цілісності й узгодженості профільного закону про комітети потребує послідовного врегулювання ним місця і завдань комітетів у парламенті; змісту принципів їх організації та діяльності; функцій та повноважень комітетів, порядку їх реалізації; засад утворення та припинення повноважень, правил формування і зміни персонального складу комітетів; повноважень посадових осіб і членів комітетів; статусу підкомітетів, робочих груп й інших органів діючих при комітетах; гарантій діяльності комітетів і засад взаємодії; форм і підстав відповідальності комітетів і їх персонального складу; порядку організації та проведення засідань, слухань та інших форм роботи комітетів тощо. Вважаємо, що такий підхід сприятиме упорядкованості та конкретизації конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України, усуненню його прогалин, суперечностей і дублювань, а у підсумку – правильності та одноманітності правозастосування.

В даному контексті не можна не вказати нагальність внесення змін і доповнень до Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34]. Як на нас,

він має не дублювати матеріальні норми Конституції України та профільного Закону України про парламентські комітети, а, ґрунтуючись на них, здійснювати процесуальне регулювання насамперед тих аспектів організації та діяльності комітетів, що безпосередньо пов'язані з роботою пленарних засідань Верховної Ради України. Зокрема, йдеться про порядок утворення та припинення повноважень парламентських комітетів, обрання та відкликання їх посадових осіб і членів, а також участь комітетів у різних стадіях законодавчого процесу, підготовці та попередньому розгляді інших питань, що виносяться на розгляд Верховної Ради України. Так, порядок розгляду законопроектів у комітетах має визначатись не профільним законом про комітети (як пропонує З.О. Погорєлова [230, с.159]), а регламентом парламенту.

Важливе значення для удосконалення конституційно-правового статусу комітетів, у тому числі їх персонального складу, має оновлення Закону України «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 р. № 2790-XII [117], що багато у чому є змістовно та морально застарілим, не враховує усіх сучасних викликів і потреб депутатської діяльності. Виходячи з системності законодавства про комітети, предмет регулювання даного законодавчого акту має не дублювати (до того ж часом досить неточно) права і обов'язки парламентарів у комітетах, а стосуватись загальних прав, обов'язків та гарантій діяльності народних депутатів України, що є основою для їх вже спеціального статусу у складі комітетів, а також розкривати особливості поєднання базового статусу народного депутата України з його правами та обов'язками у різноманітних депутатських об'єднаннях і органах парламенту.

Дещо меншою мірою удосконалення статусу комітетів Верховної Ради України також пов'язане з ухваленням і внесенням змін до інших законодавчих актів. Перш за все, це Закон України «Про тимчасові комісії Верховної Ради України», який серед іншого мав би розмежовувати компетенцію комітетів та тимчасових спеціальних і слідчих комісій, визначати засади їх взаємодії та спільної діяльності. При цьому можливим, але дискусійним залишається затвердження єдиного Закону України про комітети і тимчасові комісії, ухвалення якого є досить організаційно і політично складним. Прийняття законів України про нормативно-правові акти, про парламентський контроль, про парламентську опозицію і т. ін. (з урахуванням їх

реального змісту) також очікувано сприятиме підвищенню ефективності реалізації відповідних напрямків діяльності комітетів Верховної Ради України [36].

Підзаконне регулювання займає порівняно невелику частку правових засад діяльності парламентських комітетів (наприклад, це Положення про секретаріат комітету, постанови про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів, обрання їх персонального складу). З цього приводу маємо відзначити нагальність не лише забезпечення повної та точної відповідності таких підзаконних актів положенням Конституції та законів України, але й певної інтенсифікації регулювання комітетами своєї організації та діяльності (у тому числі спільної нормотворчості декількох комітетів), що сприятиме застосуванню законодавчих норм, підвищенню самостійності комітетів й врахуванню їх поточних задач і потреб.

Удосконалення статусу комітетів Верховної Ради України неможливе без формулювання належного переліку принципів їх організації та діяльності, що мають не лише уособлювати певні основоположні політико-правові ідеї та цінності, але й безпосередньо визначати зміст регулювання статусу парламентських комітетів. Перелік принципів діяльності комітетів, закріплений ст. 3 чинного Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], є неповним, формулювання окремих принципів неточним, а їх вплив на діяльність комітетів нерідко номінальним. Саме тому до основних принципів не тільки діяльності, а і організації комітетів має відноситись верховенство права, гласність, вільне обговорення і вирішення питань, професійність, об’єктивність, науковість, патріотизм, плановість, системність, взаємодія та ін. Важливою засадою організації діяльності парламентських комітетів також є їх функціональна самостійність, поєднана з відповідальністю перед Верховною Радою України та підзвітністю їй, а також координованістю діяльності головою парламенту, змістовне наповнення чого ще має дістати належного законодавчого визначення.

Серед основоположних принципів організації та діяльності комітетів провідного значення набуває принцип верховенства права, що комплексно передбачає вимоги до демократизму, законності, правової визначеності та дотримання прав людини в роботі комітетів Верховної Ради України. У сучасній демократичній правовій державі діяльність парламентських комітетів потребує

широкого втілення принципу гласності, який би гарантував не тільки всебічне інформування у різноманітних формах суспільства про перебіг і результати діяльності комітетів, але й залучення до неї громадськості, здійснення громадського контролю за роботою комітетів із забезпеченням зворотного зв'язку. Адже, як слушно відзначає з цього приводу С.М. Клімова, в Україні давно назріла необхідність створення нових форм роботи комітетів із участю громадськості [347]. Дійсно ефективна реалізація компетенції комітетів Верховної Ради України неможлива без їх функціональної системності, що насамперед визначається спільністю їх мети, підзвітністю парламенту, чітким розподілом предметів відання, взаємодією, узгодженістю та координованістю діяльності. Підкреслимо, що дієвість цих та інших принципів актуалізує розгорнуте закріплення на законодавчому рівні не тільки їх переліку, але й конкретного змісту та гарантій реалізації, що б реально втілювались в елементах конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України.

Поширеною в окремих зарубіжних країнах, але дискусійною в Україні є можливість продовження роботи ключових комітетів у міжсесійний період, у тому числі з покладенням на них виконання окремих функцій парламенту. Разом з тим у зв'язку з недостатньою розвиненістю парламентаризму це може мати наслідком необ'єктивне формування складу таких комітетів, нелегітимну підміну ними парламенту та зловживання їх повноваженнями. З іншого боку, продовження у міжсесійний період роботи ключових комітетів для здійснення певних представницьких, законопроектних та контрольних повноважень за умови належної урегульованості їх статусу дійсно сприятиме безперервності функціонування парламенту, у тому числі у надзвичайних обставинах.

Наступним пріоритетним напрямком розвитку інституту парламентських комітетів вбачається удосконалення конституційно-правового регулювання їх функцій та повноважень. На сьогодні відповідно до повноважень самої Верховної Ради України Законом України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] передбачено виконання законопроектної, організаційної та контрольної функцій, що зумовлює доцільність закріплення у Конституції України не тільки законопроектної та контрольної, а і організаційної функції комітетів. При цьому у дійсності

законопроектна функція, стосуючись проектів законів та інших актів парламенту, може бути визначена більш широко як нормопроектна, а організаційна функція також змістовно включає й установчо-номінаційний напрямок роботи.

Першочергово слід вказати на необхідність забезпечення відповідності законодавчого регулювання законопроектної функції комітетів та їх повноважень у даній сфері. Розробка комітетами законопроектів з огляду на її тривалість і часомісткість в умовах значного завантаження комітетів має бути трансформована в організацію та координацію ними такої роботи (ініціювання розробки, схвалення концепції законопроекту, залучення підкомітетів або робочих груп, схвалення підготовленого законопроекту), що спрощуватиме подальший розгляд ними подібного законопроекту. При цьому маємо погодитись із недоцільністю повернення комітетам права законодавчої ініціативи, що на практиці успішно реалізується від імені парламентського комітету його посадовими особами і членами.

Окрім того, з метою пришвидшення та підвищення якості підготовки комітетами законопроектів актуалізується інтенсифікація такої конструктивної практики як утворення робочих груп при комітетах, що насамперед потребує відсутнього наразі законодавчого врегулювання правил і порядку їх діяльності. Водночас ефективність подібних робочих груп прямо залежить від компетентності їх персонального складу, до якого мають включатись не тільки народні депутати України, але й вчені, фахівці, представники громадськості та зацікавлених сторін. Важливого значення набуває й забезпечення представленості у складі робочих груп осіб, які підтримують не тільки схвалену парламентським комітетом концепцію законопроекту, але й відповідні альтернативні підходи.

Поліпшенню законопроектної роботи комітетів Верховної Ради України сприятиме й посилення їх взаємодії з органами публічної влади, громадськими об’єднаннями, суб’єктами наукової і науково-технічної діяльності. Зокрема, йдеться про подолання існуючого на сьогодні формалізму та розширення використання права комітетів на звернення до вказаних суб’єктів (перелік яких у Законі України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] викладено дещо неточно) з приводу висловлення ними пропозицій до законопроектів (що має поширюватись і на проекти інших актів

парламенту). Також задля одержання всебічних наукових висновків (не тільки від Апарату Верховної Ради України) обов'язковий характер повинно мати направлення комітетами проектів парламентських актів для одержання експертних висновків до наукових установ і організацій, вищих навчальних закладів, які можуть залучатись і на етапі розробки та доопрацювання законопроектів. З метою підвищення якості одержуваних комітетом наукових експертних висновків, відповідальності та мотивації суб'єктів наукової діяльності оптимальним буде їх переважне залучення до роботи комітету на договірних, оплатних засадах. Громадське обговорення законопроектів у комітетах має включати не лише оприлюднення законопроекту, проведення консультацій і слухань за участі громадськості, обов'язкове запрошення представників зацікавлених сторін, вчених та експертів на засідання комітету, але й узагальнення та врахування комітетами одержаних пропозицій і зауважень.

Іншим напрямком удосконалення законопроектної діяльності комітетів Верховної Ради України має бути чітке законодавче врегулювання механізму взаємодії головного комітету з іншими парламентськими комітетами на різних стадіях законодавчого процесу. Перш за все, потребує певного уточнення розподіл предметів відання комітетів задля уникнення в їх роботі дублювань і суперечностей з приводу підвідомчості, підвищення ролі висновків інших (не головного) комітетів, інтенсифікація проведення їх спільних засідань, розширення кола комітетів, які обов'язково проводять експертизу законопроекту (регламентний комітет, комітет з питань прав людини тощо), процесуального врегулювання форм і заходів подолання головним комітетом розбіжностей у висновках різних комітетів.

Слід звернути увагу й на необхідність доопрацювання алгоритму повернення комітетом законопроектів (через порушення правил оформлення, відсутність фінансово-економічного обґрунтування тощо), нечасте застосування якого на тлі розвиненого законодавчого «спаму» (спроба обмеження якого, наприклад, передбачалась законопроектом від 22.06.2017 р. реєстр. № 6640 [559]) призводить до переобтяження комітетів розглядом недосконалих, нежиттєздатних, популістичних законопроектів. З іншого боку, у законодавстві мають бути передбачені дієві запобіжники штучного затягування розгляду законопроектів у комітетах, у тому числі

певного обмеження потребує право Верховної Ради України надавати головному комітету додатковий час для попереднього розгляду ним законопроекту.

Виходячи з розглянутих нами у п. 2.1 Розділу 2 особливостей участі парламентських комітетів у законодавчому процесі, узагальнено маємо констатувати нагальність усунення неузгодженості окремих положень профільного закону про комітети з Регламентом Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] (наприклад, щодо роботи комітетів із зауваженнями/поправками до законопроекту). Водночас даний Регламент Верховної Ради України так само не позбавлений прогалин, зокрема в частині регулювання змісту попереднього розгляду головним комітетом законопроектів, порядку та строків їх підготовки (доопрацювання) до розгляду (повторного розгляду) на пленарних засіданнях. Оновлення таких законодавчих актів сприятиме посиленню ролі комітетів Верховної Ради України у законодавчому процесі, упорядкованості та організованості підготовки та розгляду ними проектів парламентських актів, точному і неухильному дотриманню комітетами правил законодавчого процесу. Також наголосимо на доцільності визнання не тільки політичної, а і позитивної конституційно-правової відповідальності комітетів за належне опрацювання та проходження законопроектів у парламенті.

Крім того, вважаємо виправданим позбавлення головного комітету деяких другорядних повноважень техніко-юридичного характеру (внесення редакційних уточнень до законопроекту, оформлення прийнятого закону, підготовка його уточненого тексту, ведення справи закону тощо), що цілком можуть здійснюватись секретаріатом головного комітету під його загальним керівництвом. Натомість же доцільним постає зосередження діяльності головного комітету на питаннях забезпечення реалізації законопроекту після його затвердження (ініціювання внесення до законів змін, що зумовлюються прийняттям закону; обов’язкове, а не факультативне одержання урядового плану заходів, необхідних для введення закону в дію), що особливо актуалізується у зв’язку з непоодинокими випадками невиконання (неналежного виконання) прийнятих парламентом законів.

На відміну від законопроектної та контрольної функцій комітетів природа та зміст їх організаційної функції формулюється у законодавстві не досить розгорнуто

та послідовно. У зв'язку із цим має бути чітко визначено сутність організаційної функції комітетів (забезпечувально-допоміжний характер, направленість на створення належних умов їх ефективного функціонування) й відмежовано від неї деякі суміжні напрямки та форми діяльності парламентських комітетів. Перш за все, йдеться про їх повноваження номінаційного характеру (попереднє обговорення та підготовка висновків по кандидатурам, які обираються, призначаються, затверджуються парламентом), що пов'язані з забезпеченням реалізації номінаційних повноважень Верховної Ради України. Те ж саме стосується й участі комітетів у міжпарламентській діяльності (має відношення до реалізації представницької функції парламенту), підготовки висновків з питань призначення референдуму та виборів (може розглядатись в контексті нормопроектної функції комітетів) тощо.

Що ж до суто організаційного напрямку діяльності комітетів, відзначимо нагальність приведення у відповідність визначеного Законом України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] змісту організаційної функції (ст. 13) правам і обов'язкам комітетів при її здійсненні (ст. 17–23), які також охоплюють не усі форми організаційної діяльності комітетів. Уточнення формулювання та конкретизація сутності, порядку й гарантій реалізації таких наразі дещо абстрактно визначених організаційних прав і обов'язків (наприклад, надання роз'яснень комітету, підготовка питань на розгляд парламенту) залишається поточним завданням удосконалення профільного Закону України та Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34]. При цьому право комітетів надавати неофіційні роз'яснення щодо застосування законів України взагалі може бути вилучене, враховуючи здійснення офіційного тлумачення законодавства Конституційним Судом України, переважання політичної діяльності над професійністю в роботі комітетів, їх завантаженість іншими повноваженнями. Також з метою удосконалення організаційної діяльності парламентських комітетів доцільним постає законодавче визначення правової природи доручень комітету, що адресуються його членам, та меж їх застосування.

Важливе значення для підвищення організованості роботи комітетів набуває розширення їх планування та звітування, забезпечення належного виконання планів

роботи, запобігання формальному ставленню до них і дієвого контролю парламенту за їх виконанням, у тому числі шляхом розгляду звітів комітетів. Саме тому мають бути усунені прогалини регулювання підготовки звітів комітетів, порядку та наслідків їх розгляду парламентом.

Досить проблемним залишається питання інформаційного забезпечення комітетів. З одного боку, вони наділені дещо абстрактно сформульованим правом отримувати від органів публічної влади та організацій для забезпечення своєї діяльності необхідні їм матеріали і документи. Подібна майже необмеженість інформаційних прав комітетів задля запобігання зловживання ними потребує встановлення меж і способів реалізації їх права на отримання інформації (у тому числі з обмеженим доступом). З іншого боку, належним чином несформульована обов'язковість надання відповідними суб'єктами інформації на звернення комітетів, позаяк їх звернення обов'язкові до розгляду, а не до виконання (як це було за першою редакцією Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33]). Окрім розгорнутого врегулювання порядку та гарантій надання комітетам запитуваної інформації додатковим засобом інформаційного забезпечення комітетів може бути надання їм права на комітетський (депутатський) запит з питань, що належать до предметів їх відання (з визначенням питань, які не можуть бути предметом такого запиту).

Не можна окремо не відмітити особливості участі комітетів у призначенні, звільненні, затвердженні та наданні згоди на призначення посадових осіб Верховною Радою України. Попередній розгляд та підготовка комітетами висновків щодо кандидатур таких посадових осіб має підвищено відповідальне значення, виступаючи основою для прийняття парламентом рішень і заповнення відповідних керівних посад у вищих органах державної влади. При цьому удосконалення правових засад такої номінаційної діяльності комітетів Верховної Ради України ускладнюється необхідністю узгодження та деталізації положень не тільки профільного закону про комітети, регламенту парламенту, але й інших законодавчих актів, які визначають статус певних посадових осіб. Так, наприклад, у Законі України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] має вказуватись реально здійснювана участь комітетів у процедурі звільнення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також

закріплюватись порядок та строки розгляду комітетами даних питань (проведення розширених засідань і слухань, одержання висновків зацікавлених сторін тощо).

Належна участь комітетів у призначенні, звільненні, затвердженні та наданні згоди на призначення посадових осіб Верховною Радою України, потребує докладного дослідження відповідності кандидатів встановленим вимогам. З цією метою мають бути врегульовані дієві способи, межі та строки отримання комітетами відповідної інформації; передбачатись зупинення/відмова у розгляді кандидатури у разі неподання запитуваної комітетом інформації про кандидата; оприлюднюватись перебіг розгляду комітетом кандидатур; утворюватись спеціалізовані підкомітети або робочі групи, гарантуватись неупередженість комітетів і т. ін. На нашу думку, для спрощення роботи парламенту рішення комітетів про невідповідність кандидатів встановленим вимогам можуть бути не тільки попередніми (як воно зараз є, за виключенням обрання суддів Конституційного Суду України), але й остаточними, доповнюючись механізмом оскарження таких рішень парламентських комітетів.

Досить своєрідною є контрольна функція комітетів Верховної Ради України, врахування особливостей якої становить одне з завдань удосконалення їх правового статусу. Перш за все, актуалізується визнання приналежності контрольної діяльності комітетів до єдиної системи парламентського контролю, що потребує закріплення у ст. 89 Конституції України від 28.06.1996 р. [32] спрямованості контрольної функції комітетів на реалізацію парламентського контролю. На конституційному рівні можуть встановлюватись як основні напрямки, так і засади контрольної діяльності комітетів (зокрема контроль за застосуванням законів, проведення комітетських слухань), а саме поєднання власної контрольної діяльності та заходів забезпечення реалізації контрольних повноважень парламенту; оцінка відповідності об’єкта контролю вимогам законності та ефективності; не самостійне застосування, а лише ініціювання обов’язкових до виконання заходів за наслідками контролю тощо.

При цьому рекомендаційний характер рішень комітетів дещо обмежує можливості їх контролю. Проте, вважаємо, що надання комітетам права приймати рішення, обов’язкові для виконання підконтрольними суб’єктами, виходить за межі статусу комітетів, які не є окремими державними органами та не можуть перебирати

повноваження парламенту. Натомість пропонуємо розширити гарантії своєчасного та неупередженого розгляду уповноваженими органами відповідних рекомендацій парламентських комітетів. Підкреслимо, що на комітети не мають покладатись повноваження, які не ґрунтуються на компетенції Верховної Ради України й безпосередньо не направлені на забезпечення її функціонування (наприклад, визнане сьогодні неконституційним погодження комітетами створення і ліквідації певних державних органів, призначення та звільнення їх керівників).

Вдосконаленню контрольної функцій та повноважень комітетів Верховної Ради України також сприятиме прийняття Закону України «Про парламентський контроль в Україні» і внесення відповідних змін до профільного Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33], що підвищить правову визначеність і гарантованість контрольної діяльності комітетів, її упорядкованість, відповідальність та ефективність реалізації. Зокрема, з огляду на розглянуті нами у п. 2.3 Розділу 2 недоліки діючого законодавчо регулювання маємо констатувати необхідність усунення недоліків і прогалин нинішнього регулювання, комплексного закріплення змісту і меж усіх контрольних повноважень комітетів, форм реагування на виявлені недоліки та порядку їх реалізації. В даному контексті слід звернути увагу й на неприпустимість поверхневого та вибіркового здійснення контрольних повноважень комітетів, їх використання як засобів політичного тиску, на необхідність інтенсифікації контролю комітетів Верховної Ради України, що потребує не стільки розширення їх контрольних повноважень, скільки удосконалення механізму їх реалізації.

Одним із ключових напрямків контрольної діяльності комітетів є їх участь у підготовці та проведенні парламентських слухань, а також підготовка та проведення комітетських слухань. Як на нас, враховуючи переваги комітетських слухань перед парламентськими (більша швидкість і простота організації та проведення, фаховість розгляду та його порівняно менша політизованість, менш чисельний склад), пріоритетним має бути проведення саме комітетських слухань. Крім цього, комітетські слухання мають проводитись із залученням не лише представників зацікавлених органів та організацій, але й вчених, експертів і громадськості, а також із висвітленням слухань у засобах масової інформації, мережі Інтернет (з можливістю

зворотного зв'язку) тощо. Перспективним також вбачається проведення комітетських слухань в режимі телеконференції, що їх дещо спростить та пришвидшить, сприятиме розширенню кола учасників слухань у комітетах. За аналогією з комітетськими слуханнями має прямо передбачатись обов'язок посадових осіб прибути на засідання комітету та надати йому пояснення, забезпечуватись можливість дистанційної участі осіб у засіданнях комітету замість проведення його виїзних засідань.

Крім того, мають дістати належного законодавчого врегулювання регламент проведення комітетських слухань, їх наслідки, права і обов'язки запрошених на слухання осіб, особливості підготовки та проведення спільних комітетських слухань і слухань у закритому режимі. З метою продуктивної роботи комітетських слухань актуалізується дотримання принципу запрошення на них представників усіх зацікавлених сторін, встановлення дієвих механізмів забезпечення явки та надання роз'яснень усіма запрошеними особами, надання комітетам права запрошувати Прем'єр-міністра України, обмеження частоти запрошення на слухання одних і тих же осіб (без їх згоди), обов'язкове ухвалення за наслідками комітетських слухань певних висновків/рекомендацій (які б визначали конкретні заходи, строки та план їх виконання). Також слід погодитись із доцільністю запрошення на засідання/слухання комітету членів уряду лише з найбільш важливих питань, тоді як при розгляді інших питань достатньою буде присутність інших керівників міністерств [222, с.13].

Зазначимо, що застарілі положення Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] про участь комітетів у проведенні «Дня Уряду України» повинні бути замінені наразі відсутнім регулюванням їх участі в організації та проведенні «години запитань до Уряду», що забезпечить активнішу роль комітетів у парламентському контролі діяльності Кабінету Міністрів України. Також до напрямків контрольної діяльності комітетів має прямо відноситись й законодавчо непоіменована їх участь у здійсненні внутрішньопарламентського контролю. Основними суб'єктами такого контролю є регламентний комітет і керівництво комітетів Верховної Ради України, форми контрольної діяльності яких (наприклад, звітування посадових осіб парламенту у комітетах) ще потребують належного законодавчого врегулювання. На нашу думку, дієвим може бути надання регламентному комітету права застосовувати до

парламентарів окремі незначні санкції (наприклад, позбавлення права участі у декількох пленарних засіданнях) з можливістю їх оскарження. За іншим підходом, викладеним у Рекомендаціях щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [223], регламентний комітет навпаки має розглядати справи про оскарження парламентарем свого покарання.

