

ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУТИ І ПОЛІТИЧНІ ВІДНОСИНИ

УДК 328.126 (477).001895

Баскакова Ю. В.

**ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ КОМІТЕТІВ ТА ДЕПУТАТСЬКОГО КОРПУСУ
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ**

Відносини між комітетами Верховної Ради України та іншими органами державного управління як, власне, і будь-які інші відносини, що регулюються правом, надзвичайно складні, різноманітні і багатогранні, вони відзначаються багатоаспектністю та ступеневістю. Зазначені риси вимагають встановлення у державі правових механізмів, процедур використання прав, виконання обов'язків, застосування відповідальності. З цією метою держава створює процесуальні норми, покликані забезпечувати оптимальну та ефективну реалізацію прав та законних інтересів суб'єктів законодавчої ініціативи, закріплених у нормах конституційного матеріального права.

Ключові слова: парламентські комітети, парламентський процес, суб'єкти законодавчої ініціативи, законодавчий орган влади, парламентська діяльність, парламентський контроль, громадянське суспільство.

Практика діяльності парламентів багатьох країн світу свідчить, що ефективного здійснення парламентом своїх функцій можливе лише за умови організації належної діяльності його комітетів. Завдяки цим допоміжним парламентським органам діяльність парламенту набуває впорядкованого, планомірного характеру. Значною є роль парламентських комітетів під час реалізації парламентом контрольних функцій. Міжнародний та вітчизняний досвід свідчать, що контроль діяльності уряду в парламентських комітетах є найбільш дієвим засобом запобігання безвідповідальній діяльності органів виконавчої влади, відстоювання основ правової держави та формування громадянського суспільства, гарантування рівності всіх перед законом і зміцнення демократичних принципів як основи повноцінного функціонування, гармонійного розвитку держави та суспільства. Своєю чергою, дослідження передбачених у парламентському законодавстві України форм і видів діяльності постійних комітетів Верховної Ради України дає змогу виявити причини низького рівня парламентського контролю за органами виконавчої влади в Україні, прогалини та суперечливі положення парламентського законодавства, визначити організаційно-правові заходи, що сприятимуть підвищенню ефективності діяльності парламентських органів.

Згідно з Конституцією державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову відповідно до ст. 6 Конституції України. В основному законі ст. 75 визначено, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. Оскільки носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі є народ, а народ може здійснювати владу безпосередньо і через органи державної влади, діяльність парламенту є формою опосередкованого управління народом державою [1]. Згідно із Законом України «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995р. № 116/95-ВР комітет Верховної Ради України – орган Верховної Ради України, який утворюється з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій. Комітет відповідальний перед Верховною Радою України і підзвітний їй. Діяльність комітетів координує Голова Верховної Ради України згідно з Конституцією України та в порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України [2].

Науковці розглядають діяльність парламентських комітетів переважно під кутом зору повноважень усього парламенту, участі в законопроектній діяльності та здійсненні парламентського контролю. Як зазначає з цього приводу німецький професор А. Фоскуле,

«публічні дискусії в парламенті слугують не стільки для вироблення, скільки для представлення вже прийнятих рішень, що дозволяє говорити про «депленаризацію» процесу прийняття рішень» [3, с. 60]. У науковій літературі є загальноприйнятим погляд, відповідно до якого постійні комітети парламенту вважаються його допоміжними органами, що утворюються з депутатів для діяльності за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень парламенту. Система парламентських комітетів вважається сильною тоді, коли в даних органах концентрується основна політична і законодавча влада парламенту, а також відбувається процес напрацювання його рішень [4, с. 71; 5, с. 172, 175].