Вагоме значення для забезпечення реальності прийнятих парламентом законів має аналіз комітетами практики їх застосування у діяльності державних органів. При цьому нагальним постає не лише уточнення та деяке розширення даних повноважень комітетів, але й конституційне визначення аналогічних повноважень самої Верховної Ради України, які мають бути основою компетенції комітетів. Зауважимо, що в рамках даної контрольної діяльності не має допускатись втручання комітетів у роботу органів публічної влади, адже рішень комітетів за наслідками контролю мають рекомендаційний характер. Попри часо- і працемісткість такої контрольної діяльності її активізація та подолання формалізму істотно сприятиме удосконаленню не тільки правозастосовної практики, але й законотворчості. У цьому контексті може бути виправданим утворення у складі комітетів контрольних підкомітетів, що забезпечить цілеспрямованість та ґрунтовність контрольної діяльності комітетів [36].

Удосконалення потребують й повноваження комітетів із реагування на порушення законності, що має включати їх поширення на порушення прав та інтересів юридичних осіб і держави, забезпечення контролю комітетів за своєчасним розглядом і належним реагуванням на направлені ними матеріали. При цьому статус комітетів і цілі парламентського контролю не допускають надання комітетам права доручати проведення оперативно-розшукових дій, що могли б використовуватись як інструмент політичної боротьби та відволікало б правоохоронні органи.

Окремим елементом конституційно-правового статусу парламентських комітетів є засади та порядок їх утворення та припинення повноважень, що зумовлює виникнення та припинення правосуб’єктності даних робочих органів. З метою розширення гарантій статусу комітетів усунення прогалин і неточностей профільного законодавства має насамперед передбачати врегулювання не лише загальних засад, але й критеріїв та порядку формування парламентських комітетів, підкомітетів та

припинення їх повноважень, уточнення «ліквідаційних» обов'язків керівництва комітету, правил завершення роботи комітетами парламенту попереднього скликання. Зокрема, згідно ч. 5 ст. 5 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] порядок підготовки та розгляду питання ліквідації комітету має встановлюватись Регламентом Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34].

Зарубіжному досвіду побудови сильної системи комітетів відповідає критерій формування галузевих і функціональних комітетів з урахуванням структури уряду (сьогодні він втілюється лише частково), що позитивно позначиться на їх функціонально-інформаційних зв'язках і здійсненні комітетами контролю роботи Кабінету Міністрів України (без втручання у діяльність міністерств), запобігатиме ситуативності їх утворення/ліквідації на основі політичної доцільності, забезпечить стабільність структурованої системи та правонаступництво комітетів різних скликань, у тому числі предметів їх відання. До інших засад утворення комітетів мають відноситись охоплення ними усіх напрямків парламентської діяльності, змістовна однорідність предметів відання комітету, недопущення дублювань та сумірність компетенції різних комітетів. Для запобігання паралелізму і суперечностей діяльності комітетів предмети їх відання мають формулюватись більш розгорнуто.

Замість нинішнього затвердження переліку комітетів для кожного скликання парламенту його постановою пропонуємо закріплення на законодавчому рівні щонайменш основних комітетів Верховної Ради України, що знизить кулуарність та політичну складову процесів їх формування, сприятиме послідовності та безперервності діяльності, збереженню інституційної пам'яті комітетів. Окрім того, як ми вже відзначали у п. 3.1 Розділу 3, для структурування парламенту та запобігання характерного для України необґрунтованого збільшення кількості комітетів оптимальним буде законодавче закріплення їх максимальної кількості на рівні 20–22 (які за потреби поділяються на підкомітети), що відповідає зарубіжній практиці, структурі уряду та парламентським реаліям в Україні.

Профільний Закон України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] як підстави припинення повноважень комітетів називає лише зменшення понад мінімальну норму його кількісного складу та непроведення трьох запланованих засідань (слід уточнити

за який період), що мають бути доповнені припиненням повноважень Верховної Ради України, неефективною роботою такого комітету, зміною системи міністерств або напрямків державної політики. Неефективність роботи комітету може виражатись не тільки у порушенні ним законодавства чи прямому невиконанні своїх обов'язків, але й у неналежному (непродуктивному, надто тривалому) використанні своїх повноважень, що потребує комбінованої політико-правової оцінки з боку Верховної Ради України. Варто зауважити і те, що ліквідація комітету має застосовуватись лише у разі неможливості відновлення його належної роботи, забезпечуючи дотримання прав та інтересів комітетів, їх керівництва та членів, депутатських фракцій і груп.

Діяльність комітету, щодо якого ініційовано процедуру ліквідації, має бути тимчасово призупинена у зв'язку з його неможливістю приймати законні, легітимні рішення. Існуючий механізм ліквідації комітету, що повинен гарантувати детальний розгляд даного питання, виправдано орієнтовано на використання усіх можливостей відновлення його працездатності. Проте, з іншого боку, доречним буде встановлення запобіжників надмірного затягування такої процедури (автоматична ліквідація комітету у разі тривалого нерозгляду парламентом даного питання, у разі ухилення фракції (групи) від заповнення своєї вакансії у комітеті надання такого права іншим фракціям (групам) і позафракційним парламентарям). Також до наслідків ліквідації комітету має відноситись не лише перерозподіл його персонального складу, але й одночасна передача предметів відання іншим комітетам.

Важливе значення для забезпечення ефективної діяльності комітетів, їх спроможності фахово, консенсусно напрацьовувати життєздатні проекти рішень Верховної Ради України має порядок обрання та зміни їх персонального складу. При цьому на сьогодні все ще залишається невирішеним питання розгорнутого врегулювання конкретних критеріїв та порядку формування персонального складу комітетів і їх підкомітетів, підстав і механізму зміни складу комітетів (відкликання, переходу). Законодавчо визначений порядок відкликання з посади у комітеті та переходу до іншого комітету має враховувати позафракційних парламентарів.

Подолання існуючого необґрунтованого завищення та заниження кількісного складу різних комітетів й усунення значної диспропорції в їх складі актуалізує

законодавче закріплення кількісного складу комітету Верховної Ради України на рівні 13–23 осіб, що з урахуванням досвіду організації комітетів парламенту попередніх скликань та зарубіжної практики відповідатиме кількості комітетів, обсягу їх повноважень та чисельності депутатського корпусу. Маємо відзначити недоцільність запровадження входження парламентарів до складу більш ніж одного комітету, що буде порушенням принципу пропорційного представництва фракцій і груп, збільшить кількісний склад окремих комітетів, знизить продуктивність роботи народних депутатів України. Це ж загалом стосується й існуючого на сьогодні права членів комітету входити до складу необмеженої кількості підкомітетів.

Єдиним якісним критерієм формування складу комітетів на сьогодні є пропорційне представництво депутатських фракцій і груп. Цілком погоджуючись із даним принципом, зауважимо доцільність уточнення деяких його положень, зокрема гарантування кожній фракції (групі) права направити одного свого члена до складу кожного комітету, врахування позафракційних парламентарів при розподілі квот у складі комітетів, що забезпечить точне відображення у комітетах складу Верховної Ради України й плюралізм поглядів в їх діяльності. Також законодавчого закріплення потребує метод та порядок встановлення квот розподілу посад у комітетах, найбільш оптимальним вбачається застосування методу Сент-Лагю або методу Хейра, що є об’єктивними й не надають переваги великим фракціям (групам). З огляду на суперечливу парламентську практику і в умовах значної політизованості процесу визначення складу «престижних» комітетів нагальним постає реальне дотримання встановлених квот представництва в їх складі депутатських фракцій і груп, порушення яких повинно бути підставою перерозподілу місць у комітетах за ініціативою зацікавлених фракцій (груп). Для запобігання таким порушенням і раціонального розподілу парламентарів по комітетам має забезпечуватись відкрите обговорення парламентом кандидатур до складу комітетів, публічність застосування квот пропорційного представництва кожної фракції (групи) у кожному комітеті.

Крім принципу пропорційного представництва фракцій і груп при комплектуванні комітетів Верховної Ради України мають гнучко враховуватись такі додаткові концептуальні критерії як рівень компетентності (фаху та досвідченості)

парламентарів та їх вмотивованості брати участь в роботі конкретного комітету. Застосування інших критеріїв (політичний авторитет, морально-ділові якості, дотримання гендерної рівності тощо) не є беззаперечно доцільним і надмірно ускладнить формування персонального складу комітетів. При цьому для кандидатів на керівні посади у комітетах (втім як і у підкомітетах) додатково має враховуватись наявність організаційно-розпорядчих навичок та управлінського досвіду.

Керівні посади у комітетах є об'єктом підвищеного інтересу з боку депутатських фракцій і груп, а тому має передбачатись окремий розподіл їх квот пропорційного представництва (з урахуванням позафракційних парламентарів) на посадах керівництва та на посадах членів комітетів. Саме це (можливо з правом першочергового вибору опозицією комітетів) сприятиме й виправленню існуючої практики ненадання парламентській опозиції керівних посад (особливо посад голів) у комітетах. Такий підхід дозволить парламентській коаліції на правах більшості взяти відповідальність за роботу Верховної Ради України та водночас опозиції через свої керівні посади у комітетах (не обов'язково голів) дієво контролювати їх роботу.

Оптимізації керівного складу комітетів сприятиме скорочення необґрунтовано великої кількості посад заступників голови у багатьох комітетах, що першочергово потребує скасування можливості відхилення від встановленої Законом України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] кількості таких посад. На нашу думку, у комітеті з не більше 15 осіб буде цілком достатньо однієї посади заступника голови, а у комітеті з понад 15 осіб – посад першого заступника і заступника голови. Виправданим також буде поширення заборони голові, його першому заступнику та секретарю комітету бути членами однієї фракції (групи) і на заступників голови комітету.

Поза цим не можна не відмітити важливість для забезпечення прозорості зміни складу комітетів і дотримання прав та інтересів народних депутатів України, відповідних фракцій і груп конкретизації існуючих (оціночних, політико-правових за суттю) підстав відкликання керівництва комітету та одночасно встановлення такої підстави як невиконання та/або неналежне виконання народним депутатом України своїх обов'язків у комітеті. Попри існуючі законодавчі ініціативи здійснюване самими фракціями (групами) виключення парламентаря зі свого складу не повинно

бути підставою його автоматичного відкликання з комітету, проте не перешкоджаючи відкликанню такої особи з інших підстав. Зважаючи на зарубіжний досвід, вітчизняну парламентську практику та квотний принцип формування комітетів, пропонуємо надати право ініціювання відкликання з комітету фракції (групі), за квотою якої відповідна особа обиралась до комітету, та не менш ніж третині від конституційного складу Верховної Ради України. Однією з ключових засад формування персонального складу комітетів має бути й перегляд квоти депутатської фракції (групи) у комітетах і їх реального складу у разі істотної зміни кількісного складу таких фракцій (груп).

Повноваження керівництва та членів парламентських комітетів забезпечують їх дієву участь в організації та діяльності даних робочих органів. Разом з тим значні відмінності компетенції голови комітету, його заступників, секретаря та членів комітету, необхідність її узгодження та створення умов належної реалізації в межах конституційно-правового статусу комітетів актуалізує перехід від нинішнього загального закріплення базових повноважень голови, секретаря та членів комітету до усунення неузгодженостей, неточностей формулювання та дублювань у різних законах, вичерпного законодавчого визначення змісту та порядку реалізації повноважень голови, його заступників, секретаря та членів комітету, голови та членів підкомітету, правил проведення засідань комітету (у тому числі зміни головуючого), а також статусу підкомітетів і робочих груп при комітетах. При цьому стабільності повноважень голови комітету та передбачуваності його діяльності сприятиме можливість встановлення таких повноважень тільки актами парламенту (а не як зараз й розпорядженнями Голови Верховної Ради України), хоча тут слід зважати на об’єктивну неможливість закріплення усіх засобів і форм роботи голови комітету з огляду на політико-правову складову у діяльності комітетів.

Голова комітету, повноваження якого спрямовані на організацію роботи комітету та мають досить обмежену управлінсько-розпорядчу складову, повинен мати право давати обов’язкові для виконання доручення не тільки іншим посадовим особам, але й членам комітету, але з чітко окреслених питань і в установленому порядку. Також акцентуємо увагу на доцільності інтенсифікації звітування (доповідання) головою комітету Верховній Раді України про роботу комітету,

періодичність та можливі наслідки чого ще потребують законодавчого визначення. До пріоритетних повноважень голови комітету, як ми вже відзначали у п. 3.3 Розділу 3, слід віднести наразі у законодавстві безпосередньо незгадувану координацію роботи посадових осіб комітету, його підкомітетів і робочих груп, взаємодії з іншими комітетами, тим самим забезпечуючи єдність, погодженість і цілеспрямованість їх діяльності. З огляду на недостатність інформування головою комітету фракцій (груп) про відсутність їх членів на засіданнях комітету ним у взаємодії з такими фракціями (групами) мають здійснюватись й інші заходи для забезпечення належної участі членів комітету в його роботі, у тому числі інформування про це громадськості.

Розвитку статусу заступників голови комітету сприятиме закріплення їх базових внутрішньоорганізаційних повноважень та сфер відповідальності (зокрема вони можуть одержати частину нинішніх інформаційно-комунікаційних повноважень голови комітету), а також меж делегування повноважень голови комітету його заступникам. З урахуванням компетенції посадових осіб і секретаріату комітету секретар комітету має набути ширших техніко-організаційних та контрольних повноважень насамперед щодо роботи секретаріату та виконання актів комітету.

Щодо повноважень членів комітетів першочергового значення набуває усунення істотного розриву між їх номінальними правами і обов’язками та реальною діяльністю. Наголосимо, що права і обов’язки членів комітету не тільки потребують змістовного розширення (зокрема у підкомітетах), але й за своїм формулюванням мають поширюватись на усі форми роботи комітету (засідання, слухання тощо). При цьому не усі права та обов’язки членів комітету можуть бути удосконалені шляхом їх деталізованого врегулювання, зокрема проблема зловживання правом вносити пропозиції на розгляд і голосування комітету може бути вирішена лише у площині політичної культури та відповідальності парламентарів. Право члена комітету на окрему думку пропонуємо замінити більш актуальними механізмами висловлення членом комітету своєї обґрунтованої позиції щодо розглянутих комітетом питань.

Крім того, зауважимо доцільність наділення членів комітетів подібно до аналогічного права членів тимчасових комісій правом отримувати від органів публічної влади та організацій у законодавчо визначених межах і порядку допомогу,

необхідну для роботи у комітеті. Запровадження у Верховній Раді України інституту заступника члена комітету не тільки узгоджується з відповідною зарубіжною практикою, але й сприятиме безперервній працездатності комітетів, вирішенню питання відсутності кворуму на засіданнях комітетів і прогулу їх парламентарями.

Зазначимо, що з метою активізації роботи парламентарів у комітетах право членів комітету на участь у голосуванні та прийнятті його актів має бути трансформоване в обов'язок членів комітету, що узгоджується з вже існуючим їх дещо абстрактним обов'язком брати участь у роботі комітету. Уточнення потребує й обов'язок членів комітетів дотримуватись «порядку» на засіданнях і слуханнях комітетів, зокрема нагальним постає визначення самих правил дисципліни та норм етики, які можуть бути подібними до встановлених на засіданнях парламенту. Етичні кодекси поведінки членів парламенту існують у Великобританії, Німеччині, США, Франції та інших країнах [67, с.119], що мають насамперед превентивний характер. На необхідність розробки кодексу поведінки парламентарів увага зверталась ще у Меморандумі між Верховною Радою України та Європейським парламентом від 03.07.2015 р. [560]. Наріжним каменем належної реалізації прав і обов'язків членів комітетів є формування дієвої системи контролю за цим, а також підвищення рівня відповідальності та політико-правової культури народних депутатів України.

Правові гарантії діяльності парламентських комітетів, окремі з яких лише побічно згадуються у профільному Законі України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] і Регламенті Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34], виступають невід'ємною складовою належної й законної реалізації їх повноважень та інших елементів конституційно-правового статусу. Недопущення існуючої номінальності та забезпечення реальності гарантій потребує законодавчого визнання правових гарантій як стрижневого елементу статусу комітетів Верховної Ради України, а також чіткого та повного врегулювання не тільки переліку таких гарантій, але й їх змісту та порядку практичної реалізації. Такі гарантії, визначаючись з урахуванням особливостей організації парламентських комітетів в Україні та їх поточних задач, повинні мати комплексний характер, передбачаючи шляхи реалізації статусу комітетів, засоби запобігання порушенням в їх діяльності та заходи для усунення таких порушень.

Окрім вище вже розглянутих нами напрямків удосконалення правових гарантій діяльності комітетів в даному контексті окрему увагу слід звернути на гарантії відкритості та прозорості діяльності комітетів. Зокрема, висвітлення діяльності комітетів повинно здійснюватись максимально повно і оперативно з комплексним використанням усіх доступних способів (засоби масової інформації, Інтернет, брифінги, круглі столи, різні форми взаємодії з громадськістю). На необхідність забезпечення інтернет-трансляцій відкритих засідань комітетів вказувалось і у Доповіді та Дорожній карті Місії Європейського парламенту [222, с.18]. Потребує розширення законодавчо визначений перелік суб'єктів, які мають право відвідувати відкриті засідання та інші заходи комітетів, до яких серед інших мають належати громадські активісти, експерти та науковці. Більш розгорнутого врегулювання мають набути об'єктивні правила обмеження зйомки і трансляції засідань комітету, а також присутності на засіданні комітету осіб без порушення ними встановленого порядку, наприклад, у разі неможливості розміщення у приміщенні усіх бажаючих.

Серед гарантій нормального функціонування комітетів Верховної Ради України важливе значення має відповідальність за порушення у сфері їх діяльності, що все ще потребує системного законодавчого визначення. Як на нас, відповідальність за порушення у сфері діяльності комітетів повинна бути дещо посилена та диференційована, передбачаючи крім існуючої кримінальної відповідальності встановлення за менш значні проступки адміністративної, дисциплінарної та в окремих випадках цивільної відповідальності, а також розвиток конституційно-правової відповідальності посадових осіб за перешкоджання діяльності комітетів. Встановлені Законом України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [33] підстави відповідальності за порушення у сфері діяльності комітетів слід не тільки уточнити й конкретизувати (нез'явлення на засідання комітету без «поважних причин», створення «штучних перешкод» в їх роботі тощо), але й забезпечити повноцінним механізмом притягнення до визначених санкцій визначеного виду відповідальності. Перспективним може бути встановлення певної відповідальності або інших заходів реагування комітетів на невиконання їх законних вимог окремими громадянами.

Підкреслимо, що поєднання різних видів відповідальності, оновлення форм, підстав та порядку притягнення відповідних суб'єктів до відповідальності за

порушення у сфері діяльності комітетів сприятиме посиленню гарантій їх діяльності, забезпеченню ефективної реалізації законодавчих і правозастосовних актів. На рівні з удосконаленням відповідальності за порушення у сфері діяльності парламентських комітетів мають розширюватись гарантії забезпечення належного виконання відповідними особами їх законних вимог, а саме формування механізмів ініціювання комітетом примусового приводу особи, що ухиляється, на засідання або слухання комітету та відібрання в неї інформації.

Удосконалення конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України неможливе без забезпечення реальної юридичної відповідальності комітетів, їх посадових осіб і членів за допущені ними порушення, що гарантуватиме своєчасне запобігання та виправлення останніх, ефективну та правомірну діяльність комітетів, дотримання в ній прав та інтересів інших органів і осіб. При цьому першочерговим постає комплексне врегулювання та конкретизація основних засад, підстав та санкцій різних видів відповідальності комітетів (їх посадових осіб і членів), порядку її застосування (зокрема визначення терміну «прогул засідання комітету», процесуальних строків, прав і обов’язків, «поважних причин» невиконання повноважень і т. ін.), обмеження депутатського імунітету, встановлення відповідальності посадових осіб і членів комітету за образу та наклеп, забезпечення тривалого і багатоетапного порядку підготовки та розгляду парламентом питання ліквідації комітету та відкликання з посади його посадових осіб і членів.

Відзначимо доцільність віднесення вчинення народними депутатами України кримінальних і адміністративних правопорушень з використанням їх повноважень у парламентському комітеті до обтяжуючих обставин. Крім цього, цікавим, але дискусійним вбачається запровадження як забезпечувального заходу можливості відсторонення посадової особи або члена комітету від виконання повноважень, що потребує значних змін у конституційному та законодавчому регулюванні [36].

Подолання практики прогулів парламентарями засідань комітетів потребує застосування дієвої відповідальності. У зв’язку з недостатньою ефективністю передбаченого Регламентом Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [34] механізму утримання порівняно невеликої частини заробітної плати народного

депутата України за дні його відсутності на засіданнях комітетів актуалізується застосування такої матеріальної відповідальності переважно як додаткової до інших форм відповідальності посадових осіб і членів комітетів. Наголосимо, що підставою утримання відповідних виплат має бути не тільки прогул засідань, але й інші випадки ухилення парламентарів від виконання своїх обов'язків у комітеті, тоді як зменшення належних виплат має бути прямо пропорційно тривалості невиконання посадовою особою або членом комітету повноважень у комітеті. Сьогодні нагальним постає підвищення ефективності даної матеріальної відповідальності, гарантування її прозорості та об'єктивності, дотримання прав народних депутатів України, а також посилення контролю присутності парламентарів на заходах комітетів.

Вагому роль відіграє дисциплінарна відповідальність посадових осіб і членів комітетів, що має на меті забезпечення дотримання дисципліни та етичних правил поведінки на засіданнях, слуханнях й в інших формах діяльності парламентських комітетів. У науковій літературі відповідні попереджувальні заходи впливу також відносяться не до дисциплінарної, а до конституційно-процесуальної відповідальності, інститут якої, як на нас, на сьогодні ще потребує більшої теоретичної розробленості та поглибленого законодавчого регулювання.

Зважаючи на недостатність видалення з засідання комітету за порушення порядку проведення засідань та інших заходів комітетів вважаємо доцільним додаткове застосування до посадових осіб і членів комітетів дисциплінарних стягнень, аналогічних застосовуваним за порушення дисципліни на засіданнях Верховної Ради України (попередження, припинення виступу, видалення з засідання, позбавлення права участі у певній кількості засідань, відсторонення головуючого від ведення засідань). Виходячи з найбільш типових порушень дисципліни посадовими особами та членами комітетів, до підстав дисциплінарної відповідності (застосовуваної з урахуванням тяжкості порушення, обставин його вчинення, заподіяної шкоди тощо) пропонуємо відносити порушення трудової дисципліни, етичних правил поведінки, прогул засідань комітетів, невиконання доручень чи інших обов'язків у комітеті, порушення регламенту виступу, виголошення образливих або непристойних слів, використання плакатів, вигуки, розмови по телефону і т. ін.

Ефективне застосування тих чи інших дисциплінарних стягнень до персонального складу комітетів потребує й широкого інформування про них громадськості.

Щодо конституційно-правової відповідальності парламентських комітетів, їх посадових осіб і членів першочерговим є законодавче визнання даного виду відповідальності, відокремлення його підстав і санкцій від аналогічних внутрішньореорганізаційних заходів (ліквідація комітету, відкликання його посадових осіб і членів з посади не завжди має характер стягнення). Це сприятиме належному усвідомленню сутності конституційно-правової відповідальності та досягненню її цілей, дотриманню встановленої правової процедури, посиленню гарантій прав та інтересів комітетів, їх посадових осіб і членів.

Як ми вже відзначали у п. 3.5 Розділу 3, до підстав відкликання з посади як форми конституційно-правової відповідальності посадових осіб і членів комітетів крім існуючої незадовільної роботи на посаді (тобто оціночно, політично-суб’єктивно несумлінного здійснення покладених функцій) мають також відноситись і багаторазові порушення трудової дисципліни, випадки невиконання (неналежного виконання) конкретних обов’язків у комітеті, систематичний прогул його засідань/слухань. Беручи до уваги можливість одночасного відкликання не тільки з керівної посади у комітеті, а і взагалі з його складу, мають бути сформульовані критерії застосування саме такого стягнення. Окрім того, слід диференціювати форму та суб’єкта відповідальності за непроведення трьох запланованих засідань комітету. Як на нас, за наявності провини керівництва комітету (встановлення якої сьогодні взагалі не вимагається) у непроведенні засідань (та/або слухань) комітету має застосовуватись його відкликання, а в інших випадках (зокрема неспроможності більшості складу комітету зібратись на засідання) може мати місце ліквідація комітету. Дискусійним, але загалом можливим вбачається встановлення порядку дострокового припинення повноважень народного депутата України через його багаторазові прогули засідань/слухань комітету, невиконання інших своїх обов’язків.

Конституційно-правова відповідальність парламентського комітету у формі його ліквідації має здійснюватись не тільки як зараз у разі непроведення трьох запланованих засідань комітету, але й на підставі його неефективної роботи, що

охоплює не лише прямі порушення правових норм (істотні чи багаторазові порушення закону, невиконання обов'язків, перевищення повноважень тощо), а і неналежне (з позиції парламенту) виконання комітетом своїх повноважень. Серед іншого під неналежним виконанням повноважень може розумітись зловживання комітетом своїми правами (наприклад, правом запрошувати осіб і запитувати певну інформацію), формальний розгляд питань, ухилення від ухвалення рішень і т. ін. Ліквідація є найбільш істотною формою відповідальності комітету й має застосовуватись як крайній захід, що у той же час з метою диференціації та індивідуалізації його відповідальності потребує застосування за менш значні порушення (неподання звіту, пропуск строків тощо) таких альтернативних санкцій як зауваження до комітету, скасування актів, переобрання його персонального складу.

Таким чином, удосконалення конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України повинне бути науково обґрунтованим, комплексним та послідовним, виражаючись у розширенні конституційного регулювання основ інституту парламентських комітетів, системному оновленні усіх елементів конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України, їх узгодженому втіленні у матеріальному та процесуальному законодавстві, забезпеченні його належної практичної реалізації.

Висновки до розділу 4

1. Узагальнено основні особливості організації та діяльності парламентських комітетів і комісій у зарубіжних країнах, якими є: утворення комітетів (Індія, Ісландія, Намібія, Німеччина, Перу, Словаччина), комісій (Бразилія, Іспанія, Латвія, Польща, Франція, Чад), одночасно комітетів і комісій (Грузія, Казахстан, Росія, Чехія); відсутність (Литва, США), наявність загального (Грузія, Ісландія, Індія, Намібія, Словаччина, Франція, Чад) або розгорнутого (Бразилія, Іспанія, Німеччина, Фінляндія) конституційного регулювання статусу комітетів/комісій; наявність провідних комітетів/комісій, діючих у міжсесійний період із більшими (Іспанія, Лаос, Мексика, Німеччина) або меншими (Бразилія, Латвія, Словаччина) функціями; утворення постійно діючих галузевих, тимчасових спеціальних і слідчих комітетів/комісій (Бразилія,

Вірменія, Ізраїль, Польща, Чад, Чехія); наявність у комітету/комісії права законодавчої ініціативи (Бразилія, Грузія, Естонія, Іспанія, Словаччина, Угорщина); делегування комітетам/комісіям окремих законодавчих повноважень парламенту (Бразилія, Італія); проведення комітетських слухань (Бразилія, Казахстан, Молдова, США, Чад); перевірка комітетами/комісіями діяльності адміністративних органів (Бразилія, Лаос, США), контроль за виконанням законів (Молдова, Польща, США), здійснення конституційного контролю (Фінляндія); обов'язковість явки на засідання комітетів/комісій, надання свідчень і документів (Вірменія, Грузія, Ісландія, Іспанія, Німеччина, Росія); відповідальність за ненадання чи надання неправдивої інформації комітетам/комісіям (Бразилія, Пакистан, Росія, США); підпорядкованість та підзвітність парламенту (Іспанія, Молдова) чи високий ступінь незалежності від парламенту (США); сильна (Бразилія, Грузія, Іспанія, Німеччина, США) чи слабка (Великобританія) система комітетів (комісій); конституційне визначення основних комітетів/комісій (Німеччина, Фінляндія) чи законодавча невизначеність їх переліку (Індія, Латвія, Росія, США); утворення невеликої (Вірменія, Лаос, Молдова, Франція) або значної (Бразилія, Великобританія, Німеччина, Польща, США) кількості комітетів/комісій; конституційне або законодавче закріплення чисельності їх членів (Іспанія, Мексика, Польща, Росія, Фінляндія); пропорційне представництво депутатських фракцій і груп у комітетах/комісіях (Бразилія, Грузія, Ізраїль, Іспанія, Італія, Польща); наявність заступників членів комісій (Молдова, Фінляндія); членство депутатів в одному (Ізраїль, Ісландія, Іспанія, Казахстан, Мексика, Угорщина) або декількох (Іспанія, Молдова, Польща, США) комітетах/комісіях; включення до складу комітетів/комісій інших осіб (Латвія, Німеччина) без права голосу (Індія, Пакистан); застосування стягнень за прогул засідань комітету/комісії (Казахстан, Молдова, Польща).

2. Використання зарубіжного досвіду в Україні актуалізує формування дійсно сильної системи комітетів Верховної Ради України, що потребує прийняття (оновлення) профільних законів про парламентські комітети і комісії, розширення конституційного регулювання їх статусу, продовження роботи ключових комітетів у міжсесійний період, інтенсифікації слухань у комітетах, посилення гарантій діяльності (насамперед інформаційних прав) комітетів та відповідальності їх членів,

об’єднання функціонально подібних комітетів і усунення диспропорції їх складу, врахування фаху та досвіду при обранні персонального складу комітетів, обрання заступників членів комітетів.

3. Удосконалення конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України повинне бути теоретично обґрунтованим, системним і комплексним, виражаючись в оновленні усіх елементів конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України, їх узгодженому втіленні у матеріальному та процесуальному законодавстві, забезпеченні його належної практичної реалізації. Ключовими векторами розвитку конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України повинно бути осучаснення та деталізація їх функцій і повноважень, інтенсифікація законопроектної та контрольної діяльності, утворення комітетів відповідно до системи міністерств, дотримання квот пропорційного представництва депутатських фракцій, груп і позафракційних у складі комітетів, уточнення повноважень керівництва та членів комітетів, розширення правових гарантій та посилення відповідальності комітетів Верховної Ради України, їх керівництва та членів.

4. Оновлення конституційно-правових засад організації та діяльності комітетів Верховної Ради України першочергово пов’язане з підготовкою та затвердженням постановою парламенту засадничої Концепції розвитку комітетів Верховної Ради України. Розвиток конституційно-правового регулювання статусу комітетів Верховної Ради України потребує розширення положень Конституції України щодо інституту парламентських комітетів, викладення в новій редакції Закону України «Про комітети Верховної Ради України», внесення змін і доповнень до Регламенту Верховної Ради України та Закону України «Про статус народного депутата України», прийняття Законів України «Про тимчасові комісії Верховної Ради України», «Про нормативно-правові акти», «Про парламентський контроль», «Про парламентську опозицію» та ін., активізації регулювання парламентськими комітетами своєї організації та діяльності. Такий підхід сприятиме упорядкованості та узгодженості конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України, усуненню його прогалин і суперечностей, правильному та одноманітному правозастосуванню.

ВИСНОВКИ

В дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми – характеристика сутності, змісту і особливостей конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України та шляхів його удосконалення. В результаті проведеного дослідження сформульовано низку концептуальних висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

Сформульовано поняття комітетів Верховної Ради України як її постійно діючих, колегіальних, виборних робочих органів, що відповідно до чинного законодавства утворюються парламентом з числа народних депутатів України та забезпечують реалізацію завдань і функцій Верховної Ради України шляхом здійснення законопроектної роботи, а також підготовки, попереднього розгляду і контролю питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України.

Встановлено місце парламентських комітетів у державному механізмі, що визначається їх приналежністю до законодавчої влади, що виявляється в утворенні та фінансовому забезпеченні комітетів Верховною Радою України, відповідальності та підзвітності перед нею, відсутності самостійних державно-владних повноважень, функціональній спрямованості на забезпечення діяльності парламенту, включенні до складу лише його членів. Комітети Верховної Ради України мають риси сильної системи, на що вказує їх організаційна розвиненість, охоплення значного кола питань законопроектної, контрольної й іншої парламентської діяльності, політичне та юридичне напрацювання майбутніх рішень парламенту у його комітетах.

Підкреслено, що історико-правові засади становлення парламентських комітетів в Україні відображають основні закономірності їх формування, обґрунтованість та послідовність оновлення конституційно-правового статусу. Попри недовготривалість існування Української Народної Республіки саме тоді зароджується інститут комісій вищих представницьких органів та епізодично включаються до перших конституційних актів (або їх проектів) основи їх статусу, які в частині мети діяльності парламентських комісій, їх спеціалізації, окремих матеріальних і процесуальних правил та гарантій діяльності знаходять вираження у конституційно-правовому статусі сучасних комітетів Верховної Ради України.

Визначено, що інституалізація парламентських комісій в Українській РСР (СРР) відбувалась в умовах недемократичного політичного режиму і характеризується тривалим шляхом їх виникнення та становлення, поступовим збільшенням кількості комісій, поглибленням їх спеціалізації, активізацією законопроектної та контрольної діяльності, повільним розширенням конституційного регулювання та формуванням профільного законодавства про постійні комісії. Становлення парламентських комітетів після відновлення незалежності України ґрунтувалось на неоднозначному досвіді радянського періоду, що виражається у збереженні основних рис організації парламентських комітетів при їх перейменуванні та упорядкуванні системи, поступовому оновленні правових засад та збереженні прогалин у регулюванні статусу, впровадженні деяких демократичних принципів діяльності, підвищенні ролі парламентських комітетів, відсутності науково обґрунтованого цілісного бачення шляхів їх розвитку.

Охарактеризовано принципи діяльності комітетів Верховної Ради України як систему виражених у законодавстві керівних вихідних положень, в яких закладені основоположні політико-правові ідеї, закономірності та цінності, що визначають провідні риси і зміст конституційно-правового регулювання статусу парламентських комітетів, їх організації та діяльності. До основних принципів діяльності парламентських комітетів мають відноситись принципи верховенства права, гуманізму, гласності, колегіальності, пропорційного представництва депутатських фракцій і груп, вільного обговорення і вирішення питань, рівності комітетів і їх членів, професійності, об’єктивності, підзвітності тільки парламенту, ефективності, виборності, науковості, патріотизму, плановості, взаємодії та системності.

Розкрито сутність конституційно-правового регулювання статусу комітетів Верховної Ради України, що полягає у цілеспрямованому юридичному вираженні, упорядкуванні, охороні та розвитку однорідних політико-правових відносин, які складаються з приводу статусу парламентських комітетів, з метою забезпечення їх раціональної організації, а також ефективної та законної реалізації функцій. Конституційно-правове регулювання діяльності комітетів Верховної Ради України характеризується превалюванням імперативного методу регулювання,

концептуальним характером конституційних засад, переважанням комплексного законодавчого матеріально-правового та процесуального регулювання з порівняно вузьким предметом підзаконного регулювання, а також поширеністю дублюючих норм та наявністю окремих прогалин і колізій. Крім усунення таких недоліків конституційно-правового регулювання в рамках підвищення його ефективності також актуалізується забезпечення відповідності правових засад актуальним задачам парламентських комітетів, подальший розвиток процесуального законодавства, забезпечення конкретної відповідальності за порушення правових норм, підвищення правосвідомості та професійності депутатського корпусу.

Встановлено, що законопроектна функція комітетів Верховної Ради України виражається у забезпеченні прийняття (зміни, скасування) законів України та інших парламентських актів шляхом розробки їх проектів, доопрацювання та попереднього розгляду, розгляду пропозицій і поправок та підготовки висновків. До особливостей законопроектної діяльності відноситься: обов’язкова участь комітетів у законодавчому процесі, одночасне залучення до неї декількох комітетів за провідної ролі головного комітету; всеохоплюючий, попередньо-підготовчий характер повноважень комітетів у сфері законотворчості; їх поширення на проекти не тільки законів, а і інших актів парламенту; прийняття комітетами рішень на основі як професійних, так і політичних факторів.

Наголошено, що організаційна функція парламентських комітетів проявляється у створенні належних умов для ефективної діяльності комітетів Верховної Ради України, здійснення їх законопроектної та контрольної функцій, а також реалізації установчо-номінаційної та представницької функцій парламенту. Особливостями організаційної діяльності парламентських комітетів є: її різноплановий, попередній і забезпечувально-допоміжний характер щодо інших функцій комітетів і функцій самої Верховної Ради України; єдність та взаємопов’язаність з законопроектною та контрольною функціями парламентських комітетів; порівняно з ними менша правова визначеність змісту та порядку реалізації; істотна відмінність форм і наслідків реалізації різних організаційних повноважень; дещо умовне віднесення до змісту організаційної функції номінаційного напрямку діяльності.

Розкрито сутність контрольної функції комітетів Верховної Ради України, яка полягає у здійсненні в рамках парламентського контролю перевірки законності та ефективності діяльності підконтрольних суб’єктів, стану відповідних об’єктів контролю, а також у ініціюванні заходів із усунення виявлених недоліків та їх запобігання. До особливостей контролю парламентських комітетів відноситься: його спрямованість на реалізацію парламентського контролю; поєднання форм власної контрольної діяльності та заходів забезпечення виконання контрольних повноважень самого парламенту; інформаційно-рекомендаційний та політико-правовий характер; визначення відповідності об’єкта контролю вимогам як законності, так і ефективності; нерозвиненість окремих напрямків контролю.

Доведено, що сьогодні система комітетів Верховної Ради України переобтяжена надмірною кількістю (нерідко дублюючих) комітетів, що утворюються кожне нове скликання за відсутності будь-яких конституційно-правових критеріїв їх створення, часто керуючись не об’єктивними потребами парламентської діяльності, а політичною доцільністю. Максимальна кількість парламентських комітетів в Україні має визначатись відповідно до кількості міністерств, чисельності народних депутатів України, мінімального та максимального кількісного складу комітету. Утворення галузевих і функціональних комітетів Верховної Ради України повинно забезпечувати повне охоплення всіх напрямків парламентської діяльності та однорідність предметів відання комітетів, не допускати дублювання ними компетенції один одного. Процедура ліквідації Верховною Радою України її комітетів має складний та комплексний характер (передбачаючи одночасний перерозподіл персонального складу та предметів відання ліквідованого комітету) й спрямована на поліпшення організації та усунення недоліків в їх роботі, приведення системи комітетів у відповідність до поточних задач парламенту, хоча підстави та порядок ліквідації його комітетів не позбавлені прогалин і неузгодженостей.

Підкреслено, що персональний склад комітетів Верховної Ради України характеризується значною диспропорцією кількісного складу різних комітетів і формується на основі квот пропорційного представництва депутатських фракцій і груп (із законодавчо невизначеним методом їх обчислення). Такий підхід не гарантує

відповідні квоти для позафракційних, не враховує компетентність народних депутатів України та на практиці нерідко недотримується. Через неконкретність формулювання принципу пропорційного представництва депутатських фракцій і груп у комітетах склалась практика непропорційної представленості парламентської опозиції на керівних посадах (насамперед посадах голів) комітетів Верховної Ради України. Можливість відхилення від законодавчо визначеної кількості заступників голови комітету зумовлює необґрунтовано велику кількість таких посад у деяких комітетах. Порядок зміни персонального складу комітетів гарантує дотримання загальних засад їх формування, проте залишає недостатньо конкретними окремі підстави відкликання народних депутатів України зі складу комітетів. Оновлення засад формування персонального складу парламентських комітетів забезпечить професійність, збалансованість та репрезентативність їх персонального складу як умови ґрунтованого розгляду комітетами питань та напрацювання проектів консенсусних рішень парламенту.

Визначено, що структура комітету Верховної Ради України як його внутрішня інституційно-посадова організація складається з керівництва (голови, його першого заступника і заступників, секретаря) та членів комітету, а також його підкомітетів (у тому числі голів підкомітетів). Законодавчо визначені повноваження нерідко чисельних посадових осіб та членів комітетів Верховної Ради України в цілому спрямовані на забезпечення належної організації та ефективного виконання функцій комітетів. Організаційні повноваження голови парламентського комітету мають досить обмежений характер, більшою мірою стосуючись посадових осіб (а не членів) комітету, що доповнюється переважно загальнокомітетським способом прийняття важливих внутрішньоструктурних рішень. Роль першого заступника, заступників голови та секретаря комітету здебільшого зводиться до надання різноманітної техніко-організаційної допомоги в діяльності голови комітету. Члени комітету законодавчо наділяються рівним обсягом основних прав і обов’язків, типових для усіх робочих органів парламенту, що закладає передумови дієвої участі членів комітету у різних формах його роботи. Нинішній підхід до закріплення лише базових повноважень голови, секретаря і членів комітету та повної неурегульованості повноважень першого заступника та заступників голови комітету є недосконалим, нерідко призводячи до правової невизначеності їх реальної діяльності, відмінності

підходів до її здійснення у різних комітетах, неналежного ставлення народних депутатів України до роботи у комітетах.

Доведено, що правові гарантії діяльності комітетів Верховної Ради України покликані забезпечити їх належну організацію та ефективну діяльність, а також реалізацію, охорону й захист прав, законних інтересів і обов'язків суб'єктів правовідносин у сфері діяльності парламентських комітетів. Основними правовими гарантіями діяльності комітетів Верховної Ради України є: конституційне врегулювання засад їх функціонування, наявність профільного закону; відповідальність комітетів перед парламентом; формування їх персонального складу на основі пропорційного представництва депутатських фракцій і груп, складний механізм ліквідації; відкритий характер засідань комітетів; зобов'язання відповідних органів і осіб сприяти їх діяльності; право проводити слухання, утворювати робочі групи та підкомітети; рівні права та обов'язки членів комітетів; забезпечення діяльності апаратом парламенту; відповідальність за порушення у сфері діяльності комітетів та інші. До особливостей правових гарантій діяльності парламентських комітетів відноситься: законодавча невизначеність сутності та єдиного переліку правових гарантій як стрижневого елементу конституційно-правового статусу комітетів; зумовлена цим недостатня розвиненість та ефективність окремих гарантій; поєднання нормативно-правових і організаційно-правових гарантій; переважно матеріальний характер правових гарантій, їх залежність від процесуального регулювання; комплексність (охоплення шляхів реалізації правових норм, засобів запобігання порушенням та їх усунення).

Обґрунтовано, що відповідальність комітетів Верховної Ради України, їх посадових осіб і членів є невід'ємним елементом їх конституційно-правового статусу, який забезпечує правомірну та ефективну діяльність парламентських комітетів, їх посадових осіб і членів. Наразі інститут конституційно-правової відповідальності комітету Верховної Ради України залишається нерозвиненим, а її підстави та санкції надто обмеженими, фактично зводячись до ліквідації комітету у разі непроведення трьох запланованих засідань. Конституційно-правова відповідальність посадових осіб і членів комітетів виражається в їх відкликанні з посади з дещо абстрактної підстави їх незадовільної роботи на посаді, що має охоплювати як прямі порушення обов'язків

у комітеті, так і суб'єктивно неналежну реалізацію повноважень. Дисциплінарна відповідальність посадових осіб і членів комітетів виражається в їх видаленні з засідання комітету за порушення порядку його проведення, хоча різноманітність можливих порушень дисципліни на заходах парламентських комітетів виявляє недостатність лише даного стягнення. Матеріальна відповідальність посадових осіб і членів комітетів у вигляді утримання належних їм виплат за прогул засідань комітету на сьогодні має низьку ефективність, що актуалізує її посилення та доповнення іншими формами відповідальності. За правопорушення, вчинені з використанням повноважень у комітетах, народні депутати України можуть нести кримінальну та адміністративну відповідальність на загальних засадах з урахуванням депутатського імунітету.

Підкреслено, що загальною рисою парламентаризму у зарубіжних країнах є формування виключно або переважно з членів парламенту комітетів (комісій) усієї палати, об'єднаних комітетів (комісій) палат, а також головних, «галузевих», спеціальних, слідчих та інших комітетів (комісій) палати чи усього парламенту як його робочих органів, що здійснюють нормопроектні, контрольні та інші функції, а в окремих країнах самостійно виконують деякі функції легіслатури. Організація діяльності парламентських комітетів і комісій у зарубіжних країнах виявляє зумовлені особливостями конституційного ладу, форми правління, правової системи, традицій та практики державотворення відмінності в частині організаційної форми та видів парламентських робочих органів, їх підпорядкованості та ролі у законодавчому процесі та парламентському контролі, рівня та обсягу правового регулювання статусу, кількості та складу комітетів та/або комісій, підходів до їх формування та іншого.

Обґрунтовано, що розвиток конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України повинен мати всебічний, послідовний та науково обґрунтований характер, враховувати актуальні завдання і потреби парламентської діяльності та позитивний зарубіжний досвід, спрямовуючись на формування сильної системи комітетів. Пріоритетними напрямками такого вдосконалення має бути:

1) щодо конституційно-правового регулювання статусу комітетів:

– затвердження Концепції розвитку комітетів Верховної Ради України, що визначатиме стратегічні завдання та напрямки їх реформування, конкретні нормотворчі та організаційні заходи, строки їх виконання та відповідальних суб'єктів;

– закріплення у Конституції України уточнених функцій парламентських комітетів, засад їх утворення, підпорядкованості, принципів і основних гарантій організації та діяльності, переліку основних комітетів;

– викладення у новій редакції Закону України «Про комітети Верховної Ради України», який має послідовно визначати місце комітетів у парламенті, зміст принципів їх діяльності, функції та повноваження комітетів, порядок їх реалізації, засади утворення та припинення повноважень, правила формування і зміни складу комітетів, повноваження їх посадових осіб і членів, гарантії діяльності комітетів і засади взаємодії, форми та підстави відповідальності комітетів і їх складу, порядок організації та проведення засідань, слухань та інших форм роботи комітетів;

– внесення змін і доповнень до Регламенту Верховної Ради України, який має визначати порядок утворення та припинення повноважень парламентських комітетів, обрання та відкликання їх посадових осіб і членів, а також правила участі комітетів у законодавчому процесі, підготовці та попередньому розгляді інших питань;

– оновлення Закону України про статус народного депутата України, ухвалення Законів України про тимчасові комісії Верховної Ради України, про нормативно-правові акти, про парламентський контроль, про парламентську опозицію;

– затвердження правил поведінки народних депутатів України у комітетах, інтенсифікація регулювання комітетами своєї організації та діяльності;

2) щодо функцій та повноважень комітетів Верховної Ради України:

– уточнення розподілу та розгорнуте формулювання предметів відання комітетів, забезпечення сумірності компетенції різних комітетів, виокремлення установчо-номінаційної функції комітетів;

– посилення взаємодії комітетів з органами публічної влади, громадськими об’єднаннями, суб’єктами наукової діяльності, обов’язкове врахування їх пропозицій і зауважень до законопроектів;

– підвищення ролі висновків комітетів на законопроекти, інтенсифікація повернення ними неякісних законопроектів, забезпечення реального подолання головним комітетом розбіжностей у висновках різних комітетів;

– передання апарату парламенту повноважень головного комітету техніко-юридичного характеру, зосередження його діяльності на забезпеченні реалізації прийнятого закону;

– вилучення права комітетів надавати неофіційні роз'яснення щодо застосування законів України;

– надання комітетам права на комітетський (депутатський) запит з питань, що належать до предметів їх відання;

– інтенсифікація комплексної контрольної діяльності комітетів і визнання її приналежності до системи парламентського контролю;

– забезпечення пріоритетності проведення не парламентських, а комітетських слухань, обов'язкове ухвалення за їх наслідками висновків або рекомендацій, встановлення можливості проведення комітетських слухань в режимі телеконференції та дистанційної участі осіб у засіданнях комітету;

– врегулювання ролі та повноважень комітетів в організації та проведенні «години запитань до Уряду», у здійсненні внутрішньо парламентського контролю;

3) щодо організації комітетів Верховної Ради України:

– продовження у міжсесійний період роботи провідних комітетів для безперервності виконання законопроектних та контрольних повноважень;

– утворення 20–22 галузевих і функціональних комітетів з урахуванням структури уряду, формування в їх складі контрольних підкомітетів, інтенсифікація утворення робочих груп при комітетах;

– віднесення до підстав припинення повноважень комітету його неефективної роботи, зміни системи міністерств або напрямків державної політики;

4) щодо персонального складу комітетів Верховної Ради України:

– встановлення кількісного складу комітету на рівні 13–23 осіб;

– окремий розподіл квот фракцій, груп і позафракційних на посадах керівництва та на посадах членів комітетів із застосуванням методу Сент-Лагю або методу Хейра;

– врахування при обранні народного депутата України до складу комітету рівня його компетентності та вмотивованості;

– скорочення надмірної кількості посад заступників голови комітету, скасування можливості відхилення від законодавчо встановленої кількості даних посад;

– ініціювання зацікавленими фракціями (групами) перерозподілу місць у комітетах у разі порушення встановлених квот представництва у складі комітетів;

– закріплення базових повноважень заступників голови комітету, наділення їх частиною нинішніх інформаційно-комунікаційних повноважень голови комітету, розширення техніко-організаційних та контрольних повноважень секретаря комітету;

– запровадження інституту заступника члена комітету, трансформація права члена комітету на участь у голосуванні та прийнятті актів в його обов’язок;

5) щодо правових гарантій та відповідальності парламентських комітетів:

– посилення відповідальності за порушення у сфері діяльності комітетів, забезпечення конституційно-правової відповідальності посадових осіб за перешкоджання діяльності парламентських комітетів;

– забезпечення ширшого висвітлення діяльності комітетів, спрощення доступу громадськості до їх заходів і інформації про діяльність комітетів;

– встановлення дієвих гарантій забезпечення явки на засідання та слухання комітету, надання йому запитуваної інформації, у тому числі можливості ініціювання комітетом примусового приводу особи та відібрання в неї інформації;

– надання регламентному комітету права застосовувати до народних депутатів України окремі дисциплінарні стягнення з можливістю їх оскарження;

– застосування матеріальної відповідальності не тільки за прогул засідань, а і за інші форми ухилення від виконання обов’язків у комітеті;

– застосування до посадових осіб і членів комітетів таких дисциплінарних стягнень як попередження, припинення виступу, видалення з засідання, позбавлення права участі у певній кількості засідань, відсторонення від ведення засідань;

– відокремлення форм конституційно-правової відповідальності комітетів, їх посадових осіб і членів від аналогічних внутрішньо реорганізаційних заходів;

– встановлення можливості дострокового припинення повноважень народного депутата України через прогули засідань комітету, інше невиконання своїх обов’язків;

– застосування до комітетів таких санкцій як зауваження, скасування актів, переобрання персонального складу, ліквідація.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституційне право України / О. Ф. Фріцький, О. В. Городецький, М. І. Корнієнко та ін.; за ред. В. Ф. Погорілка. Київ: Наукова думка, 1999. 734 с.