Світова практика діяльності парламентів свідчить, що запрошені особи з'являються до вищого законодавчого органу, оскільки надання інформації з обговорюваних питань знаходиться у сфері їхньої професійної компетенції або вони зацікавлені в швидшому прийнятті того чи іншого законопроекту. Переваги комітетського контролю в системі парламентського полягають у спеціалізації даних органів щодо окремих сфер урядової діяльності [6, с. 100]. Закономірно, що в більшості країн з парламентськими та змішаними формами правління структура комітетів вибудована відповідно до організаційної структури урядових міністерств і відомств, що дозволяє комітету концентрувати свою діяльність на тій галузі управління, за яку відповідає міністерство. На нашу думку, варто погодитися з висновком О. Майданик, що для оптимізації діяльності комітетів парламенту України зі здійснення контрольних повноважень за діяльністю уряду в законодавстві необхідно передбачити, «що комітети ВР України повинні здійснювати певні контрольні повноваження щодо діяльності «профільних» міністерств і відомств». О. Майданик стверджує, що «реалізуючи зазначені контрольні повноваження, комітет, за наслідками здійснюваного ним контролю, має надавати фахову оцінку діяльності органу виконавчої влади, посадової особи, що має бути основою для оцінки їх діяльності та, при виявленні відхилень від приписів закону, – вжиття заходів впливу щодо їх усунення» [7, с. 107].

Конституційно-правовою основою становлення парламентаризму, забезпечення діяльності парламентських комітетів опозиції та суб'єктів державного управління є наступні нормативно-правові джерела: Конституція України 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [1], закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [2], закон України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року N 2790-XII [8], закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 р. № 1861-VI [9], закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. № 794-VII [10], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18 липня 2007 р. № 950 [11], Постанова Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання» від 04.12.2014 р. № 22-VIII [12].

Серед невирішених частин загальної проблеми все ще залишається потреба в дослідженні організації діяльності комітетів та депутатського корпусу Верховної Ради України в умовах розвитку парламентаризму. У відповідності з цим мета статті – дослідити організацію діяльності комітетів та депутатського корпусу Верховної Ради України.

Розгляд правової природи комітетів Верховної Ради України насамперед потребує дослідження процедури їх формування. Відповідно до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» (ч. 4 ст. 81) комітети створюються за принципом пропорційного представництва депутатських фракцій і груп. Тому склад комітетів Верховної Ради України фактично співвідноситься з питомою вагою представлених у парламенті політичних сил. Пропорційне представництво фракцій у комітетах під час роботи над законопроектами зумовлює дотримання парламентського принципу політичного балансу, а саме надання можливості виконання основної роботи щодо законопроектів парламентській більшості із збереженням за меншістю функції стримування та контролю [13, с. 32]. Вперше формування комітетів за принципом пропорційного представництва було запроваджене у Верховній Раді

України V скликання у 2006–2007 рр. у зв'язку зі змінами в конституційному ладі після внесення до Конституції України змін від 8 грудня 2004 р.

Важливим питанням є необхідність аналізу повноважень комітетів Верховної Ради України стосовно законопроектної діяльності, а також посилення ролі окремих комітетів парламенту на попередніх стадіях законодавчого процесу. Аналізуючи основні проблеми ролі та діяльності комітетів Верховної Ради України можна зазначити, що ст. 89 Конституції та Регламент Верховної Ради України наділяють комітети низкою важливих функцій і повноважень у законопроектній роботі. Так, норми Регламенту Верховної Ради України, Положення про порядок роботи з проектами законодавчих актів та матеріалами, що містять законодавчі пропозиції, які подаються на розгляд Верховній Раді України, дозволяють комітетам з попереднього розгляду законопроектів по суті відпрацювати їх та повернути суб'єктам права законодавчої ініціативи.

Так, ст. 90, 91, 94, 100 та інші норми Регламенту, Положення про порядок роботи з проектами законодавчих актів та матеріалами, що містять законодавчі пропозиції, які подаються на розгляд Верховної Ради України дозволяють комітетам ще до попереднього розгляду законопроектів по суті повертати їх суб'єктам права законодавчої ініціативи. Таке право може реалізовуватись у разі недотримання формальних вимог до оформлення законопроекту та супровідної записки до нього (стаття 91 Закону про Регламент), у випадку, якщо внесений законопроект раніше був відхилений парламентом або повторює відхилений проект по суті (за умови, що законопроект вноситься на тій же сесії парламенту – пп.5 п.2 ст. 94 Регламенту), у випадку, наявності прийнятого в першому читанні законопроекту, щодо якого внесений проект є альтернативним (пп.4 п.2 ст. 94 Регламенту) або порушення інших встановлених Регламентом строків; у випадку невідповідності законопроекту Конституції (пп.1 п.2 ст. 94 Регламенту Верховної Ради України) тощо. Повернення законопроекту, проекту іншого акта суб'єкту права законодавчої ініціативи здійснюється в 15-денний строк після отримання висновку головного комітету чи відповідної тимчасової спеціальної комісії з повідомленням про причину повернення.