2. Анохін О. М. Про місце та роль постійних комісій (комітетів) Верховної Ради України у системі державних органів. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ.* 1997. № 2. С. 130–133.

3. Древаль Ю. Д. Організація та діяльність парламентів: державно-управлінський аспект: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02. Харків, 2011. 36 с.

4. Кунець І. Ю. Конституційно-правові аспекти поняття парламентських комітетів і комісій в Україні та зарубіжних країнах. *Юридична наука.* 2017. № 5. С. 4–14.

5. Медвідь А. Б. Поняття та мета створення тимчасових спеціальних комісій як специфічного виду парламентських органів, *Науковий вісник УжНУ. Серія Право.* 2008. № 9. С. 160–162.

6. Медвідь А. Б. Загальна характеристика постійних та тимчасових комітетів і комісій парламенту: порівняльно-правовий аспект. *Становление современной науки – 2007*: материалы V Международной научно-практической конференции, г. София, Республика Болгария, 1–15 октября 2007 г. София: Бял ГРАД – БГ, 2007. Т. 7. С. 50–54.

7. Порубенський О. М. Місце і роль комітетів Верховної Ради України в системі державних органів. *Вісник Академії адвокатури України.* 2006. № 3 (7). С. 25–30.

8. Риндюк В. І. Питання правового статусу комітетів Верховної Ради України. *Законодавство України: проблеми вдосконалення.* 2001. Вип. 7. С. 271–278.

9. Schellknecht H. The System of Parliamentary Committees. *Constitutional and Parliamentary Information*. 1984. Vol. 139–140. P. 86–158.

10. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

11. Сучасний словник іншомовних слів. 2-ге вид., доп. Харків: Веста: Видавництво «Ранок», 2008. 688 с.

12. Етимологічний словник української мови: у 7 т. Т. 2: Д-КОПЦІ / уклад.: Р. В. Болдирєв та ін. Київ: Наукова думка, 2004. 655 с.

13. Новий тлумачний словник української мови: у 4-х т. 42000 слів / уклад. проф. В. В. Яременко, канд. філол. наук О. М. Сліпушко. Т. 2. Київ: Аконіт, 1999. 910 с.

14. Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн. Чернівці: Астон, 2003. 420 с.

15. Колесник К. О. Парламентська процедура в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2003. 213 с.

16. Юридична енциклопедія: в 6-ти томах / ред. кол.: Ю. С. Шемшученко, М. П. Зяблюк, В. П. Горбатенко та ін. Т. 3. К–М. Київ: Українська енциклопедія, 2001. 791 с.

17. Шляхтун П. П. Парламентаризм: словник-довідник. Київ: Парламентське видавництво, 2003. 151 с.

18. Марцеляк О. В. Статус парламентських слідчих комісій: порівняльний аналіз. *Право і Безпека.* 2006. Т. 5. № 1. С. 7–10.

19. Свирский Б. М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине. Харьков: Эспада, 2001. 487 с.

20. Горовенко М. Парламентські комітети і комісії в Україні та зарубіжних країнах. *Право України.* 2008. № 7. С. 30–34.

21. Парламентаризм: реєстр термінів і понять: довідк. вид. / авт.-упоряд. О. Л. Копиленко та ін. Київ: К.І.С., 2012. 512 с.

22. Медвідь А. Б. Конституційно-правовий статус тимчасових комісій Верховної Ради України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2008. 16 с.

23. Зозуля О. І. Поняття та ознаки комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія юридична*. 2017. Вип. 16. С. 25–31.

24. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. Москва: Юристъ, 1997. 568 с.

25. Рішення Конституційного Суду України від 10.06.2010 № 16-рп/2010. *Офіційний вісник України.* 2010. № 49. Ст. 1611.

26. Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики. Чернівці: Рута, 1998. 483 с.

27. Задорожня Г. В. Постійні комісії представницьких органів місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2006. 224 с.

28. Задорожня Г. В. Теоретико-правові аспекти визначення поняття «постійні комісії». *Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. 2005. Вип. 28. С. 257–262.

29. Анохин А. Н. Постоянные комиссии (комитеты) Верховной Рады Украины: правовые вопросы организации и деятельности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харьков, 1997. 197 с.

30. Швець Т. В. Основні аспекти діяльності комітетів Верховної Ради України та аналогічних органів у парламентах окремих зарубіжних країн: порівняльний аналіз. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ.* 2006. № 2. С. 85–90.

31. Про комітети та комісії Верховної Ради України: Проект Закону України від 20.11.1998 № 2254. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=4982&pf35401=5040.

32. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

33. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1995. № 19. Ст. 134.

34. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. *Офіційний вісник України.* 2010. № 12. Ст. 565.

35. Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України: Закон України від 15.01.2009 № 890-VI. *Офіційний вісник України.* 2009. № 22. Ст. 694.

36. Зозуля О. І. Конституційно-правовий статус парламентських комітетів в Україні: монографія. Харків: Майдан, 2019. 620 с.

37. Марцеляк О. В. Комітети Верховної Ради України: система, структура та роль у здійсненні основних функцій парламенту. *Право і безпека.* 2005. Т 4. № 4. С. 7–10.

38. Развадовська М. В. Внутрішньоуправлінська діяльність Верховної Ради України (організаційно-правові засади): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2005. 217 с.

39. Лінецький С., Кушніренко В. Контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України: буклет. Київ, 2015. 48 с. / Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/Dodatok_24-11.pdf.

40. Медвідь А. Б. Конституційно-правовий статус тимчасових комісій Верховної Ради України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2008. 252 с.

41. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання: Постанова Верховної Ради України від 04.12.2014 № 22-VIII. *Офіційний вісник України.* 2014. № 99. Ст. 2866.

42. Про Контрольну комісію Верховної Ради України з питань приватизації: Постанова Верховної Ради України від 24.06.1993 № 3317-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1993. № 30. Ст. 333.

43. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.

44. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник для студентів вищих навчальних закладів. 2-ге вид. Харків: Консум, 2005. 656 с.

45. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2004. 205 с.

46. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. *Офіційний вісник України.* 2001. № 21. Ст. 920.

47. Конституція України: науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій, О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш та ін. Харків: Право, 2011. 1128 с.

48. Держалюк О. М. Роль парламентських комітетів у відносинах між парламентом і урядом в Україні. *Стратегічні пріоритети.* 2013. № 4. С. 91–100.

49. Нижник А. І. Сучасні тенденції надання комітетам Верховної Ради України спеціальних повноважень для здійснення парламентського контролю: організаційно-правовий аспект. *Інформація і право*. 2018. № 4. С. 134–142.

50. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про комітети Верховної Ради України»» від 22.06.2005 № 7613 від 04.07.2005. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=24710&pf35401=72880.

51. Постанова Вищого адміністративного суду України у справі № К/9991/40827/11-с від 04.12.2012 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/28004592.

52. Молокаева О. Х. Конституционно-правовой статус комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2005. 29 с.

53. Осавелюк А. М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект. Москва: Юристъ, 1998. 192 с.

54. Петровский Д. Н. Конституционно-правовой статус вспомогательных органов при главе государства: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2005. 20 с.

55. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. 3-е изд., испр. и доп. Санкт-Петербург: Тип. М. Меркушева, 1894. 362 с.

56. Мудра О. Роль комітетів Верховної Ради України у законодавчому процесі. *Право України.* 2000. № 12. С. 29–32.

57. Тютюнник Г. А. Постоянные комиссии местных Советов: формы и методы работы. Москва: Юридическая литература, 1979. 94 с.

58. Зозуля О. Место в государственном механизме и цель деятельности комитетов и временных комиссий Верховной Рады Украины. *Legea şi Viaţa*. 2017. № 11/2 (311). P. 51–55.

59. Журавський В. С. Правовий статус парламентських комітетів. *Вісник Запорізького юридичного інституту.* 2001. № 2. С. 14–25.

60. Wilson W. Congressional Government. A Study in American Politics. Boston and New York: The Riverside Press Cambridge, 1885. P. 79, 103, 116.

61. Зозуля О. І. Щодо ролі парламентських комітетів і тимчасових комісій у реалізації функцій Верховної Ради України. *Конституція України в контексті сучасних конституційних парадигм. X Тодиківські читання*: збірник тез наукових доповідей і повідомлень Міжнародної наукової конференції, м. Харків, 27–28 жовтня 2017 р. / за заг. ред. проф. А. П. Гетьмана. Харків: Права людини, 2017. С. 180–181.

62. Конституційне право України: підручник / за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. Харків: Право, 2010. 416 с.

63. Алебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран: учебник. Москва: ТК Велби; Проспект, 2008. 624 с.

64. Баскакова Ю. В. Організація діяльності комітетів та депутатського корпусу Верховної Ради України в умовах розвитку парламентаризму. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 22: Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін.* 2017. Вип. 21. С. 58–63.

65. Риндюк В. І. Питання вдосконалення правового регулювання діяльності комітетів Верховної Ради України як складова парламентської реформи. *Парламентська реформа: теорія та практика: збірник наукових праць*. 2001. Вип. 6. С. 241–249.

66. Про тимчасові комісії Верховної Ради України: Проект Закону України від 15.12.2008 № 3250 (ред. від 03.10.2008). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33492&pf35401=128769.

67. Величко В. О., Будакова В. І. Шляхи покращення функціонування парламенту України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 25. С. 114–126.

68. Матейчук Р. І. Предмет діяльності парламентських комітетів. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 1 (22). С. 46–49.

69. Журавський В. С. З історичного досвіду формування парламентаризму в Європі та Північній Америці. *Вісник Університету внутрішніх справ.* 2000. Вип. 12. Ч. І. С. 159–166.

70. Свєтова С. М. Практика парламентаризму: посібник. Київ: Заповіт, 1997. 134 с.

71. Кислий П., Вайз Ч. Становлення парламентаризму в Україні: на тлі світового досвіду. Київ: Абрис, 2000. 414 с.

72. Хмелько І. С., Перегуда Є. В. Роль парламентських комітетів у процесі інституціоналізації законодавчої влади. *Політологічний вісник*. 2014. Вип. 73. С. 407–418.

73. Ольховський Б. І. Роль комітетів Верховної Ради України в розробці законопроектів. *Проблеми законності.* 2004. Вип. 66. С. 12–20.

74. Бруслик О. Ю., Мукомела І. В. Комітети Верховної Ради України: час реформ. Харків: Юрайт, 2017. 108 с.

75. Smith S. S., Deering C. J. Committees in Congress: 2nd edition. Washington: Congressional Quarterly Press, 1990. 259 p.

76. Доленко І. Контрольна діяльність постійних комісій Верховної Ради УРСР. *Радянське право.* 1975. № 2. С. 6–11.

77. Єрмолаєв В. М. Історія вищих представницьких органів влади в Україні: навчальний посібник. Харків: Право, 2007. 280 с.

78. Кривенко Л. Т. Постоянные комиссии Верховных Советов союзных республик. Москва: Издательство Московского университета, 1970. 142 с.

79. Медвідь А. Б. Передумови виникнення та роль парламентських комісій (комітетів) у структурі загальнонаціональних представницьких органів. *Науковий вісник УжНУ. Серія Право.* 2007. № 8. С. 103–104.

80. Медвідь А. Б. Особливості правової регламентації статусу тимчасових комісій парламенту у письмових пам’ятках часів визвольних змагань в Україні (1917–1920 рр.). *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична.* 2008. № 1. С. 13–21.

81. Ночовний О. В. Етапи становлення і діяльності Верховної Ради Української РСР та її постійних комісій. *Молодий вчений.* 2014. № 10 (13) (1). С. 26–30.

82. Сарыев Э. С. Конструкционные основы организации и деятельности постоянных комиссий Верховного Совета союзной республики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 1988. 24 с.

83. Договори і постанови прав і свобод військових між Ясновельможним Його Милості паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорізького, і між генеральними особами, полковниками і тим же Військом Запорізьким з повною згодою з обох сторін від 05.04.1710. URL: http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html.

84. Проект Конституції Української Народної Республіки від 06.12.1917. ЦДАВО України. Ф. 1115. Оп. 1. Спр. 1. Арк. 118, 121, 123.

85. Проект Автономного статуту України від 21.04.1917. ЦДАВО України. Ф. 1115. Оп. 1. Спр. 1. Арк. 108–111.

86. Зозуля О. І. Конституційно-правове забезпечення формування парламентських комісій в Українській Народній Республіці. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія юридична*. 2017. Вип. 18. С. 26–30.

87. Конституція (Статут про державний устрій, права і вільності) Української Народньої Республіки від 29.04.1918. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18.

88. Проект Статуту «Основи державного устрою Галицької Республіки» від 11.1918. ЦДІАЛ України. Ф. 462. Оп. 1. Спр. 216. Арк. 1–2.

89. Закони про тимчасовий державний устрій України від 29.04.1918. ЦДАВО України. Ф. 1064. Оп. 2. Спр. 1. Арк. 19–23.

90. Проект Конституції Української Держави від 11.2018. ЦДАВО України. Ф. 3766. Оп. 1. Спр. 42. Арк. 28–29.

91. Про Державну Народню Раду Української Народньої Республіки: Закон Ради народніх міністрів Української Народньої Республіки від 12.11.1920. ЦДАВО України. Ф. 1429. Оп. 2. Спр. 80. Арк. 2.

92. Основний Державний Закон Української Народньої Республіки: Проект Правительственної Комісії по виробленню Конституції Української Держави від 01.10.1920 // Конституційні акти України 1917–1920. Невідомі конституції України. Київ: Філософська і соціологічна думка, 1992. С. 126–148.

93. Ейхельман О. Проект Конституції – Основних державних законів Української Народної Республіки. Київ, Тернів: Вид-во С.У.Д., 1921. 96 с.

94. Конституция Украинской Социалистической Советской Республики: Решение Всеукраинского съезда Советов и Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета от 10/14.03.1919. / ЛІГА:ЗАКОН. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/CONST28.html.

95. Конституція (Основний Закон) Української соціялістичної радянської республіки: Постанова XI Всеукраїнського З'їзду Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів від 15.05.1929. *Вісті Всеукраїнського центрального виконавчого комітету.* 1929. № 143.

96. Про затвердження Положення про Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад Робітничих, Селянських та Червоноармійських Депутатів (ВУЦВК): Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 12.10.1924 / ЛІГА:ЗАКОН. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP240010.html.

97. Журавський В. С. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми). Київ: Парлам. вид-во, 2002. 344 с.

98. Матвєєва Л., Пашко Л. Періодизація виконання Верховною Радою УРСР контрольної функції: радянська доба. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України.* 2012. Вип. 1. С. 33–42.

99. Про Комісію ВУЦВК по перегляду установ УСРР: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 23.11.1921. *ЗУ УРСР.* 1921. № 24. Ст. 700.

100. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: Постанова Надзвичайного XIV Українського З'їзду Рад від 30.01.1937. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/001_001.

101. Доленко І. П. Постійні комісії Верховної Ради Української РСР. Київ: Політвидав України, 1972. 87 с.

102. Ночовний О. В. Динаміка змін кількості постійних комісій Верховної Ради Української РСР. *Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету.* 2013. Вип. 35. С. 216–220.

103. Ночовний О. В. Роль постійних комісій у діяльності Верховної Ради Української РСР. *Актуальні проблеми вітчизняної та всесвітньої історії.* 2012. Вип. 23. С. 106–122.

104. Гончаренко В. Організація та діяльність Верховної Ради УРСР за Конституцією Української РСР 1937 р. *Вісник Академії правових наук України.* 2007. № 4. С. 101–114.

105. Український парламентаризм: минуле і сучасне / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ: Парлам. вид-во, 1999. 368 с.

106. Зозуля О. Особливості конституційно-правового регулювання статусу комісій Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки. *Jurnalul juridic national: teorie şi practică*. 2018. № 1-1 (29). P. 50–55.

107. Положення про постійні комісії Верховної Ради Української РСР: Постанова Верховної Ради Української РСР від 29.06.1966. *Відомості Верховної Ради Української РСР.* 1966. № 25. Ст. 150.

108. Ночовний О. В. Основні засади та процес утворення постійних комісій Верховної Ради Української РСР. *Молодий вчений.* 2014. № 1 (03). С. 39–42.

109. Ночовний О. В. Принципи формування та порядок утворення постійних комісій Верховної Ради Української РСР. *Сіверщина в історії України.* 2013. Вип. 6. С. 484–487.

110. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20.04.1978 № 888-IX. *Відомості Верховної Ради Української РСР.* 1978. № 18. Ст. 268.

111. Регламент Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки від 25.03.1980 № 23-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР.* 1980. № 15. Ст. 268.

112. Положення про постійні комісії Верховної Ради Української РСР: Закон Української РСР від 25.03.1980 № 24-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР.* 1980. № 15. Ст. 269.

113. Про Тимчасовий регламент засідань Верховної Ради Української РСР дванадцятого скликання: Постанова Верховної Ради Української РСР від 22.05.1990 № 6-XII. *Відомості Верховної Ради Української РСР.* 1990. № 25. Ст. 391.

114. Про Тимчасове положення про Комісію Верховної Ради Української РСР мандатну і з питань депутатської етики: Постанова Верховної Ради Української РСР від 13.11.1990 № 473-XII. *Відомості Верховної Ради Української РСР.* 1990. № 48. Ст. 633.

115. Даниленко В. Особливості радянського парламентаризму в Україні (друга половина XX століття). *Історія України: маловідомі імена, події, факти.* 2010. Вип. 36. С. 88–125.

116. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08.06.1995 № 1к/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1995. № 18. Ст. 133.

117. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1993. № 3. Ст. 17.

118. Регламент Верховної Ради України від 27.07.1994 № 129/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1994. № 35. Ст. 338.

119. Рішення Конституційного Суду України у справі про Регламент Верховної Ради України від 01.04.2008 № 4-рп/2008. *Офіційний вісник України.* 2008. № 28. Ст. 904.

120. Про Регламент Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 16.03.2006 № 3547-IV. *Офіційний вісник України.* 2006. № 16. Ст. 1174.

121. Про деякі питання нормативно-правового забезпечення порядку роботи Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 08.04.2008 № 247-VI. *Офіційний вісник України.* 2008. № 28. Ст. 873.

122. Регламент Верховної Ради України від 19.09.2008 № 547-VI. *Офіційний вісник України.* 2008. № 73. Ст. 2451.

123. Зозуля О. І. Конституційно-правові засади становлення комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. *Право і безпека*. 2017. № 4 (67). С. 29–34.

124. Про перетворення постійних комісій Верховної Ради України у комітети: Постанова Верховної Ради України від 05.05.1997 № 241/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1997. № 22. Ст. 163.

125. Про внесення змін до Закону України «Про постійні комісії Верховної Ради України»: Закон України від 14.07.1998 № 40-XIV. *Офіційний вісник України.* 1998. № 31. Ст. 1160.

126. Про внесення змін до Закону України «Про комітети Верховної Ради України»: Закон України від 22.12.2005 № 3277-IV. *Офіційний вісник України.* 2006. № 3. Ст. 82.

127. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21.02.2014 № 742-VII. *Офіційний вісник України.* 2014. № 19. Ст. 583.

128. Про Тимчасову слідчу комісію Верховної Ради України: Проект Закону України від 12.02.1999 № 2100-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=5470&pf35401=5564.

129. Про тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради України: Проект Закону України від 07.07.1999. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=4557&pf35401=6803.

130. Про тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради України: Проект Закону України від 31.01.2005 № 6450-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=22829&pf35401=61710.

131. Про тимчасові комісії Верховної Ради України: Проект Закону України від 15.12.2008 № 3250. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33492&pf35401=131533.

132. Рішення Конституційного Суду України у справі за щодо конституційності Закону України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» від 10.09.2009 № 20-рп/2009. *Офіційний вісник України.* 2009. № 72. Ст. 2488.

133. Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України: Проект Закону України від 24.09.2009 № 5163. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=36194&pf35401=149825.

134. Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України: Проект Закону України від 12.12.2012 № 0938. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=45028&pf35401=246451.

135. Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України: Проект Закону України від 28.11.2014 № 1098. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=52517&pf35401=317431.

136. Про спеціальну тимчасову слідчу комісію Верховної Ради України з розслідування справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту: Проект Закону України від 03.03.2015 № 2278. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54245&pf35401=332138.

137. Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України: Проект Закону України від 28.11.2014 № 1098 (ред. 12.06.2019). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=52517&pf35401=501573.

138. Головатий С. Верховенство права: монографія: у 3-х кн. Кн. 2. Верховенство права: від доктрини – до принципу. Київ: Вид-во «Фенікс», 2006. С. 625–1276.

139. Гудима Н. В. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України: основи правового регулювання: монографія. 2-ге вид., допов. і переробл. Черкаси: Чабаненко Ю. А., 2011. 284 с.

140. Криворучко Ю. М. Принципи взаємодії публічної влади з громадськістю. *Держава та регіони. Серія: Державне управління.* 2013. № 4. С. 28–31.

141. Погребняк С. П. Основоположні принципи права: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2009. 433 с.

142. Словська І. Є. Принцип гласності у діяльності Верховної Ради України. *Актуальні проблеми держави і права.* 2011. Вип. 57. С. 41–49.

143. Ярмак І. М. Поняття і зміст принципів публічності, законності, компетентності. *Наше право.* 2014. № 1. С. 174–180.

144. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова; 5-е изд. Москва: Политиздат, 1986. 590 с.

145. Семчик В. І. Принципи кооперативного права. *Альманах права. Основоположні принципи права як його ціннісні виміри.* 2002. Вип. 3. С. 30–34.

146. Колодій А. М. Принципи права України. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 208 с.

147. Загальна теорія держави і права: навчальний посібник / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.; за ред. В. В. Копейчикова. Київ: Юрінком Інтер, 2000. 320 с.

148. Данильєва І. Е. Принципи організації та функціонування державної служби в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 20 с.

149. Бахновська І. П. Основоположні принципи права як інтегруючий елемент правової системи України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2011. 19 с.

150. Добровольская Т. Н. Принципы советского уголовного процесса (Вопросы теории и практики). Москва: Юридическая литература, 1971. 200 с.

151. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління. Київ: УАДУ, 1998. 160 с.

152. Собко Ю. В. Принципи внутрішньовідомчої координації правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ.* 2011. № 2. С. 162–168.

153. Крєпакова М. Ю. Поняття та система принципів адміністративної діяльності міліції. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ.* 2014. № 1. С. 121–129.

154. Колесніченко В. В. Принципи права Європейського Союзу: загальнотеоретичне дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2010. 22 с.

155. Зозуля О. І. Поняття та ознаки принципів діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2016. Вип. 38. Т. 1. С. 46–50.

156. Кремень В. Г., Ільїн В. В. Філософія: мислителі, ідеї, концепції: підручник. Київ: Книга, 2005. 528 с.

157. Строгович М. С. Природа советского уголовного процесса и принцип состязательности. Москва: Юриздат., 1939. 148 с.

158. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): монографія. Харків: Право, 2008. 240 с.

159. Борко А. Л. Поняття та ознаки принципів судової системи. *Форум права.* 2012. № 3. С. 50–55. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2012_3_10.pdf.

160. Бахновська І. П. Питання співвідношення принципів і норм права та їх місця у механізмі правового регулювання. *Університетські наукові записки.* 2013. № 1. С. 43–47.

161. Борко А. Л. Адміністративно-правове забезпечення функціонування судової системи України: монографія. Харків: НікаНова, 2014. 521 с.

162. Кузнецова О. А. Нормы-принципы российского гражданского права. Москва: Статут, 2006. 267 с.

163. Марченко М. Н. Проблемы теории государства и права. Москва: Проспект, 2001. 756 с.

164. Марцеляк О. В. Вибори народних депутатів України: історія, теорія, практика: навчальний посібник. Харків: Прометей-Прес, 2008. 635 с.

165. Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Київ, 1999. 36 с.

166. Погребняк С. П. Основоположні принципи права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2009. 36 с.

167. Фулей Т. І. Сучасні загальнолюдські принципи права та проблеми їх впровадження в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2003. 20 с.

168. Зубенко Г. В. Принцип гласності в діяльності органів публічної влади України. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: Право.* 2013. № 1082. Вип. 16. С. 66–68.

169. Мірошниченко Т. Н. К вопросу о понятии, способах нормативного закрепления и системе принципов уголовного процесса. *Проблемы законности.* 1995. Вып. 29. С. 118–129.

170. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: монографія: у 2 кн. Кн. 1: Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Київ: Юридична думка, 2008. 344 с.

171. Бистрик Г. М. Принцип законності і засоби його правового забезпечення у функціонуванні механізму держави. *Наукові праці МАУП.* 2014. Вип. 1. С. 85–90.

172. Зозуля О. І. Верховенство права і гласність як принципи діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2016. Вип. 40. Т. 1. С. 40–44.

173. Про деякі питання висвітлення діяльності комітетів Верховної Ради України та народних депутатів України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 29.01.2015 № 77. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/77/15-рг.

174. Рішення Конституційного Суду України у справі про тлумачення терміну «законодавство» від 09.07.1998 № 12-рп/98. *Офіційний вісник України.* 1998. № 32. Ст. 1209.

175. Рішення Конституційного Суду України у справі про призначення судом більш м’якого покарання від 02.11.2004 № 15-рп/2004. *Офіційний вісник України.* 2004. № 45. Ст. 2975.

176. Малишев Б. В. Правова система (телеологічний вимір): монографія. Київ: Дакор, 2012. 363 с.

177. Малишев Б. В. Принцип верховенства права (теоретико-правовий аспект). *Бюлетень Міністерства юстиції України.* 2012. № 8. С. 14–20.

178. Пелих Н. А. Конституційні засади діяльності міліції України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2002. 18 с.

179. Таманага Б. Верховенство права: історія, політика, теорія. Київ: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. 208 с.

180. Кузьмін Р., Юлдашев О. Складові принципу верховенства права. *Вісник Національної академії прокуратури України.* 2011. № 1. С. 5–12.

181. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV (в ред. Закону від 03.10.2017 № 2147-VIII). *Офіційний вісник України.* 2005. № 32. Ст. 1918.

182. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Офіційний вісник України.* 2016. № 3. Ст. 149.

183. Етичний кодекс парламентаря: структура, зміст, тематика. Реалії та пропозиції для України / Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Code-of-Conduct_Analytical-report.pdf.

184. Про верховенство права: Доповідь Венеціанської Комісії (Комісії «За демократію через право») на 86-му пленарному засіданні 25–26.03.2011. *Право України.* 2011. № 10. С. 177.

185. Головатий С. П. Верховенство права: ідея, доктрина, принцип: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2008. 44 с.

186. Шамрай І. В. Зміст і значення принципу гуманізму в адміністративній діяльності міліції України. *Наука і правоохорона.* 2013. № 2 (20). С. 90–95.

187. Гуманізм: сучасні інтерпретації та перспективи / В. С. Пазенок та ін.; відп. ред. В. С. Пазенок. Київ: Український Центр духовної культури, 2001. 380 с.

188. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 48. Ст. 650.

189. Гудима Н. В. Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів державного управління України: автореф. дис. .... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2008. 20 с.

190. Совгиря О. Принципи відкритості, прозорості та гласності діяльності Уряду: визначення змісту і співвідношення понять. *Публічне право.* 2011. № 2. С. 19–26.

191. Овсяннікова О. О. Транспарентність судової влади: автореф. дис. .... канд. юрид. наук: 12.00.10. Харків, 2009. 20 с.

192. Томкіна О. Принцип гласності процедури прийняття правових актів Кабінету Міністрів України. *Право України.* 2004. № 9. С. 28–29.

193. Абасов Г. Г. Гарантії прав місцевого самоврядування в Україні: актуальні проблеми теорії та практики: монографія. 2-ге вид., доповн. Київ: Юридична думка, 2013. 304 с.

194. Про внесення змін до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» щодо доступу засобів масової інформації до засідань комітетів Верховної Ради України: Закон України від 09.12.2015 № 873-VIII. *Офіційний вісник України.* 2016. № 2. Ст. 48.

195. Серьогін В. О. Конституційний принцип гласності у діяльності органів державної влади України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 1999. 20 с.

196. Чопик Н. В. Діяльність комітетів Верховної Ради України як складова забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання корупції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ужгород, 2017. 16 с.

197. Косинський В. В. До питання прозорості та відкритості комітетів парламенту у законодавчому процесі. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 2. С. 7–12.

198. Результати моніторингу наповнення веб-сайтів комітетів Верховної Ради України (середні показники за листопад 2017 року – березень 2018 року) / Ліга інтернів. URL: http://interns.org.ua/sites/default/files/images/Interns_2018/2018_05/monitoryng_vru_pidsumky_za_5_misyaciv.jpg.

199. Словська І. Є. Характеристика окремих принципів діяльності Верховної Ради України. *Актуальні проблеми держави і права.* 2012. Вип. 64. С. 27–32.

200. Зозуля О. І. Колегіальність, об’єктивність, вільне обговорення і вирішення питань як принципи діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій. *Верховенство права та правова держава*: матеріали Міжнародної науково-

практичної конференції, м. Ужгород, 21–22 жовтня 2016 р. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2016. С. 40–43.

201. Самохвалов В. В. Законність і справедливість: теоретико-правові проблеми співвідношення та взаємодії: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2008. 18 с.

202. Зозуля О. І. Принципи науковості, плановості та взаємодії у діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій. *Юридичні науки та їх роль у формуванні правової культури сучасної людини*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 22–23 травня 2015 р. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2015. С. 33–35.

203. Шапаренко О.А. Комітети Верховної Ради України в механізмі забезпечення національної безпеки в умовах європейського та євроатлантичного курсу України. *Правове забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, безпековий, інтелектуальний простір*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Хмельницький, 23 квітня 2019 р. / за ред. О. Г. Турченко. Вінниця: Донецький національний університет імені Василя Стуса, 2019. С. 96–101.

204. Волкова В. Н., Денисов А. А. Теория систем: учебное пособие. Москва: Высшая школа, 2006. 511 с.

205. Анохін О. М. Постійні комісії (комітети) Верховної Ради України: правові питання організації та діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 1997. 23 с.

206. Журавський В. С. Правове регулювання статусу та діяльності комітетів і комісій парламенту. *Юридичний вісник.* 2001. № 1. С. 103–107.

207. Риндюк В. І. До питання нормативно-правового регулювання діяльності комітетів Верховної Ради України. *Правове регулювання економіки.* 2001. Вип. 2. С. 186–195.

208. Словська І. Є. Конституційно-правовий статус парламенту – Верховної Ради України: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 335 с.

209. Федоренко В. Конституційні засади організації та діяльності комітетів, тимчасових спеціальних комісій і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України. *Вісник прокуратури.* 2011. № 2. С. 40–50.

210. Алексеев С. С. Общая теория права: академический курс в 2 т. Т. 1. Москва: Юридическая литература, 1981. 360 с.

211. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави і права: підручник, Київ: Кондор, 2006. 477 с.

212. Предместніков О. Г. Адміністративно-правові засади діяльності органів юстиції України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2017. 520 с.

213. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.

214. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Вид. 3-тє, доп. і перероб. Київ: Правова єдність, 2011. 524 с.

215. Зозуля О. І. Поняття та основні риси конституційно-правового регулювання статусу парламентських комітетів і тимчасових комісій в Україні. *Право і суспільство*. 2018. № 2. Ч. 1. С. 23–29.

216. Кравченко В. В. Конституційне право України: навчальний посібник. Вид. 3-тє, виправл. та доповн. Київ: Атіка, 2004. 512 с.

217. Конституційне право України: підручник для студентів вищих навчальних закладів / за ред. акад. АПрН України, д-ра юрид. наук, проф. Ю. М. Тодики, д-ра юрид. і політ. наук, проф. В. С. Журавського. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. 544 с.

218. Фрицький О. Ф. Конституційне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 536 с.

219. Зозуля О. И. К вопросу классификации конституционно-правовых норм, регулирующих статус комитетов и временных комиссий Верховной Рады Украины // Particularităţile adaptării legislaţiei Republicii Moldova şi Ucrainei la legislaţia Uniunii Europene: Conferinţă internaţională ştiinţifico-practică (Chişinău, Republica Moldova, 23–24 martie 2018) / com. org.: V. Bujor (preşedinte) [et al.]. Chişinău: Iulian, 2018. P. 96–99.

220. Про затвердження Положення про секретаріат комітету Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 22.02.2008 № 305/08-рг. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/305/08-рг.

221. Про процедурні рекомендації щодо прав та обов’язків опозиції в демократичному парламенті: Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи: від

23.01.2008 р., № 1601. *Реферативний огляд європейського права* / за заг. ред. В. О. Зайчука. 2008. Вип. 9. С. 12–18.

222. Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб (вересень 2015 – лютий 2016 рр.). URL: http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf.

223. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 17.03.2016 № 1035-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2016. № 14. Ст. 149.

224. Загальна декларація прав людини: Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948 № 217 А (III). *Офіційний вісник України.* 2008. № 93. Ст. 3103.

225. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. *Офіційний вісник України.* 2006. № 32. Ст. 2371.

226. Шаповал В. Парламент: організаційні характеристики. *Право України*. 2015. № 4. С. 120–138.

227. Кушніренко О. Г., Слінько Т. М. Комітети Верховної Ради України і проблеми підвищення ефективності їх діяльності. *Проблеми законності.* 2000. Вип. 42. С. 36–41.

228. Зозуля О. Особливості сучасних конституційно-правових засад організації та діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. *Jurnalul juridic national: teorie şi practică*. 2018. № 2-2 (30). P. 32–37.

229. Погорєлова З. О. Щодо організації і порядку діяльності комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право.* 2014. Спецвипуск. С. 55–59.

230. Погорєлова З. О. Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2004. 173 с.

231. Погорєлова З. О. Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики: автореф. дис. .... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2004. 19 с.

232. Ганжа Н. В. Теоретичні проблеми регламенту Верховної Ради України: автореф. дис. .... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2004. 17 с.

233. Журавський В. С. Парламент України: шляхи розвитку і вдосконалення функцій. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 63 с.

234. Журавський В. С. Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретико-правовий аспект: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 248 с.

235. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 № 975-IV. *Офіційний вісник України.* 2003. № 29. Ст. 1440.

236. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Офіційний вісник України.* 2014. № 87. Ст. 2474.

237. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Офіційний вісник України.* 2018. № 55. Ст. 1903.

238. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 47. Ст. 256.

239. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Офіційний вісник України.* 2011. № 10. Ст. 446.

240. 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: Постанова Верховної Ради України від 04.12.2014 № 23-VIII. *Офіційний вісник України.* 2014. № 99. Ст. 2867.

241. Про приватизацію державного і комунального майна: Закон України від 18.01.2018 № 2269-VIII. *Офіційний вісник України.* 2018. № 22. Ст. 720.

242. Про приватизацію державного майна: Закон України від 04.03.1992 № 2163-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 24. Ст. 348.

243. Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 25.08.2011 № 769/11-рг. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/769/11-рг.

244. Про затвердження Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 22.05.2006 № 428. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/428/06-рг.

245. Развадовська М. В. Внутрішньоуправлінська діяльність Верховної Ради України (організаційно-правові засади): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2005. 20 с.

246. Баскакова Ю. В. Правовий статус комітетів Верховної Ради України в забезпеченні діяльності законодавчого органу влади на шляху становлення парламентаризму. *Держава і право. Юридичні і політичні науки.* 2013. Вип. 61. С. 440–447.

247. Гусаров С. М. Законотворчість і законодавчий процес в Україні: монографія / ред. О. М. Бандурка. Харків: Золота миля, 2014. 412 с.

248. Задорожній О. В. Роль Комітету Верховної Ради України з питань правової політики у законотворчому процесі. *Вісник Верховного Суду України.* 2000. № 4. С. 2–3.

249. Колісник Г. Проблеми законотворчої роботи комітетів Верховної Ради України. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2010. Вип. 3 (6). С. 58–63.

250. Легін Л. М. Законодавчий процес в Україні: теоретико-правове дослідження: монографія. Івано-Франківськ; Дрогобич: Коло, 2015. 132 с.

251. Перерва Ю. М. Попереднє опрацювання законопроектів у комітетах Верховної Ради України. *Держава і право.* 2006. Вип. 31. С. 103–110.

252. David M. Olson, William E. Crowther (Eds.). Committees in post-communist democratic parliaments: comparative institutionalization. Columbus, OH: Ohio State University Press, 2002. 264 p.

253. Ágh A. Changing parliamentary committees in changing east-central Europe: Parliamentary committees as central sites of policy making. *The Journal of Legislative Studies*. 1998. Vol. 4. № 1. P. 85–100.

254. Reuven Y. Hazan. Reforming parliamentary committees: Israel in comparative perspective. Ohio: Ohio State University Press, 2001. 183 p.

255. Michael Zander. The Law-Making Process. London: Hart Publishing, 2015. 510 p.

256. Назаренко Я. М. Номінаційна (установча) функція Верховної Ради України: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2011. 18 с.

257. Приходько Х. В. Представницька функція Верховної Ради – парламенту України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2004. 20 с.

258. Словська І. Є. Верховна Рада України в системі вітчизняного парламентаризму: конституційно-правове дослідження: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2014. 47 с.

259. Матейчук Р. І. Діяльність народних депутатів України у парламентських комітетах. *Порівняльно-аналітичне право.* 2015. № 5. С. 72–74.

260. Конституційне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 2 / за заг. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ: Юридична книга, 2008. 800 с.

261. Омельченко Н. Л. Конституційно-правові основи законодавчої функції Верховної Ради України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2011. 18 с.

262. Комітети – основа діяльності законодавчих органів влади: посібник / П. Кислий, Т. Сінклер, Т. Браун, А. Розенбаум, Ч. Вайз, І. Хмелько, Н. Рижова. Київ: Заповіт, 1997. 98 с.

263. Шипіка А. В. Організаційно-правові аспекти діяльності комітетів Верховної Ради України. *Європейські перспективи.* 2016. Вип. 2. С. 21–28.

264. Анохін О. М. Проблеми підготовчої діяльності комітетів Верховної Ради України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ.* 2001. № 13. С. 60–63.

265. Тороп Ю. В. Роль парламентских комитетов в законодательном процессе: на примере федеративных государств Западной Европы. *Правоведение.* 2006. № 6. С. 29–35.

266. Zozulia O. I. Istota i znaczenie funkcji ustawodawczej komitetów Rady Najwyższej Ukrainy // Modern jurisprudence of the European Union: the interaction of law, rulemaking and practice*:* Conference proceedings of International scientific conference (Lublin, Republic of Poland, 17 april 2018). Riga: Baltija Publishing, 2018. P. 87–90.

267. Заєць А. П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. Київ: Парламентське вид-во, 1999. 248 с.

268. Про авторське право і суміжні права: Закон України від 23.12.1993 № 3792-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1994. № 13. Ст. 64.

269. Манжул К. В. Роль комітетів Верховної Ради України в законодавчій процедурі. *Бюлетень Міністерства юстиції України.* 2004. № 10. С. 23–34.

270. Шемшученко Ю. С. Конституційні засади системи законодавства України. *Вісник Академії правових наук України.* 1993. № 1. С. 22–25.

271. Зозуля О. І. Розробка та попередній розгляд законопроектів у комітетах Верховної Ради України. *Форум права*. 2018. № 1. С. 57–65. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2018_1_10.pdf (DOI: http://doi.org/10.5281/zenodo.1238940).

272. Пігенко В., Рахімкулов Е. Конституціоналізм як наріжний принцип законотворчого процесу: деякі висновки дослідження культури повсякденної діяльності депутатів 13-го скликання. *Парламент*. 2001. № 4. С. 13–20.

273. Перерва Ю. М. Законодавчий процес в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2009. 19 с.

274. Перерва Ю. М. Законодавчий процес в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2008. 223 с.

275. Weingast B. R., Marshall W. The Industrial Organization of Congress. *Journal of Political Economy*. 1988. Vol. 96. № 1. P. 132–163.

276. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України (щодо удосконалення експертизи законопроектів, пов’язаних з виконанням міжнародно-правових зобов’язань України у сфері європейської інтеграції): Проект Закону України від 13.07.2018 № 8610. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=64446&pf35401=461166.

277. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо попереднього розгляду законопроектів, проектів інших актів у комітетах: Закон України від 03.09.2013 № 429-VII. *Офіційний вісник України.* 2013. № 74. Ст. 2732.

278. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV. *Офіційний вісник України.* 2004. № 14. Ст. 956.

279. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 № 1906-IV. *Офіційний вісник України.* 2004. № 35. Ст. 2317.

280. Про внесення змін до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» (щодо попереднього розгляду та підготовки висновків і пропозицій до проектів нормативно-правових актів): Проект Закону України від 06.04.2005 № 7310. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=24188&pf35401=68952.

281. Про внесення змін та доповнень до Закону України «Про комітети Верховної Ради України»: Проект Закону України від 26.03.1999 № 3160. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=5760&pf35401=5865.

282. Зозуля О. І. Підготовка законопроектів до першого, другого і третього читань у комітетах Верховної Ради України. *Конституційно-правові академічні студії*. 2018. Вип. 1. С. 86–93.

283. Парламент в Україні: тенденції та проблеми становлення (Аналітична доповідь Центру Разумкова). *Національна безпека і оборона*. 2003. № 2 (38). С. 2–29.

284. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо посилення ролі комітетів Верховної Ради України: Проект Закону України від 31.05.2017 № 6528. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=61933&pf35401=425319.

285. Баскакова Ю. В. Форми діяльності комітетів Верховної Ради України по забезпеченню функціонування парламенту. *Політологічний вісник.* 2014. Вип. 75. С. 313–325.

286. Древаль Ю. Д. Організація та діяльність парламентів: державно-управлінський аспект: дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02. Харків, 2011. 413 с.

287. Основи менеджменту: підручник для студентів ВНЗ / А. А. Мазаракі та ін.; за ред. д-ра екон. наук, проф., акад. НАПН України А. А. Мазаракі. Харків: Фоліо, 2014. 845 с.

288. Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. та перероб. Київ: Атіка, 2003. 576 с.

289. Зозуля О. І. Сутність організаційної функції парламентських комітетів та її роль у реалізації номінаційної функції Верховної Ради України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2018. Т. 29 (68). № 4. С. 13–18.

290. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 № 3855-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 16. Ст. 93.

291. Рішення Конституційного Суду України у справі про звернення народних депутатів України до Національного банку України від 05.03.2003 № 5-рп/2003. *Офіційний вісник України.* 2003. № 12. Ст. 544.

292. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. *Офіційний вісник України.* 1998. № 1. Ст. 5.

293. Погорєлова А. Слухання в комітетах Верховної Ради України в контексті культури парламентаризму. *Віче*. 2008. № 20. С. 5–7.

294. Про внесення змін до Закону України «Про комітети Верховної Ради України»: Проект Закону України від 06.06.2005 № 7613. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=24710&pf35401=72003.

295. Зозуля О. І. Основні напрямки організаційної діяльності комітетів Верховної Ради України. *Право і суспільство*. 2018. № 4. Ч. 1. С. 32–38.

296. Про затвердження Стратегії електронного парламентаризму на 2018–2020 роки: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 05.07.2018 № 278. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/278/18-рг.

297. Зозуля О. І. Щодо відкритості діяльності комітетів Верховної Ради України // Key Issues of Education and Sciences: Development Prospects for Ukraine and Poland: International Multidisciplinary Conference (Stalowa Wola, Republic of Poland, 20–21 July 2018). Vol. 3. Riga: Baltija Publishing, 2018. P. 13–16.

298. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.1997 № 539/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1997. № 49. Ст. 299.

299. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення відкритості та доступу до інформації про діяльність Верховної Ради України, її комітетів та народних депутатів України: Проект Закону України від 23.12.2014 № 1591. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=53089&pf35401=320767.

300. Про веб-ресурси Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 19.05.2015 № 699. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/699/15-рг.

301. Про внесення змін до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» (щодо доступу засобів масової інформації до засідань комітетів): Проект

Закону України від 03.12.2014 № 1228. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=52671&pf35401=318406.

302. Про внесення змін до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» (щодо забезпечення відкритості і гласності роботи комітетів): Проект Закону України від 16.04.2013 № 2816. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=46619&pf35401=258313.

303. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обов'язковості онлайн-трансляції відкритих засідань комітетів Верховної Ради України: Проект Закону України від 11.12.2014 № 1405. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=52874&pf35401=319409.

304. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» (щодо забезпечення відкритості і гласності роботи комітетів) від 16.04.2013 № 2816 від 21.06.2013. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=46619&pf35401=267573.