В той же час, аналіз законотворчої діяльності парламенту говорить про те, що не тільки комітети, але й парламент в цілому часто розглядають законопроекти, оформлені з порушенням формальних вимог, правил юридичної техніки, які не відповідають Конституції України або чинним міжнародним договорам, вносяться з порушенням встановлених Регламентом строків тощо. Іншими словами, відповідні положення Регламенту на практиці не діють. На наш погляд, ця ситуація зумовлена декількома чинниками.

По-перше. У Регламенті Верховної Ради України не враховано переваженість парламенту законопроектною роботою. Цілком очевидно, що коли на розгляд комітету протягом року діяльності Верховної Ради вноситься декілька десятків (а той сотень) законопроектів, по підготовці яких він є головним, не рахуючи тих законопроектів, по яких комітет дає висновки для інших комітетів, то 15-денний строк, відведений Регламентом на перевірку відповідності проекту вимогам Регламенту, є замалим. З нашої точки зору, в умовах значного «законопроектного» навантаження на парламент, встановлення таких строків є недоцільним.

По-друге. Причиною недовісти вищевказаних положень Регламенту Верховної Ради України є те, що комітет далеко не завжди протягом 15 днів встигає перевірити законопроект на предмет, скажімо, його відповідності Конституції, міжнародним угодам України, потенційних наслідків реалізації закону (у разі його прийняття) для Державного бюджету та місцевих бюджетів. Природно, що відповідні висновки мали б давати спеціалізовані парламентські комітети – комітет з питань правової політики (щодо відповідності законопроекту вимогам Конституції України), комітет у закордонних справах та комітет з питань Європейської інтеграції (на предмет відповідності законопроекту міжнародним зобов'язанням України та європейському праву), комітет з питань бюджету, комітет з питань фінансів та банківської діяльності (на предмет аналізу доходів і витрат від прийняття пропонованого проекту Закону) тощо. Однак механізм взаємодії головного комітету з

вищезазначеними комітетами, строки надання цими комітетами висновків на законопроект у чинному Регламенті та Законі «Про комітети Верховної Ради України» не конкретизовано.

По-третє. Чинним законодавством України не диференційовано роль комітетів у законодавчому процесі. З нашої точки зору, на рівні Регламенту Верховної Ради України роль окремих комітетів у законодавчому процесі могла б бути суттєво посилена. Йдеться, насамперед, про вже згадувані комітети з питань правової політики, з питань бюджету, з питань фінансів та банківської діяльності, з питань Європейської інтеграції та комітет у закордонних справах, позиція яких має визначати долю будь-якого законопроекту ще до його попереднього розгляду по суті у головному комітеті.

По-четверте. Доцільно звернути увагу на надто рідкісне застосування ст. 94 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», яка передбачає підстави для повернення неякісно оформленого або без фінансово-економічного обґрунтування та з інших важливих причин законопроекту, проекту іншого акта автору законодавчої ініціативи без його включення до порядку денного та розгляду на пленарному засіданні. На наш погляд, у Регламенті Верховної Ради України доцільно більш чітко закріпити норму, яка не дозволяла б реєстрацію законопроектів без наявності їх фінансово-економічного обґрунтування. Закріплення відповідної норми під час реєстрації та подання законопроектів сприяло б, по-перше, більш відповідальному ставленню до підготовки законопроектів з боку суб'єктів права законодавчої ініціативи і відповідно, прийняттю якісних за змістом законів, по-друге, розвантаженню законопроектної роботи комітетів Верховної Ради України (оскільки завідомо непрохідні, фінансово обтяжливі, популістичні законопроекти «відфільтровувались» би ще на початковій стадії), по-третє, дало б змогу, час та можливості комітетам сконцентруватись на опрацюванні реальних до прийняття, важливих законопроектів [9].