305. Древаль Ю. Д. Участь комітетів (комісій) у забезпеченні механізму парламентського контролю. *Теорія та практика державного управління.* 2009. Вип. 3. С. 223–229.

306. Воротіна Н. В. Правові засади контролю за дотриманням бюджетного законодавства України з боку Верховної Ради України та її комітетів. *Держава та регіони. Серія: Право.* 2010. Вип. 4. С. 97–101.

307. Євгеньєва А., Ковриженко Д. Парламентські та комітетські слухання: стан, проблеми та пропозиції. *Часопис Парламент.* 2005. № 1. С. 32–43.

308. Майданник О. О. Парламентський контроль в Україні. Київ: НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2004. 320 с.

309. Погорєлова З. О. Процедура проведення слухань у комітетах Верховної Ради України і міжнародний досвід. *Бюлетень Міністерства юстиції України.* 2003. № 3. С. 50–61.

310. Словська І. Є. Основні напрями парламентського контролю. *Порівняльно-правові дослідження.* 2011. № 1. С. 173–178.

311. Словська І. Є. Парламентські слухання як форма реалізації контрольних повноважень парламенту. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 3. С. 70–79.

312. Ківалов С. В. Парламентський контроль в Україні: законопроектні обґрунтування. *Парламентаризм в Україні: теорія та практика*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. С. 411–417.

313. Майданник О. О. Роль комітетів Верховної Ради України у забезпеченні прав людини. *Національні та міжнародні механізми захисту прав людини*: матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 26 жовтня 2013 р. / за ред. В. О. Серьогіна. Харків: Харк. нац. ун-т внутр. справ; Рейтинг, 2013. С. 45–48.

314. Тихонова Є. Роль і функції комітетів Верховної Ради України в здійсненні конституційних повноважень парламенту. *Парламентар*. 1998. № 1. С. 6–7.

315. Зозуля О. І. Контрольна функція комітетів Верховної Ради України: поняття, ознаки та значення. *Право і суспільство*. 2019. № 1. Ч. 1. С. 10–16.

316. Шаповал В. Парламент: функціональні характеристики. *Право України*. 2015. № 5. С. 54–69.

317. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2004. 20 с.

318. Майданник О. О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2008. 39 с.

319. Майданник О. Поняття і сутність парламентського контролю. *Право України.* 2004. № 10. С. 12–16.

320. Висновок Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України від 14.03.2001 № 1-в/2001. *Офіційний вісник України.* 2001. № 12. Ст. 494.

321. Рішення Конституційного Суду України від 27.05.2009 № 12-рп/2009. *Офіційний вісник України.* 2009. № 42. Ст. 1418.

322. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 1999. 38 с.

323. Колесник К. О. Парламентська процедура в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2003. 19 с.

324. Анохин А. Разработка законов в Верховном Совете Украины. *Бизнес-информ.* 1995. № 37–38. С. 10–11.

325. Плахотнюк Н. Г. Контроль як провідна функція українського парламенту (організаційний аспект). *Парламентаризм в Україні: теорія та практика*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. С. 441–446.

326. Майданник О. О. Парламентський контроль за функціонуванням виконавчої влади в Україні: питання теорії. *Право України.* 2010. № 5. С. 102–108.

327. Омельченко Н. Л. Контрольна діяльність парламенту України в процесі реалізації законодавчої функції Верховною Радою України. *Митна справа.* 2012. № 5 (83). Ч. 2. Кн. 2. С. 96–101.

328. Скрипнюк О. В. Питання стимулювання належного функціонування комітетів парламенту: Україна і європейська конституційна практика // Законодавчий процес і процедура в парламенті України: проблеми якості і вдосконалення в контексті європейського досвіду: матеріали Міжнародного наукового семінару (м. Київ, 22 вересня 2010 р.). Київ: Атіка, 2011. 80 с.

329. Коврякова Е. В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. Москва: Издательский дом «Городец», 2005. 192 с.

330. Слухання у комітетах Верховної Ради України. Процедура, коментарі, зразки документів: практичний посібник / відп. ред. Л. А. Андрієвська, Е. Р. Рахімкулов. 2-е вид., доп. Київ: К.І.С., 2002. 186 с.

331. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект): монографія. Харків: Легас, 2004. 192 с.

332. Майданник О. О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2008. 632 с.

333. Словська І. Є. Організація і проведення слухань у комітетах Верховної Ради України. *Актуальні проблеми політики.* 2012. Вип. 44. С. 211–219.

334. Про затвердження положень про проведення парламентських слухань у Верховній Раді України та слухань у комітетах Верховної Ради України: Постанова

Верховної Ради України від 11.12.2003 № 1385-IV. *Офіційний вісник України.* 2003. № 52. Т. 1. Ст. 2756.

335. Зозуля О. І. Участь комітетів Верховної Ради України в підготовці та проведенні парламентських і комітетських слухань. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2019. Вип. 1. С. 17–21.

336. Світова практика та український досвід використання механізму парламентських слухань та слухань у комітетах як інструменту контрольної функції парламенту. Інформаційно-аналітичне дослідження. Київ: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2004. 175 с.

337. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII. *Відомості Верховної Ради України.* 2014. № 44. Ст. 2041.

338. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України про заходи щодо посилення контрольних функцій Верховної Ради України («Закони мають виконуватись»): Проект Закону України від 17.04.2018 № 8279. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=63874&pf35401=452962.

339. Заславський О., Соколова М., Жерибор О. Функції, склад і види парламентських комітетів та їх роль у співпраці з урядом: світові практики. *Часопис «Парламент»*. 2017. Вип. 3. С. 9–34.

340. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. *Офіційний вісник України.* 2014. № 20. Ст. 619.

341. Про внесення змін до Закону України «Про комітети Верховної Ради України»: Проект Закону України від 22.06.2005 № 7613. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=24710&pf35401=73587.

342. Зозуля О. І. Особливості контролю комітетів Верховної Ради України за додержанням і виконанням законодавства. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2019. Т. 30 (69). № 1. С. 26–31.

343. Майданник О. О. Контроль Верховної Ради України за виконанням прийнятих нею законів та інших актів. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2007. № 7 (69). С. 15–23.

344. Протидія корупції: книжка парламентаря. Київ: ТОВ «АДЕФ-Україна», 2002. 50 с.

345. Griffith G. Parliament and accountability: the role of parliamentary oversight committees. Briefing Paper № 12/05 / Analysis & Policy Observatory. URL: https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2005/11/apo-nid4411-1134486.pdf.

346. Висовень О. В. Контрольні функції парламенту України: законодавче забезпечення. *Законодавство України: проблеми вдосконалення*. 2001. Вип. 7. С. 200–204.

347. Клімова С. М. Участь комітетів Верховної Ради України в процесі управління публічними фінансами. *Теорія та практика державного управління.* 2011. Вип. 3. С. 42–49.

348. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. *Офіційний вісник України.* 2010. № 59. Ст. 2047.

349. Антоненко В. В. Функції комітету Верховної Ради України з питань бюджету. *Держава і право. Юридичні і політичні науки.* 2012. Вип. 58. С. 453–458.

350. Про Рахункову палату: Закон України від 11.07.1996 № 315/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1998. № 24. Ст. 137.

351. Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII. *Офіційний вісник України.* 2015. № 63. Ст. 2074.

352. Словська І. Є. Депутатський запит як форма реалізації контрольної функції парламенту (за законодавством України). *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2011. № 4 (21). С. 53–57.

353. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950. *Офіційний вісник України.* 2007. № 54. Ст. 2180.

354. Зозуля О. І. Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності як суб’єкт реалізації правоохоронної функції держави. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми:* матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 13 листопада 2015 р. Харків: ХНУВС, 2015. С. 107–111.

355. Зозуля О. І. Комітети Верховної Ради України як суб’єкт внутрішньопарламентського контролю. *Правові засади суверенного розвитку України*

в сучасних умовах: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 1–2 лютого 2019 р. Київ: Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського, 2019. С. 16–19.

356. Про утворення Спеціальної контрольної комісії Верховної Ради України з питань приватизації: Постанова Верховної Ради України від 15.07.1998 № 44-XIV. *Офіційний вісник України.* 1998. № 29. Ст. 1084.

357. Кушніренко О., Мельничук А. Комітети Верховної Ради України: проблеми формування і статусу. *Право України*. 1998. № 11. С. 38–39.

358. Матейчук Р. І. Порядок створення парламентських комітетів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2018. Вип. 32. С. 12–15.

359. Назаренко Я. М. Формування комітетів Верховної Ради України: порядок та проблеми. *Від громадянського суспільства до правової держави*: тези II Міжнародної науково-практичної конференції. Харків: ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2007. С. 103–106.

360. Словская И. Е. Процедура формирования и деятельности комитетов (комиссий) парламентов зарубежных стран. *Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения*: материалы III Международной научно-практической конференции, г. Уфа, 8 февраля 2013 г. / под общ. ред. А. В. Рагулина, М. С. Шайхуллина. Уфа: Евразийский научно-исследовательский институт проблем права, 2013. С. 75–77.

361. J. A. G. Griffith. Parliament: Functions, Practice and Procedure. London: Sweet & Maxwell, 1991. 538 p.

362. Mattson I., Strøm K. Parliamentary committees. In: Parliaments and majority rule in western Europe / editor Herbert Döring. New York: St. Martin’s Press, 1995. P. 249–307.

363. Olson D., van der Meer-Krok-Paszkowska A., Simon M., Jackiewicz I. Committees in the Post-Communist Polish Sejm: Structure, Activity and Members. *Journal of Legislative Studies*. 1998. Vol. 4. № 1. P. 101–123.

364. Hilmar Rommetvedt. Norwegian parliamentary committees: Performance, structural change and external relations. *The Journal of Legislative Studies*. 2007. Vol. 4. Iss. 1. P. 60–84. DOI: 10.1080/13572339808420539.

365. Shaw M. Committees in Legislatures // Legislatures / Philip Norton (ed.). New York: Oxford University Press, 1990. P. 237–271.

366. Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика / под общ. ред. О. Н. Булакова. Москва: Эксмо, 2005. 320 с.

367. Косінов С. А. Особливості здійснення парламентського контролю в Україні. *Юрист України*. 2013. № 3. С. 8–16.

368. Порубенський О. М. Окремі питання організації комітетів у структурі парламенту: зарубіжний досвід та Україна. *Часопис Київського університету права.* 2007. № 1. С. 72–77.

369. Olson D. Democratic Legislative Institutions: A Comparative View. New York: Routledge, 1994. 256 p.

370. 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: Проект Закону України від 28.03.2017 № 6256. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=61451&pf35401=419341.

371. 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: Проект Закону України від 05.04.2017 № 6256-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=61506&pf35401=420026.

372. Документ, ухвалений під час другого Діалогу Жана Моне із впровадження інституційної реформи Верховної Ради України (Україна, м. Ірпінь, 19 квітня 2017 р.) / Верховна Рада України. URL: http://www.rada.gov.ua/news/Top-novyna/143890.html.

373. Зозуля О. Засади утворення комітетів Верховної Ради України. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 2. Vol. 1. P. 93–98.

374. Про перелік комітетів Верховної Ради України чотирнадцятого скликання: Постанова Верховної Ради України від 13.05.1998 № 9-XIV. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/9-14.

375. Про комітети Верховної Ради України сьомого скликання: Постанова Верховної Ради України від 25.12.2012 № 11-VII. *Офіційний вісник України.* 2012. № 100. Ст. 4051.

376. Про перелік і кількісний склад комітетів Верховної Ради України сьомого скликання: Постанова Верховної Ради України від 13.12.2012 № 6-VII. *Офіційний вісник України.* 2012. № 97. Ст. 3904.

377. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання: Постанова Верховної Ради України від 04.12.2007 № 4-VI. *Офіційний вісник України.* 2007. № 93. Ст. 3398.

378. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України п'ятого скликання: Постанова Верховної Ради України від 11.07.2006 № 8-V. *Офіційний вісник України.* 2006. № 29. Ст. 2077.

379. Про предмети відання комітетів Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 08.09.2003 № 867. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/867/03-рг.

380. Про перелік комітетів Верховної Ради України четвертого скликання: Постанова Верховної Ради України від 15.05.2002 № 7-IV. *Офіційний вісник України.* 2002. № 20. Ст. 972.

381. Про перелік комітетів Верховної Ради України чотирнадцятого скликання: Постанова Верховної Ради України від 01.02.2000 № 1416-XIV. *Офіційний вісник України.* 2000. № 5. Ст. 150.

382. Про затвердження переліку комітетів Верховної Ради України чотирнадцятого скликання: Постанова Верховної Ради України від 14.05.1998 № 11-XIV. *Відомості Верховної Ради України.* 1998. № 27. Ст. 186.

383. Про утворення постійних комісій Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 25.05.1994 № 21/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1994. № 22. Ст. 150.

384. Про обрання голів постійних комісій Верховної Ради Української РСР: Постанова Верховної Ради Української РСР від 28.06.1990 № 19-XII. *Відомості Верховної Ради Української РСР.* 1990. № 28. Ст. 404.

385. Вознюк С. Питання оптимальної кількості парламентських комітетів як одне з стрижневих питань процесу парламентської реформи в Україні. *Парламентар*. 1998. № 1. С. 8–11.

386. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо комітетів Верховної Ради України: Проект Закону України від 27.06.2013 № 2433а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=47646&pf35401=268511.

387. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. *Офіційний вісник України.* 2014. № 74. Ст. 2105.

388. Зозуля О. І. Підстави та порядок припинення повноважень комітетів Верховної Ради України. *Конституційно-правові академічні студії*. 2019. Вип. 1. С. 131–138.

389. Литвин В., Романюк А. Інституційні атрибути кількості, розміру та членства в постійних парламентських комітетах у європейських представницьких демократіях: порівняльний аналіз (станом на грудень 2015 року). *Політичне життя*. 2016. № 3. С. 115–141.

390. Про внесення змін до деяких постанов Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 03.03.2011 № 3085-VI. *Офіційний вісник України.* 2011. № 19. Ст. 790.

391. Зозуля О. І. Щодо кількісного складу комітетів Верховної Ради України. *Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 10–11 травня 2019 р. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2019. С. 17–20.

392. Панчак-Бялоблоцка Н. В. Політична структуризація парламентів у країнах Центральної Європи на рівні постійних комітетів. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 22: Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін*. 2010. Вип. 4. С. 175–184.

393. Зозуля О. І. Критерії та принципи формування персонального складу комітетів Верховної Ради України. *Форум права*. 2019. № 2. С. 36–44. URL:

http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2019_2_6.pdf (DOI: http://doi.org/10.5281/zenodo.3248914).

394. Londregan J., Snyder J. M. Comparing Committee and Floor Preferences. *Legislative Studies Quarterly*. 1994. Vol. 19. № 2. P. 233–266.

395. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо комітетів Верховної Ради України» від 27.06.2013 № 2433а від 11.11.2013. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=47646&pf35401=282324.

396. Статус методу д'Ондта при розподілі керівних посад в парламенті / Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/DHondt_Method.pdf.

397. Про внесення змін до деяких законів України щодо розподілу посад у комітетах Верховної Ради України за принципом д'Ондта: Проект Закону України від 05.02.2018 № 7550. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=63414&pf35401=446100.

398. Висновок Комітету з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розподілу посад у комітетах Верховної Ради України за принципом д'Ондта» від 05.02.2018 № 7550 від 21.03.2018. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=63414&pf35401=450389.

399. Чуйко З. Д. Верховна Рада України в механізмі забезпечення національної безпеки. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2005. Вип. 10. С. 155–166.

400. Про внесення змін до Закону України «Про комітети Верховної Ради України»: Проект Закону України від 10.11.2017 № 7284. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=62865&pf35401=438063.

401. Про засади формування та діяльності політичних інститутів у Верховній Раді України: Проект Закону України від 05.04.2018 № 8233. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=63796&pf35401=451692.

402. Про внесення змін до Закону України «Про комітети Верховної Ради України»: Проект Закону України від 18.10.2016 № 5284. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=60289&pf35401=403480.

403. Зозуля О. І. Засади та порядок обрання посадових осіб комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2019. Вип. 55. Т. 1. С. 83–86.

404. Про внесення зміни до статті 34 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»: Закон України від 25.12.2012 № 10-VII. *Офіційний вісник України.* 2013. № 1. Ст. 8.

405. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до статті 34 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 24.12.2012 № 1158. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=45245&pf35401=246177.

406. Зозуля О. І. Особливості зміни персонального складу комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2019. Вип. 37. С. 34–38.

407. Про внесення змін до законів України «Про Регламент Верховної Ради України» та «Про комітети Верховної Ради України»: Проект Закону України від 05.03.2015 № 2331. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54316&pf35401=332733.

408. Александров О. А. Конституційно-правові засади статусу народного депутата України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2009. 255 с.

409. Радченко О. І. Статус народного депутата України: проблеми теорії і правового регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2005. 194 с.

410. Радченко О. І. Статус народного депутата України: проблеми теорії і правового регулювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2005. 19 с.

411. Зозуля О. І. Повноваження голови комітету Верховної Ради України: правова природа та зміст. *Recht der Osteuropäischen Staaten*. 2019. № 1. P. 62–66.

412. Зозуля О. І. Роль та повноваження секретаря комітету Верховної Ради України. *Юридичні науки: проблеми та перспективи*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 21–22 червня 2019 р. Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2019. С. 25–27.

413. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення відкритості та доступу до інформації про діяльність Верховної Ради України, її

комітетів та народних депутатів України: Проект Закону України від 23.12.2014 № 1591 (ред. 14.03.2017). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=53089&pf35401=417900.

414. Зозуля О. Права і обов'язки членів парламентських комітетів в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 3. Vol. 1. P. 86–91.

415. Про внесення змін до статей 19 та 20 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»: Закон України від 22.02.2000 № 1475-III. *Офіційний вісник України.* 2000. № 11. Ст. 402.

416. Про внесення змін до Закону України «Про Комітети Верховної Ради України» (щодо повноважень та організації роботи Комітетів): Проект Закону України від 30.12.2004 № 6469. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=21581&pf35401=60734.

417. Зозуля О. І. Правовий статус підкомітетів комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2019. Вип. 56. Т. 1. С. 41–44.

418. Сивак В. М. Гарантії забезпечення реалізації правового статусу голови суду. *Європейські перспективи.* 2017. Вип. 3. С. 71–76.

419. Комзюк В. Т. Правові гарантії діяльності митних органів України. *Право і Безпека.* 2015. № 2. С. 70–74.

420. Батанов О. В. Муніципальне право України: підручник / відп. ред. М. О. Баймуратов. Вид. 2-ге, стер. Харків: Одіссей, 2012. 528 с.

421. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.

422. Тодыка Ю. Н., Тодыка О.Ю. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. 368 с.

423. Недбайло П. Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм. *Правоведение.* 1971. № 1. С. 43–51.

424. Зозуля О. І. Щодо поняття правових гарантій діяльності комітетів Верховної Ради України. *Актуальні питання правової теорії та юридичної практики*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 9–10 серпня 2019 р. Одеса: Причорноморська фундація права, 2019. С. 6–9.

425. Олефіренко Е. О. Адміністративно-правові гарантії реалізації прав і свобод громадян: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2006. 18 с.

426. Заворотченко Т. М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини й громадянина в Україні: монографія. Дніпропетровськ: Видавництво Дніпропетровського нац. ун-ту, 2007. 255 с.

427. Юридична енциклопедія: в 6 т. Т. 1: А–Г / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ: Юридична думка, 2011. 654 с.

428. Ткачук О. І. Юридичні гарантії як елемент правового статусу посадової особи митної служби України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ.* 2006. № 34. С. 222–230.

429. Остапенко В. В. Гарантії суб'єктивних прав і свобод як елемент правового статусу людини і громадянина. *Теорія і практика правознавства.* 2018. Вип. 1.

430. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України: підручник / за заг. ред. В. Л. Федоренка. 4-те вид., перероб. і доопр. Київ: Видавництво Ліра-К, 2012. 576 с.

431. Зозуля О. І. Правові гарантії діяльності комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2019. Вип. 57. Т. 1. С. 40–43.

432. Про внесення змін до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» (щодо деяких питань порядку скликання та проведення засідань комітетів): Проект Закону України від 10.05.2016 № 4633. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=59029&pf35401=386755.

433. Про внесення змін до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» (стосовно проведення засідань комітету і прийняття рішень): Проект Закону України від 07.02.2000 № 5054. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=7670&pf35401=7910.

434. Зозуля О. І. Відповідальність за порушення у сфері діяльності комітетів Верховної Ради України. *Проблеми та стан дотримання і захисту прав людини в Україні*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 16–17 серпня 2019 р. Львів: Центр правничих ініціатив, 2019. С. 24–28.

435. Chan Wook Park. The organization and workings of committees in the Korean national assembly. *The Journal of Legislative Studies*. 1998. Vol. 4. Iss. 1. P. 206–224. DOI: 10.1080/13572339808420546.

436. Malcolm Shaw. Parliamentary committees: a global perspective. *The Journal of Legislative Studies*. 1998. Vol. 4. Iss. 1. P. 225–251. DOI: 10.1080/13572339808420547.

437. Авакьян С. А. Государственно-правовая ответственность. *Советское государство и право.* 1975. № 10. С. 16–24.

438. Павловська Н. В. Конституційно-правова відповідальність народних депутатів України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція.* 2015. Вип. 16 (1). С. 22–24.

439. Про деякі питання дотримання прав, виконання обов’язків та посилення відповідальності народного депутата України у Верховній Раді України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 28.04.2015 № 636. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/636/15-рг.

440. Гецко В. В. Конституційно-правова відповідальність народних депутатів України та депутатів місцевих рад: проблеми теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2015. 195 с.

441. Скрипнюк О. В. Конституція України та розвиток теорії та практики конституційно-правової відповідальності. *Бюлетень Міністерства юстиції України.* 2009. № 6 (92). С. 41–48.

442. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР.* 1984. № 51. Ст. 1122.

443. Зозуля О. І. Щодо кримінальної та адміністративної відповідальності посадових осіб і членів парламентських комітетів. *Інтеграція юридичної науки і практики в сучасних умовах*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 23–24 серпня 2019 р. Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2019. С. 19–21.

444. Словська І. Народний депутат України як суб’єкт адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення. *Віче.* 2010. № 24. С. 17–19.

445. Чопик Н. В. Діяльність комітетів Верховної Ради України у забезпеченні прав та свобод людини та громадянина у сфері запобігання корупції. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2015. № 2. С. 33–38.

446. Рішення Конституційного Суду України у справі про гарантії діяльності народного депутата України від 10.04.2003 № 7-рп/2003. *Офіційний вісник України.* 2003. № 17. Ст. 789.

447. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо зняття заробітної плати з народного депутата за прогули та порушення Регламенту)» від 01.11.2016 № 5328 (ред. від 20.02.2017) від 20.02.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=60372&pf35401=416178.

448. Александров О. А. Дисциплінарна та матеріальна відповідальність народного депутата України. *Європейські перспективи.* 2012. № 3 (3). С. 81–86.

449. Органи державної влади України : монографія / Погорілко В. Ф., Кривенко Л. Т., Григорук Н. Г. та ін.; за ред. В. Ф. Погорілка. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. 592 с.

450. Зозуля О. І. Дисциплінарна та матеріальна відповідальність посадових осіб і членів комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2019. Вип. 39. С. 26–30.

451. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підстав припинення нарахування заробітної плати та відшкодування витрат, пов’язаних з виконанням депутатських повноважень: Проект Закону України від 28.11.2014 № 1099. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=52518&pf35401=317432.

452. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підстав припинення нарахування заробітної плати та відшкодування витрат, пов’язаних з виконанням депутатських повноважень» від 28.11.2014 № 1099 від 10.02.2015. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=52518&pf35401=328884.