Перенесення центру законопроектної роботи з сесійної зали в комітети потребує, з нашої точки зору, неухильного дотримання представленими в парламенті політичними силами квотного принципу формування комітетів з тим, щоб фракційна структура комітетів відтворювала фракційну структуру парламенту, а також розширення повноважень комітетів в процесі попередньої підготовки законопроектів (один з можливих механізмів посилення ролі комітетів у законодавчому процесі було запропоновано вище). Посилення взаємодії між парламентом і комітетами – з одного боку, та зацікавленими групами – з іншого, потребує наявності двох чинників: зацікавленості в співпраці з боку всіх учасників законодавчого процесу та правових механізмів, через які зацікавлені групи реалізовуватимуть свій інтерес. На превеликий жаль, сьогодні такий механізм перебуває в стадії свого впровадження. Впровадженню такого механізму має сприяти здійснення адміністративної реформи, яка розмежує політичну діяльність міністерств та їх адміністративну діяльність, сприятиме звільненню міністрів від виконання поточної адміністративної роботи в очолюваних ними міністерствах. Відповідно, міністри (та їх політичні заступники) отримають змогу приділяти більше уваги співпраці з парламентом та профільними комітетами. Не менш актуальним є вироблення правових механізмів залучення зацікавлених груп до законопроектної роботи. Зрештою, ще одним напрямом посилення співпраці парламенту та комітетів із зацікавленими органами та організаціями є підвищення рівня гласності роботи комітетів, шляхом, наприклад покладення на голову або секретаря комітету обов'язків щодо запрошення зацікавлених осіб на засідання комітетів.

Ще однією актуальною проблемою законотворчої роботи комітетів є й те, що досить часто виникають ситуації, коли проекти змін до різних статей одного і того ж нормативно-правового акту розглядаються одночасно декількома комітетами без узгодження позицій відповідних комітетів і напрацювання проекту комплексних змін до відповідного акту. Узгодження позицій та розробка такого проекту мала б здійснюватись через механізм спільних засідань декількох комітетів, однак Закон України «Про комітети Верховної Ради України» не закріплює умов, за яких такі засідання обов'язково мають проводитись, що зумовлює низький рівень застосування цього механізму узгодження позицій в практиці

комітетської діяльності. Саме тому існує потреба у більш чіткому визначенні в Законі «Про комітети Верховної Ради України» підстав, умов та порядку проведення комітетами спільних засідань при розгляді важливих принципових законодавчих актів.

Аналіз положень Регламенту та Закону «Про комітети Верховної Ради України» дозволяє дійти висновку, що недостатньо ефективний контроль комітетів у сфері виконавчої влади зумовлений двома основними чинниками – відсутністю у комітетів тих контрольних повноважень, які притаманні парламентським комітетам в інших зарубіжних країнах та недосконалістю механізму реалізації існуючих прав. У відповідності з цим дослідження законодавчої діяльності Верховної Ради України дозволяє встановити існування двох основних проблем, пов'язаних із здійсненням комітетами контрольних повноважень [9].

Перша з них полягає в тому, що жоден з чинних нормативно-правових актів не покладає на головний комітет обов'язків здійснювати контроль за виконанням тих законів, проекти яких готувались комітетом до розгляду в першому, другому читаннях та в цілому. Досить актуально це питання стосується прикінцевих положень законів, коли Кабінету Міністрів України дається доручення розробити протягом певних строків проекти змін до законів, які враховують положення нового закону, привести свої акти та акти міністерств у відповідність до новоприйнятого Закону. На практиці виконання Урядом цих вимог системно не контролює ніхто. Очевидно, що самі комітети, які здійснювали підготовку відповідних законопроектів, і мають контролювати діяльність органів виконавчої влади по їх виконанню, періодично (принаймні один раз на рік) інформувати законодавчий орган про результати такої контрольної діяльності, узагальнювати практику правозастосування, вносити пропозиції стосовно удосконалення правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин, притягнення окремих членів уряду до політичної відповідальності. Відповідні обов'язки комітетів та наслідки їх невиконання мають бути закріплені у Законі «Про комітети Верховної Ради України» [2].

Суть другої проблеми полягає в необхідності вироблення чітких критеріїв відмежування контрольної діяльності комітетів (як і парламенту в цілому) від прямого втручання законодавчої гілки влади у діяльність органів виконавчої влади всіх рівнів. У зв'язку з цим необхідно дати відповідь на питання про те, яких суб'єктів мають стосуватись рішення парламенту та комітетів (лише Уряду в цілому, чи окремих членів Кабінету Міністрів, керівників центральних органів виконавчої влади, голів місцевих державних адміністрацій тощо), чи правомірною і такою, що відповідає Конституції України, слід вважати практику доручень комітетів та парламенту щодо підготовки Кабінетом Міністрів законопроектів, прийняття певних актів, ухвалення яких віднесено до виключної компетенції органів виконавчої влади тощо.

Використана література:

1. Конституція України: від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
2. Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995 № 116/95-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>
3. Фосскуле А. Эрозия парламентской системы в Федеративной Республике Германии [Текст] / А. Фосскуле // Конституционное право : Восточноевропейское обозрение. – 2004. – № 2. – С. 59–64.
4. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні [Текст] / О. В. Богачова, О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко. – К. : Реферат, 2006. – 424 с.
5. Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні : на тлі світового досвіду [Текст] / П. Кислий, Ч. Вайз. – К. : Абрис, 2000. – 414 с.
6. Омельченко Н. Л. Контрольна діяльність парламенту України в процесі реалізації законодавчої функції Верховною Радою України [Електронний ресурс] / Н. Л. Омельченко //

Митна справа. – 2012. – № 5 (83), ч. 2, кн. 2. – С. 96–101. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/ms/2012_5_2_2/96.pdf.

7. Майданник О. О. Парламентський контроль за функціонуванням виконавчої влади в Україні : питання теорії [Текст] / О. О. Майданник // Право України., 2010. – № 5. – С. 102–108.

8. Закон України «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 року N 2790-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>

9. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 р. № 1861-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>

10. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18.07.2007 № 950. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>

12. Постанова Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання» від 04.12.2014 № 22-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/22-19>

13. Тороп Ю. В. Роль парламентских комитетов в законодательном процессе : на примере федеративных государств Западной Европы [Текст] / Ю. В. Тороп // Правоведение. – 2006. – № 6. – С. 29–35.

Баскакова Ю. В. *Организация деятельности комитетов и депутатского корпуса Верховной Рады Украины в условиях развития парламентаризма*

Отношения между комитетами Верховной Рады Украины и иными органами государственного управления, как и иные отношения, которые регулируются правом, чрезвычайно сложные, разнообразные и многогранные, они определяются многоаспектностью и ступенчатостью. Указанные черты указывают на установление в государстве правовых механизмов, процедур использования прав, исполнения обязанностей, процедуры привлечения к ответственности. Для реализации данной цели государство принимает процессуальные нормы, которые обеспечивают оптимальную и эффективную реализацию прав и законных интересов субъектов законодательной инициативы, закрепленных в нормах конституционного материального права.

Ключевые слова: парламентские комитеты, парламентский процесс, субъекты законодательной инициативы, законодательные органы власти, парламентская деятельность, парламентский контроль, гражданское общество.

Baskakova Y. *Organisation the Action of the Committees and the Deputy Structure the Verhovna Rada of Ukraine in Terms of Development of Parliamentarism*

Relationship between committees of Verhovna Rada Ukraine and another state authority as fact, and any other relationship that governed by the law are extremely complex, diverse and multifaceted, they are marked multifaceted and multi-stage. These features require the State to establish legal mechanisms, procedures for the use of rights, duties, assuming responsibility. To this end, the state creates procedural rules designed to ensure optimal and efficient implementation of the rights and legitimate interests of the subject law relations enshrined in the constitutional norms of substantive law.

Keywords: parliament committees, parliamentary process, the subjects of legislative initiative, legislative authority, parliamentary activity, parliamentary oversight, civil society.