453. Законодавче забезпечення депутатської діяльності: міжнародно-правові стандарти та зарубіжний досвід. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 124 с.

454. Про внесення змін до деяких законів України (щодо зняття заробітної плати з народного депутата за прогули та порушення Регламенту): Проект Закону України від 01.11.2016 № 5328 (ред. від 20.02.2017). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=60372&pf35401=415519.

455. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради Української РСР.* 1971. Додаток до № 50. Ст. 375.

456. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо адміністративної відповідальності народних депутатів України за прогул): Проект Закону України від 20.02.2019 № 10072. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=65535&pf35401=477260.

457. Нудненко Л. О. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. Санкт-Петербург: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. 475 с.

458. Виноградов В. А. Ответственность в механизме охраны конституционного строя: монография. Москва: Ин-т права и публ. политики, 2005. 420 с.

459. Лещух А. Р. Конституційно-процесуальна відповідальність народного депутата України за невиконання або неналежне виконання обов’язків у парламенті. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична.* 2015. Вип. 4. С. 83–94.

460. Зозуля О. І. Особливості конституційно-правової відповідальності комітетів Верховної Ради України, їх керівництва та членів. *Форум права*. 2019. № 3. С. 39–47. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2019_3_6.pdf (DOI: http://doi.org/10.5281/zenodo.3362210).

461. Ткаченко Ю. В. Конституційно-правова відповідальність як вид юридичної відповідальності. *Правова доктрина – основа формування правової системи держави*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 20–21 листопада 2013 р. Харків, 2013. С. 304–307.

462. Aldons M. E. Classifications of parliamentary committees. *Australian Journal of Public Administration*. 1985. Vol. 44. Iss. 4. P. 333–351.

463. Nizam Ahmed. Parliamentary committees and parliamentary government in Bangladesh. *Contemporary South Asia*. 2010. Vol. 10. Iss. 1. P. 11–36. DOI: 10.1080/09584930120062010.

464. Peter Burnell. Parliamentary Committees in Zambia's Third Republic: Partial Reforms; Unfinished Agenda. *Journal of Southern African Studies*. 2010. Vol. 28. Iss. 2. P. 291–313. DOI: 10.1080/03057070220140711.

465. Lawrence D. Longley, Roger H. Davidson. Parliamentary committees: Changing perspectives on changing institutions. *The Journal of Legislative Studies*. 1998. Vol. 4. № 1. P. 1–20.

466. Mahiuddin K. M. The Parliamentary Committee System in Bangladesh: an Analysis of its Functioning: Ph.D. Dissertation / Heidelberg University. Heidelberg, 2009. 290 p.

467. Elizabeth Mcleay. Parliamentary Committees in New Zealand: A House Continuously Reforming Itself. *Australasian Parliamentary Review*. 2001. Vol. 16. P. 121–139.

468. Michael Rush. Parliamentary committees and parliamentary government: The British and Canadian experience. *The Journal of Commonwealth & Comparative Politics*. 2008. Vol. 20. Iss. 2. P. 138–154. DOI: 10.1080/14662048208447404.

469. Kaare Strøm. Parliamentary committees in european democracies. *The Journal of Legislative Studies*. 1998. Vol. 4. Iss. 1. P. 21–59. DOI: 10.1080/13572339808420538.

470. Herbert Döring. Parliaments and Majority Rule in Western Europe. New York: St. Martin`s Press, 1996. 700 p.

471. Eduardo Alemán. Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America. Oxford: OUP Oxford, 2016. 349 p.

472. Gaines B. J., Goodwin M., Bates S. H., Sin G. The study of legislative committees. *The Journal of Legislative Studies*. 2019. Vol. 25. № 3. P. 331–339.

473. The Constitution of India from 26.11.1949 / National Portal of India. URL: https://www.india.gov.in/sites/upload_files/npi/files/coi_part_full.pdf.

474. Constitution of the Republic of Iceland from 17.06.1944 / Government Offices of Iceland. URL: https://www.government.is/constitution.

475. The Constitution of the Republic of Namibia from 09.11.1990 / Government of Namibia. URL: http://www.gov.na/documents/10181/14134/Namibia_Constitution.pdf.

476. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949. *Bundesgesetzblatt*. Teil I. 1949. № 1.

477. The Constitution of the Islamic Republic of Pakistan from 12.04.1973 / National Assembly of Pakistan. URL: http://na.gov.pk/uploads/documents/1333523681_951.pdf.

478. Constitucion Politica del Peru de 29.12.1993 / Presidencia del Consejo de Ministros. URL: http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Política-del-Peru-1993.pdf.

479. Ústava Slovenskej republiky z 01.09.1992 № 460/1992. *Sbírka zákonů.* 1992. Částka 92.

480. Magyarország Alaptörvénye tól 25.04.2011 / Országgyűlés. URL: http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf.

481. Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь ад 15.03.1994 № 2875-XII. *Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь.* 1994. № 9. Ст. 144.

482. Constituição da República Federativa do Brasil de 05.10.1988. 35 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 454 p.

483. Constitución Española de 27.12.1978. *Boletin Oficial del Estado.* 1978. № 311.

484. Latvijas Republikas Satversme no 15.02.1922. *Valdības Vēstnesis.* 1922. № 141.

485. Constituţia Republicii Moldova din 29.07.1994. *Monitorul Oficial.* 1994. № 1. Art. 1.

486. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 02.04.1997. *Dz.U.* 1997. № 78. Poz. 483.

487. Constitutionnel de la République Française à partir de 04.10.1958 année. *Journal officiel de la République Française.* 1958.

488. Constitution de la République du Tchad du 31.03.1996 révisée / Présidence de la République du Tchad. URL: https://www.presidence.td/upload/doc/doc_643.pdf.

489. Конституция Грузии от 24.08.1995 № 786. *Вестник Парламента Грузии.* 1995. № 31–33. Ст. 668.

490. Конституция Республики Казахстан от 30.08.1995. *Ведомости Парламента Республики Казахстан.* 1996. № 4. Ст. 217.

491. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993. *Российская газета*. 1993. № 237. Ст. 15.

492. Ústava České republiky ze dne 16.12.1992 / Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. URL: https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html.

493. О комитетах и комиссиях Парламента Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан от 07.05.1997 № 101-I. *Ведомости Парламента Республики Казахстан.* 1997. № 9. Ст. 94.

494. Lietuvos Respublikos Konstitucija nuo 25.10.1992 metai / Lietuvos Respublikos Seimas. URL: http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija.htm.

495. The Constitution of the United States: Text, Structure, History, and Precedent / Michael Stokes Paulsen, Steven G. Calabresi, Michael W. McConnell, Samuel L. Bray. 1 edition. NY: Foundation Press, 2010. 1777 p.

496. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.04.1999 / Der Bundesrat. URL: https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395.

497. Suomen perustuslaki alkaen 11.06.1999 / Eduskunta. URL: https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/julkaisut/Documents/ekj_1+2013.pdf.

498. О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.01.2002 № 33-СФ. *Собрание законодательства РФ.* 2002. № 7. Ст. 635.

499. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 № 2134-II ГД. *Собрание законодательства РФ.* 1998. № 7. Ст. 801.

500. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej: Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992. *Monitor Polski.* 1992. № 26. Poz. 185.

501. Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej: Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23.11.1990. *Monitor Polski.* 1991. № 2. Poz. 11.

502. Зозуля О. І. Щодо організаційної форми та регулювання статусу робочих органів парламенту у зарубіжних країнах. *Нові завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Одеса, 18–19 січня 2019 р. Одеса: Міжнародний гуманітарний університет, 2019. С. 16–22.

503. Pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului: Lege Republica Moldova din 02.04.1996 № 797. *Monitorul Oficial.* 2007. № 50. Ст. 237.

504. О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов: Конституционный закон Республики Казахстан от 16.10.1995 № 2529. *Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан.* 1995. № 21. Ст. 124.

505. Регламент Сената Парламента Республики Казахстан от 08.02.1996 / Информационная система «Параграф». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1013427.

506. Регламент Мажилиса Парламента Республики Казахстан от 08.02.1996 / Информационная система «Параграф». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1023877.

507. Мишель Амеллер. Парламенты: сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира / под ред. Мишеля Амеллера; пер. с англ. ред. З. И. Луковниковой. Москва: Прогресс, 1967. 512 с.

508. Древаль Ю. Д. Управлінська діяльність і формування парламентських комітетів (досвід зарубіжних країн). *Теорія та практика державного управління.* 2008. Вип. 4. С. 25–31.

509. Committee of the whole House / The Parliament of the United Kingdom. URL: https://www.parliament.uk/site-information/glossary/committee-of-the-whole-house.

510. Committee of the whole House / New Zealand Parliament. URL: https://www.parliament.nz/en/get-involved/features-pre-2016/document/00NZPHomeNews201311151/committee-of-the-whole-house.

511. John V. Sullivan. How Our Laws are Made. Washington: U.S. Government Printing Office, 2007. 57 p.

512. John V. Sullivan. Constitution, Jefferson’s Manual and Rules of the House of Representatives of the United States. Washington: U.S. Government Printing Office, 2011. 1445 p.

513. Joint Committees / The Parliament of the United Kingdom. URL: https://www.parliament.uk/about/how/committees/joint.

514. Constitution du Cameroun du 02.06.1972 (révisée par la Loi du 18.01.1996 № 96/06) / Présidence de la République du Cameroun. URL: https://www.prc.cm/fr/multimedia/documents/6283-loi-n-96-06-du-18-01-1996-revision-constitution-1972-fr.

515. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 05.02.1917 / Cámara de Diputados. URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf.

516. Constitution of The Lao People's Democratic Republic from 15.08.1991 / World Intellectual Property Organization. URL: http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=180175.

517. Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրություն ից 06.12.2015 տարին / Հայաստանի Հանրապետության Նախագահը. URL: http://www.president.am/hy/constitution-2015.

518. דוסי-קוח: מ תסנכה 12.02.1958 / תסנכה. URL: http://m.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Documents/yesod4.pdf.

519. Costituzione della Repubblica Italiana da 27.12.1947 / Senato della Repubblica. URL: http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf.

520. General Committees (including Public Bill Committees) / The Parliament of the United Kingdom. URL: https://www.parliament.uk/about/how/committees/general.

521. Select Committees / The Parliament of the United Kingdom. URL: https://www.parliament.uk/about/how/committees/select.

522. Зозуля О. І. Основні види, напрямки діяльності та роль комітетів (комісій) парламенту у зарубіжних країнах. *Форум права*. 2018. № 5. С. 38–49. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2018_5_6.pdf (DOI: http://doi.org/10.5281/zenodo.2527928).

523. Eesti Vabariigi põhiseadus seisuga 28.06.1992. *Riigi Teataja*. 1992. № 26. Art. 349.

524. Слухання у комітетах Верховної Ради України. Процедура, коментарі, зразки документів: практичний посібник / Л. А. Андрієвська, Е. Р. Рахімкулов (відп. ред); Програма сприяння парламенту України. 3-е вид., перероб. і доп. Київ: [Б. в.], 2007. 67 с.

525. О Национальном собрании Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 08.07.2008 № 370-З. *Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь*. 2008. № 172. Ст. 2/1467.

526. О Регламенте Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь: Постановление Совета Республики Национального Собрания Республики Беларусь от 19.12.2008 № 57-СР4/I. *Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь*. 2009. № 15. Ст. 4/5869.

527. О Регламенте Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь: Постановление Палаты Представителей Национального Собрания Республики Беларусь от 18.12.2015 № 707-П5/VIII. *Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь*. 2015. Ст. 4/8523.

528. Zozulia O. I. Features of the status of parliamentary investigatory commissions (committees) in different countries // Legal practice in EU countries and Ukraine at the modern stage: proceedings of International scientific and practical conference (Arad, Romania, 25–26 January 2019). Riga: Baltija Publishing, 2019. P. 111–114.

529. О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 27.12.2005 № 196-ФЗ. *Собрание законодательства РФ*. 2006. № 1. Ст. 7.

530. O sejmowej komisji śledczej: Ustawa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 21.01.1999. *Dziennik Ustaw*. 1999. № 35. Poz. 321.

531. Polsby N. W. The Institutionalization of the US House of Representative. *American Political Science Review*. 1968. Vol. 62. Iss. 1. P. 144–168. DOI: 10.1017/S0003055400115692.

532. Colton C. Campbell, Roger H. Davidson. US congressional committees: Changing legislative workshops. *The Journal of Legislative Studies*. 1998. Vol. 4. № 1. P. 124–142.

533. Sheingate A. D. Structure and opportunity: Committee jurisdiction and issue attention in Congress. *American Journal of Political Science*. 2006. № 50 (4). P. 844–859.

534. Кунець І. Ю. Конституційне регулювання правового статусу парламентських комітетів та/або комісій на прикладі України та зарубіжних країн. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право.* 2017. № 2. С. 71–76.

535. Lawrence D. Longley, Roger H. Davidson. The New Roles of Parliamentary Committees. London; Portland, OR: F. Cass, 1998. 255 p.

536. Committees in Legislatures: a Comparative Analysis / J. D. Lees, M. Shaw (eds.). Durham: Duke University Press, 1979. 449 p.

537. Francis W. L., Riddlesperger J. W. U.S. State Legislative Committees: Structure, Procedural Efficiency and Party Control. *Legislative Studies Quarterly*. 1982. Vol. 7. № 4. P. 453–471.

538. Frantzich S., Berube C. Congress Games and Strategies. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2010. 432 p.

539. Зозуля О. Правові засади формування парламентських комітетів (комісій) у різних країнах. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 1. Vol. 1. P. 42–47.

540. Privind domeniile de activitate ale comisiilor permanente ale Parlamentului: Hotărîre Parlamentului Republica Moldova din 29.10.2009 № 48. *Monitorul Oficial.* 2009. № 160–161. Art. 482.

541. Committees of the U. S. Congress / Library of Congress. URL: https://www.congress.gov/committees.

542. Function and responsibilities of the committees / German Bundestag. URL: https://www.bundestag.de/en/committees/function/245820.

543. O Papel das Comissões Permanentes / Câmara dos Deputados. URL: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes.

544. House of Commons select committees / The Parliament of the United Kingdom. URL: https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select.

545. Power G. Global parliamentary report. The changing nature of parliamentary representation. New York: United Nations Publications, 2012. 115 p.

546. Strom K. Minority Governments in Parliamentary Democracies: The Rationality on Nonwinning Cabinet Solutions. *Comparative Political Studies*. 1984. Vol. 17. Iss. 2. P. 199–227. DOI: 10.1177/0010414084017002004.

547. John James. A Preliminary Study of the Size Determinant in Small Group Interaction. *American Sociological Review*. 1951. Vol. 16. Iss. 4. P. 474–477. DOI: 10.2307/2088278.

548. Mancur Olson. The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge: Harvard University Press, 1965. 176 p.

549. Francis W. Legislative Committee Systems, Optimal Committee Size, and the Costs of Decision Making. *Journal of Politics*. 1982. Vol. 44. P. 822–837.

550. Булаков О. Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации. Санкт-Петербург: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. 753 с.

551. Mezey M. Comparative Legislatures. Durham: Duke University Press, 1979. 317 p.

552. Rules of procedure of the French National Assembly. URL: http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly.

553. Етика депутатської діяльності та інститут дисциплінарної відповідальності народних депутатів України: напрями удосконалення. Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень. URL: http://old2.niss.gov.ua/articles/1036.

554. Гошовська В. А. Вдосконалення правового статусу комітетів Верховної Ради України. *Парламентаризм в Україні: теорія та практика*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. С. 396–399.

555. Риндюк В. І. Деякі питання вдосконалення правового регулювання діяльності комітетів Верховної Ради України. *Парламентаризм в Україні: теорія та практика*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. С. 450–455.

556. Риндюк В. І. Правовий інститут постійних комітетів парламенту України: проблеми вдосконалення і систематизації. *Конституція України та проблеми систематизації законодавства*. 1999. Вип. 5. С. 314–323.

557. Irina S. Khmelko, Charles R. Wise & Trevor L. Brown. Committees and Legislative Strengthening: The Growing Influence of Committees in Ukraine's Legislative Process. *The Journal of Legislative Studies*. 2010. Vol. 16. Iss. 1. P. 73–95. DOI: 10.1080/13572330903542084.

558. Заславський О., Ієрусалимов В., Соколова М. Оцінка реалізації внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України / Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2019/03/parliament_roadmap_report_ukr.pdf.

559. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України (щодо листа підтримки законопроектів): Проект Закону України від 22.06.2017 № 6640. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=62122&pf35401=427451.

560. Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським Парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності від 03.07.2015. *Голос України*. 2015. № 118.

ДОДАТКИ

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Зозуля О. І. Конституційно-правовий статус парламентських комітетів в Україні: монографія. Харків: Майдан, 2019. 620 с.

Серьогін В. О. Рецензія на монографію О.І. Зозулі «Конституційно-правовий статус парламентських комітетів в Україні». Форум права. 2019. № 3. С. 87–90. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2019_3_11.pdf.

2. Зозуля О. І. Поняття та ознаки принципів діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2016. Вип. 38. Т. 1. С. 46–50.

3. Зозуля О. І. Верховенство права і гласність як принципи діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2016. Вип. 40. Т. 1. С. 40–44.

4. Зозуля О. І. Поняття та ознаки комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія юридична*. 2017. Вип. 16. С. 25–31.

5. Зозуля О. Место в государственном механизме и цель деятельности комитетов и временных комиссий Верховной Рады Украины. *Legea şi Viaţa*. 2017. № 11/2 (311). P. 51–55.

6. Зозуля О. І. Конституційно-правове забезпечення формування парламентських комісій в Українській Народній Республіці. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія юридична*. 2017. Вип. 18. С. 26–30.

7. Зозуля О. І. Конституційно-правові засади становлення комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. *Право і безпека*. 2017. № 4 (67). С. 29–34.

8. Зозуля О. Особливості конституційно-правового регулювання статусу комісій Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки. *Jurnalul juridic national: teorie şi practică*. 2018. № 1-1 (29). P. 50–55.

9. Зозуля О. І. Поняття та основні риси конституційно-правового регулювання статусу парламентських комітетів і тимчасових комісій в Україні. *Право і суспільство*. 2018. № 2. Ч. 1. С. 23–29.

10. Зозуля О. Особливості сучасних конституційно-правових засад організації та діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. *Jurnalul juridic national: teorie şi practică*. 2018. № 2-2 (30). P. 32–37.

11. Зозуля О. І. Розробка та попередній розгляд законопроектів у комітетах Верховної Ради України. *Форум права*. 2018. № 1. С. 57–65. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2018_1_10.pdf (DOI: http://doi.org/10.5281/zenodo.1238940).

12. Зозуля О. І. Підготовка законопроектів до першого, другого і третього читань у комітетах Верховної Ради України. *Конституційно-правові академічні студії*. 2018. Вип. 1. С. 86–93.

13. Зозуля О. І. Основні напрямки організаційної діяльності комітетів Верховної Ради України. *Право і суспільство*. 2018. № 4. Ч. 1. С. 32–38.

14. Зозуля О. І. Сутність організаційної функції парламентських комітетів та її роль у реалізації номінаційної функції Верховної Ради України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2018. Т. 29 (68). № 4. С. 13–18.

15. Зозуля О. І. Основні види, напрямки діяльності та роль комітетів (комісій) парламенту у зарубіжних країнах. *Форум права*. 2018. № 5. С. 38–49. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2018_5_6.pdf (DOI: http://doi.org/10.5281/zenodo.2527928).

16. Зозуля О. І. Контрольна функція комітетів Верховної Ради України: поняття, ознаки та значення. *Право і суспільство*. 2019. № 1. Ч. 1. С. 10–16.

17. Зозуля О. І. Особливості зміни персонального складу комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2019. Вип. 37. С. 34–38.

18. Зозуля О. І. Особливості контролю комітетів Верховної Ради України за додержанням і виконанням законодавства. *Вчені записки Таврійського національного*

університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки. 2019. Т. 30 (69). № 1. С. 26–31.

19. Зозуля О. Правові засади формування парламентських комітетів (комісій) у різних країнах. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 1. Vol. 1. P. 42–47.

20. Зозуля О. І. Критерії та принципи формування персонального складу комітетів Верховної Ради України. *Форум права*. 2019. № 2. С. 36–44. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2019_2_6.pdf (DOI: http://doi.org/10.5281/zenodo.3248914).

21. Зозуля О. І. Участь комітетів Верховної Ради України в підготовці та проведенні парламентських і комітетських слухань. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2019. Вип. 1. С. 17–21.

22. Зозуля О. І. Засади та порядок обрання посадових осіб комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2019. Вип. 55. Т. 1. С. 83–86.

23. Зозуля О. І. Підстави та порядок припинення повноважень комітетів Верховної Ради України. *Конституційно-правові академічні студії*. 2019. Вип. 1. С. 131–138.

24. Зозуля О. Засади утворення комітетів Верховної Ради України. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 2. Vol. 1. P. 93–98.

25. Зозуля О. І. Повноваження голови комітету Верховної Ради України: правова природа та зміст. *Recht der Osteuropäischen Staaten*. 2019. № 1. P. 62–66.

26. Зозуля О. Права і обов’язки членів парламентських комітетів в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 3. Vol. 1. P. 86–91.

27. Зозуля О. І. Правовий статус підкомітетів комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2019. Вип. 56. Т. 1. С. 41–44.

28. Зозуля О. І. Особливості конституційно-правової відповідальності комітетів Верховної Ради України, їх керівництва та членів. *Форум права*. 2019. № 3. С. 39–47. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2019_3_6.pdf (DOI: http://doi.org/10.5281/zenodo.3362210).

29. Зозуля О. І. Дисциплінарна та матеріальна відповідальність посадових осіб і членів комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2019. Вип. 39. С. 26–30.

30. Зозуля О. І. Правові гарантії діяльності комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2019. Вип. 57. Т. 1. С. 40–43.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

31. Зозуля О. І. Принципи науковості, плановості та взаємодії у діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій. *Юридичні науки та їх роль у формуванні правової культури сучасної людини*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 22–23 травня 2015 р. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2015. С. 33–35.

32. Зозуля О. І. Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності як суб'єкт реалізації правоохоронної функції держави. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 13 листопада 2015 р. Харків: ХНУВС, 2015. С. 107–111.

33. Зозуля О. І. Колегіальність, об'єктивність, вільне обговорення і вирішення питань як принципи діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій. *Верховенство права та правова держава*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 21–22 жовтня 2016 р. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2016. С. 40–43.

34. Зозуля О. І. Щодо ролі парламентських комітетів і тимчасових комісій у реалізації функцій Верховної Ради України. *Конституція України в контексті сучасних конституційних парадигм. X Тодиківські читання*: збірник тез наукових доповідей і повідомлень Міжнародної наукової конференції, м. Харків, 27–28 жовтня 2017 р. / за заг. ред. проф. А. П. Гетьмана. Харків: Права людини, 2017. С. 180–181.

35. Зозуля О. И. К вопросу классификации конституционно-правовых норм, регулирующих статус комитетов и временных комиссий Верховной Рады Украины. *Particularităţile adaptării legislaţiei Republicii Moldova şi Ucrainei la legislaţia Uniunii*

Europene: Conferinţă internaţională ştiinţifico-practică, Chișinău, Republica Moldova, 23–24 martie 2018 / com. org.: V. Bujor (preşedinte) et al. Chişinău: Iulian, 2018. P. 96–99.

36. Zozulia O. I. Istota i znaczenie funkcji ustawodawczej komitetów Rady Najwyższej Ukrainy. *Modern jurisprudence of the European Union: the interaction of law, rulemaking and practice*: conference proceedings of International scientific conference, Lublin, Republic of Poland, 17 april 2018. Riga: Baltija Publishing, 2018. P. 87–90.

37. Зозуля О. І. Щодо відкритості діяльності комітетів Верховної Ради України. *Key Issues of Education and Sciences: Development Prospects for Ukraine and Poland*: International Multidisciplinary Conference, Stalowa Wola, Republic of Poland, 20–21 July 2018. Vol. 3. Riga: Baltija Publishing, 2018. P. 13–16.

38. Зозуля О. І. Щодо організаційної форми та регулювання статусу робочих органів парламенту у зарубіжних країнах. *Нові завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Одеса, 18–19 січня 2019 р. Одеса: Міжнародний гуманітарний університет, 2019. С. 16–22.

39. Zozulia O. I. Features of the status of parliamentary investigatory commissions (committees) in different countries. *Legal practice in EU countries and Ukraine at the modern stage*: proceedings of International scientific and practical conference, Arad, Romania, 25–26 January 2019. Riga: Baltija Publishing, 2019. P. 111–114.

40. Зозуля О. І. Комітети Верховної Ради України як суб’єкт внутрішньопарламентського контролю. *Правові засади суверенного розвитку України в сучасних умовах*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 1–2 лютого 2019 р. Київ: Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського, 2019. С. 16–19.

41. Зозуля О. І. Щодо кількісного складу комітетів Верховної Ради України. *Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 10–11 травня 2019 р. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2019. С. 17–20.

42. Зозуля О. І. Роль та повноваження секретаря комітету Верховної Ради України. *Юридичні науки: проблеми та перспективи*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 21–22 червня 2019 р. Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2019. С. 25–27.

43. Зозуля О. І. Щодо поняття правових гарантій діяльності комітетів Верховної Ради України. *Актуальні питання правової теорії та юридичної практики*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 9–10 серпня 2019 р. Одеса: Причорноморська фундація права, 2019. С. 6–9.

44. Зозуля О. І. Відповідальність за порушення у сфері діяльності комітетів Верховної Ради України. *Проблеми та стан дотримання і захисту прав людини в Україні*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 16–17 серпня 2019 р. Львів: Центр правничих ініціатив, 2019. С. 24–28.

45. Зозуля О. І. Щодо кримінальної та адміністративної відповідальності посадових осіб і членів парламентських комітетів. *Інтеграція юридичної науки і практики в сучасних умовах*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 23–24 серпня 2019 р. Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2019. С. 19–21.

АКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань правової політики

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-35-84

№ 04-26/15-488 "28" жовтня 2019 р.

АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження

ЗОЗУЛІ О.І. у законотворчу діяльність

Комісія у складі: Голови Комітету Верховної Ради України з питань правової політики Венедіктової І.В., заступника Голови цього Комітету Совгирі О.В. та в.о. керівника секретаріату Комітету з питань правової політики та правосуддя Колісника І.В., – склала цей акт з приводу того, що комісією розглянуто результати дисертаційного дослідження Зозулі Олександра Ігоровича на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук на тему: «Конституційно-правовий статус комітетів Верховної Ради України», виконаного в Ужгородському національному університеті.

Комісія вважає, що представлені пропозиції, отримані на основі проведеного комплексного дисертаційного дослідження, мають необхідний теоретичний і методологічний рівень, практичну значимість, є надзвичайно актуальними та можуть бути використані для вдосконалення нормативно-правових актів України як основної форми права в нашій державі.

Голова Комітету **І.В. ВЕНЕДІКТОВА**

Заступник Голови Комітету **О.В. СОВГИРЯ**

В.о. керівника секретаріату Комітету з питань правової політики та правосуддя **І.В. КОЛІСНИК**

І. Венедіктової О. Совгирі

Підписи І. Колісника

підтверджую:

Керівник Управління кадрів Апарату Верховної Ради України

«28» 10 2019 р.

АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ УПРАВЛІННЯ КАДРІВ

0614

Приватний вищий навчальний заклад
«ЛЬВІВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІЗНЕСУ ТА ПРАВА»

вул. Кульпарківська, 99, Львів 79021, тел. (+38032) 292-87-08, ел. пошта: Bussiness_law@ukr.net
99, Kulparkivska Str., L'viv, 79021, tel. (+38032) 292-87-08, e-mail: Bussiness_law@ukr.net

від 02.09.2019 № 206
на №

ЗАТВЕРДЖУЮ

Ректор
Львівського університету бізнесу та права,
доктор економічних наук, професор

Ф.В. Горбонос

«02» вересня 2019 р.

АКТ
Львівського університету бізнесу та права
про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Зозулі Олександра Ігоровича у науково-дослідну роботу

Комісія у складі: професора кафедри адміністративного права та процесу, фінансового і інформаційного права д.ю.н. Сопільника Л.І., професора кафедри адміністративного права та процесу, фінансового і інформаційного права д.ю.н. Мельничук Н.Ю., професора кафедри адміністративного права та процесу, фінансового і інформаційного права д.ю.н. Чистоклетова Л.Г., склала цей акт про те, що матеріали дисертації здобувача наукового ступеня доктора юридичних наук (Спеціальність 12.00.02 – «Конституційне право; муніципальне право») Зозулі Олександра Ігоровича на тему: «Конституційно-правовий статус комітетів Верховної Ради України» мають необхідний теоретико-методологічний рівень і практичну значимість, вони використовуються у науково-дослідній роботі кафедри правових і економічних дисциплін та кафедри адміністративного права та процесу, фінансового і інформаційного права Львівського університету бізнесу та права в рамках загальнотеоретичних і галузевих досліджень з питань удосконалення правового регулювання відповідних інститутів конституційного права та процесу в Україні.

Використання результатів дисертаційного дослідження Зозулі Олександра Ігоровича сприятиме інтенсифікації та підвищенню продуктивності наукової діяльності науково-педагогічних працівників кафедри правових і економічних дисциплін та

кафедри адміністративного права та процесу, фінансового і інформаційного права Львівського університету бізнесу та права.

ВИСНОВОК

Результати дисертаційного дослідження Зозулі Олександра Ігоровича на тему «Конституційно-правовий статус комітетів Верховної Ради України» вважати впровадженими в науково-дослідну діяльність Львівського університету бізнесу та права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень з питань удосконалення правового регулювання відповідних інститутів конституційного права та процесу в Україні.

Голова комісії: **Сопільник Л.І.**

Члени комісії: **Мельничук Н.Ю.**

Чистоклетов Л.Г.

ПРИВАТНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКРАЇНА ЛЬВІВ
ЛЬВІВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІЗНЕСУ ТА ПРАВА
КОД 32408165

0615

Приватний вищий навчальний заклад
«ЛЬВІВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІЗНЕСУ ТА ПРАВА»

вул. Кульпарківська, 99, Львів 79021, тел. (+38032) 292-87-08, ел. пошта: Bussiness_law@ukr.net
99, Kulparkivska Str., L'viv, 79021, tel. (+38032) 292-87-08, e-mail: Bussiness_law@ukr.net

від 02.09.2019 № 205
на №

ЗАТВЕРДЖУЮ

Ректор
Львівського університету бізнесу та права,
доктор економічних наук, професор
Ф.В. Горбонос
«02» вересня 2019 р.

АКТ
Львівського університету бізнесу та права
про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Зозулі Олександра Ігоровича в навчальний процес

Комісія у складі: д.е.н., професор Янковська Л.А. (голова комісії), професора кафедри правових і економічних дисциплін д.ю.н. Сопільника Р.Л., доцент кафедри правових і економічних дисциплін к.ю.н. Семчук Ю.І. склала цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження Зозулі Олександра Ігоровича на тему «Конституційно-правовий статус комітетів Верховної Ради України» впроваджені у навчальний процес Львівського університету бізнесу та права.

1. Матеріали дисертаційного дослідження Зозулі Олександра Ігоровича застосовуються у навчальному процесі при підготовці та проведенні лекцій, семінарських і практичних занять з студентами та слухачами з навчальних дисциплін «Конституційне право України», «Конституційно-процесуальне право України», «Парламентське право» та інших дисциплін конституційно-правового характеру.

2. Результати дисертаційного дослідження Зозулі Олександра Ігоровича відображені у науково-практичних і навчально-методичних матеріалах для студентів і університету, де в якості джерел рекомендовано такі публікації:

1) Зозуля О.І. Поняття та ознаки принципів діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2016. Вип. 38. Т. 1. С. 46–50.

2) Зозуля О.І. Верховенство права і гласність як принципи діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2016. Вип. 40. Т. 1. С. 40–44.

3) Зозуля О.І. Поняття та ознаки комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія юридична*. 2017. Вип. 16. С. 25–31.

4) Зозуля О. Место в государственном механизме и цель деятельности комитетов и временных комиссий Верховной Рады Украины. *Legea şi Viaţa*. 2017. № 11/2 (311). P. 51–55.

5) Зозуля О.І. Конституційно-правове забезпечення формування парламентських комісій в Українській Народній Республіці. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія юридична*. 2017. Вип. 18. С. 26–30.

6) Зозуля О.І. Конституційно-правові засади становлення комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. *Право і безпека*. 2017. № 4 (67). С. 29–34.

7) Зозуля О. Особливості конституційно-правового регулювання статусу комісій Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки. *Jurnalul juridic national: teorie şi practică*. 2018. № 1-1 (29). P. 50–55.

8) Зозуля О.І. Поняття та основні риси конституційно-правового регулювання статусу парламентських комітетів і тимчасових комісій в Україні. *Право і суспільство*. 2018. № 2. Ч. 1. С. 23–29.

9) Зозуля О. Особливості сучасних конституційно-правових засад організації та діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. *Jurnalul juridic national: teorie şi practică*. 2018. № 2-2 (30). P. 32–37.

10) Зозуля О.І. Розробка та попередній розгляд законопроектів у комітетах Верховної Ради України. *Форум права: електрон. наук. фахове вид*. 2018. № 1. С. 57–65. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2018_1_10.pdf *(DOI: http://doi.org/10.5281/zenodo.1238940)*.

11) Зозуля О.І. Підготовка законопроектів до першого, другого і третього читань у комітетах Верховної Ради України. *Конституційно-правові академічні студії*. 2018. Вип. 1. С. 86–93.

12) Зозуля О.І. Основні напрямки організаційної діяльності комітетів Верховної Ради України. *Право і суспільство*. 2018. № 4. Ч. 1. С. 32–38.

13) Зозуля О.І. Сутність організаційної функції парламентських комітетів та її роль у реалізації номінаційної функції Верховної Ради України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2018. Т. 29 (68). № 4. С. 13–18.

14) Зозуля О.І. Основні види, напрямки діяльності та роль комітетів (комісій) парламенту у зарубіжних країнах. *Форум права: електрон. наук. фахове вид*. 2018. № 5. С. 38–49. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2018_5_6.pdf *(DOI: http://doi.org/10.5281/zenodo.2527928)*.

15) Зозуля О.І. Контрольна функція комітетів Верховної Ради України: поняття, ознаки та значення. *Право і суспільство*. 2019. № 1. Ч. 1. С. 10–16.

16) Зозуля О.І. Особливості зміни персонального складу комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2019. Вип. 37. С. 34–38.

17) Зозуля О.І. Особливості контролю комітетів Верховної Ради України за додержанням і виконанням законодавства. *Вчені записки Таврійського національного*

університету імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки. 2019. Т. 30 (69). № 1. С. 26–31.

18) Зозуля О. Правові засади формування парламентських комітетів (комісій) у різних країнах. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 1. Vol. 1. P. 42–47.

19) Зозуля О.І. Критерії та принципи формування персонального складу комітетів Верховної Ради України. *Форум права: електрон. наук. фахове вид*. 2019. № 2. С. 36–44. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2019_2_6.pdf *(DOI: http://doi.org/10.5281/zenodo.3248914)*.

20) Зозуля О.І. Участь комітетів Верховної Ради України в підготовці та проведенні парламентських і комітетських слухань. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2019. Вип. 1. С. 17–21.

21) Зозуля О.І. Засади та порядок обрання посадових осіб комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2019. Вип. 55. Т. 1. С. 83–86.

22) Зозуля О.І. Підстави та порядок припинення повноважень комітетів Верховної Ради України. *Конституційно-правові академічні студії*. 2019. Вип. 1. С. 131–138.

23) Зозуля О. Засади утворення комітетів Верховної Ради України. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 2. Vol. 1. P. 93–98.

24) Зозуля О.І. Повноваження голови комітету Верховної Ради України: правова природа та зміст. *Recht der Osteuropäischen Staaten*. 2019. № 1. P. 62–66.

25) Зозуля О. Права і обов'язки членів парламентських комітетів в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 3. Vol. 1. P. 86–91.

26) Зозуля О.І. Правовий статус підкомітетів комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2019. Вип. 56. Т. 1. С. 41–44.

27) Зозуля О.І. Особливості конституційно-правової відповідальності комітетів Верховної Ради України, їх керівництва та членів. *Форум права: електрон. наук. фахове вид*. 2019. № 3.

28) Зозуля О.І. Правові гарантії діяльності комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2019. Вип. 57. Т. 1. С. 40–43.

29) Зозуля О.І. Дисциплінарна та матеріальна відповідальність посадових осіб і членів комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2019. Вип. 39.

30) Зозуля О. І. Принципи науковості, плановості та взаємодії у діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій // Юридичні науки та їх роль у формуванні правової культури сучасної людини: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Ужгород, 22–23 травня 2015 р.). Ужгород: Ужгородський національний університет, 2015. С. 33–35.

31) Зозуля О. І. Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності як суб'єкт реалізації правоохоронної функції держави // Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 13 листопада 2015 р.). Харків: ХНУВС, 2015. С. 107–111.

32) Зозуля О. І. Колегіальність, об'єктивність, вільне обговорення і вирішення питань як принципи діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій //

Верховенство права та правова держава: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Ужгород, 21–22 жовтня 2016 р.). Ужгород: Ужгородський національний університет, 2016. С. 40–43.

33) Зозуля О. І. Щодо ролі парламентських комітетів і тимчасових комісій у реалізації функцій Верховної Ради України // Конституція України в контексті сучасних конституційних парадигм. X Тодиківські читання: збірник тез наукових доповідей і повідомлень Міжнародної наукової конференції (м. Харків, 27–28 жовтня 2017 р.) / за заг. ред. проф. А. П. Гетьмана. Харків: Права людини, 2017. С. 180–181.

34) Зозуля О. И. К вопросу классификации конституционно-правовых норм, регулирующих статус комитетов и временных комиссий Верховной Рады Украины // Particularităţile adaptării legislaţiei Republicii Moldova şi Ucrainei la legislaţia Uniunii Europene: Conferinţă internaţională ştiinţifico-practică (Chişinău, Republica Moldova, 23–24 martie 2018) / com. org.: V. Bujor (preşedinte) et al. Chişinău: Iulian, 2018. P. 96–99.

35) Zozulia O. I. Istota i znaczenie funkcji ustawodawczej komitetów Rady Najwyższej Ukrainy // Modern jurisprudence of the European Union: the interaction of law, rulemaking and practice: conference proceedings of International scientific conference (Lublin, Republic of Poland, 17 april 2018). Riga: Baltija Publishing, 2018. P. 87–90.

36) Зозуля О. І. Щодо відкритості діяльності комітетів Верховної Ради України // Key Issues of Education and Sciences: Development Prospects for Ukraine and Poland: International Multidisciplinary Conference (Stalowa Wola, Republic of Poland, 20–21 July 2018). Volume 3. Riga: Baltija Publishing, 2018. P. 13–16.

37) Зозуля О. І. Щодо організаційної форми та регулювання статусу робочих органів парламенту у зарубіжних країнах // Нові завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Одеса, 18–19 січня 2019 р.). Одеса: Міжнародний гуманітарний університет, 2019. С. 16–22.

38) Zozulia O. I. Features of the status of parliamentary investigatory commissions (committees) in different countries // Legal practice in EU countries and Ukraine at the modern stage: proceedings of International scientific and practical conference (Arad, Romania, 25–26 January 2019). Riga: Baltija Publishing, 2019. P. 111–114.

39) Зозуля О. І. Комітети Верховної Ради України як суб'єкт внутрішньопарламентського контролю // Правові засади суверенного розвитку України в сучасних умовах: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 1–2 лютого 2019 р.). Київ: Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського, 2019. С. 16–19.

40) Зозуля О. І. Щодо кількісного складу комітетів Верховної Ради України // Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Ужгород, 10–11 травня 2019 р.). Ужгород: Ужгородський національний університет, 2019. С. 17–20.

41) Зозуля О. І. Роль та повноваження секретаря комітету Верховної Ради України // Юридичні науки: проблеми та перспективи: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 21–22 червня 2019 р.). Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2019. С. 25–27.

42) Зозуля О. І. Щодо поняття правових гарантій діяльності комітетів Верховної Ради України // Актуальні питання правової теорії та юридичної практики: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 9–10

серпня 2019 р.). Одеса: Причорноморська фундація права, 2019. С. 6–9.

43) Зозуля О. І. Відповідальність за порушення у сфері діяльності комітетів Верховної Ради України // Проблеми та стан дотримання і захисту прав людини в Україні: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 16–17 серпня 2019 р.). Львів: Центр правничих ініціатив, 2019. С. 24–28.

3. Вказані наукові праці підтвердили високий теоретичний і навчально-методичний рівень, практичну доступність та доцільність в результаті їх використання у підготовці та проведенні усіх видів занять.

Голова комісії: **Янковська Л.А.**

Члени комісії: **Сопільник Р.Л.**

Семчук Ю.І.

ЛЬВІВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІЗНЕСУ ТА ПРАВА код 32408155

ЗАТВЕРДЖУЮ

Декан факультету № 6
Харківського національного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, доцент

О.В. Синєгубов

«30» 08 2019 р.

АКТ
про впровадження результатів дисертації
Зозулі Олександра Ігоровича в навчальний процес
Харківського національного університету внутрішніх справ

Комісія у складі: завідувача кафедри фундаментальних та юридичних дисциплін, кандидата юридичних наук, доцента Холода Юрія Анатолійовича (голова комісії), професора кафедри фундаментальних та юридичних дисциплін, доктора юридичних наук, професора Кириченка Володимира Євгенійовича; професора кафедри фундаментальних та юридичних дисциплін, доктора юридичних наук, доцента Шульги Анатолія Матвійовича, склала цей акт про те, що результати дисертації Зозулі Олександра Ігоровича на тему «Конституційно-правовий статус комітетів Верховної Ради України» впроваджені у навчальний процес університету.

1. Матеріали дисертації Зозулі Олександра Ігоровича застосовуються у навчальному процесі при підготовці та проведенні лекцій, семінарських і практичних занять із курсантами, студентами та слухачами з навчальних дисциплін «Конституційне право України», «Парламентське право», «Сучасні проблеми державотворення в Україні» та інших.

2. Результати дисертації Зозулі Олександра Ігоровича відображені у науково-практичних і навчально-методичних матеріалах для слухачів магістратури та аспірантів, де в якості джерел рекомендовано такі публікації:

Зозуля О. І. Поняття та ознаки принципів діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2016. Вип. 38. Т. 1. С. 46–50.

Зозуля О. І. Верховенство права і гласність як принципи діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2016. Вип. 40. Т. 1. С. 40–44.

Зозуля О. І. Поняття та ознаки комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія юридична*. 2017. Вип. 16. С. 25–31.

Зозуля О. Место в государственном механизме и цель деятельности комитетов и временных комиссий Верховной Рады Украины. *Legea şi Viaţa*. 2017. № 11/2 (311). P. 51–55.

Зозуля О. І. Конституційно-правове забезпечення формування парламентських комісій в Українській Народній Республіці. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія юридична*. 2017. Вип. 18. С. 26–30.

Зозуля О. І. Конституційно-правові засади становлення комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. *Право і безпека*. 2017. № 4 (67). С. 29–34.

Зозуля О. Особливості конституційно-правового регулювання статусу комісій Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки. *Jurnalul juridic national: teorie şi practică*. 2018. № 1-1 (29). P. 50–55.

Зозуля О. І. Поняття та основні риси конституційно-правового регулювання статусу парламентських комітетів і тимчасових комісій в Україні. *Право і суспільство*. 2018. № 2. Ч. 1. С. 23–29.

Зозуля О. Особливості сучасних конституційно-правових засад організації та діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. *Jurnalul juridic national: teorie şi practică*. 2018. № 2-2 (30). P. 32–37.

Зозуля О. І. Розробка та попередній розгляд законопроектів у комітетах Верховної Ради України. *Форум права*. 2018. № 1. С. 57–65. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2018_1_10.pdf (DOI: http://doi.org/10.5281/zenodo.1238940).

Зозуля О. І. Підготовка законопроектів до першого, другого і третього читань у комітетах Верховної Ради України. *Конституційно-правові академічні студії*. 2018. Вип. 1. С. 86–93.

Зозуля О. І. Основні напрямки організаційної діяльності комітетів Верховної Ради України. *Право і суспільство*. 2018. № 4. Ч. 1. С. 32–38.

Зозуля О. І. Сутність організаційної функції парламентських комітетів та її роль у реалізації номінаційної функції Верховної Ради України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні*

науки. 2018. Т. 29 (68). № 4. С. 13–18.

Зозуля О. І. Основні види, напрямки діяльності та роль комітетів (комісій) парламенту у зарубіжних країнах. *Форум права*. 2018. № 5. С. 38–49. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2018_5_6.pdf (DOI: http://doi.org/10.5281/zenodo.2527928).

Зозуля О. І. Контрольна функція комітетів Верховної Ради України: поняття, ознаки та значення. *Право і суспільство*. 2019. № 1. Ч. 1. С. 10–16.

Зозуля О. І. Особливості зміни персонального складу комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2019. Вип. 37. С. 34–38.

Зозуля О. І. Особливості контролю комітетів Верховної Ради України за додержанням і виконанням законодавства. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2019. Т. 30 (69). № 1. С. 26–31.

Зозуля О. Правові засади формування парламентських комітетів (комісій) у різних країнах. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 1. Vol. 1. P. 42–47.

Зозуля О. І. Критерії та принципи формування персонального складу комітетів Верховної Ради України. *Форум права*. 2019. № 2. С. 36–44. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2019_2_6.pdf (DOI: http://doi.org/10.5281/zenodo.3248914).

Зозуля О. І. Участь комітетів Верховної Ради України в підготовці та проведенні парламентських і комітетських слухань. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2019. Вип. 1. С. 17–21.

Зозуля О. І. Засади та порядок обрання посадових осіб комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2019. Вип. 55. Т. 1. С. 83–86.

Зозуля О. І. Підстави та порядок припинення повноважень комітетів Верховної Ради України. *Конституційно-правові академічні студії*. 2019. Вип. 1. С. 131–138.

Зозуля О. Засади утворення комітетів Верховної Ради України. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 2. Vol. 1. P. 93–98.

Зозуля О. І. Повноваження голови комітету Верховної Ради України: правова природа та зміст. *Recht der Osteuropäischen Staaten*. 2019. № 1. P. 62–66.

Зозуля О. Права і обов'язки членів парламентських комітетів в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 3. Vol. 1. P. 86–91.

Зозуля О. І. Правовий статус підкомітетів комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2019. Вип. 56. Т. 1. С. 41–44.

Зозуля О. І. Особливості конституційно-правової відповідальності комітетів Верховної Ради України, їх керівництва та членів. *Форум права*. 2019. № 3. С. 39–47. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2019_3_6.pdf (DOI: http://doi.org/10.5281/zenodo.3362210).

Зозуля О. І. Правові гарантії діяльності комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2019. Вип. 57. Т. 1. С. 40–43.

Зозуля О. І. Дисциплінарна та матеріальна відповідальність посадових осіб і членів комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2019. Вип. 39.

3. Зазначені праці підтвердили високий теоретичний і навчально-методичний рівень, практичну доступність і доцільність за результатами використання під час підготовки та проведення усіх видів занять.

Голова комісії: **Ю.А. Холод**

Члени комісії: **В.Є. Кириченко**

А.М. Шульга