

УДК 34(477)

## РОЛЬ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОМІТЕТІВ У ВІДНОСИНАХ МІЖ ПАРЛАМЕНТОМ І УРЯДОМ В УКРАЇНІ

Держалюк Олександр Миколайович,  
*кандидат юридичних наук*

**Досліджено роль парламентських комітетів у законотворчій діяльності Верховної Ради України та її відносинах з Кабінетом Міністрів України. Висвітлено форми парламентського контролю за діяльністю вищих органів виконавчої влади, що здійснюються комітетами Верховної Ради України. Проаналізовано участь Кабінету Міністрів України як суб'єкта законодавчої ініціативи у законотворчому процесі Верховної Ради України.**

**Ключові слова:** постійні парламентські комітети, парламентський контроль, законодавча функція, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України.

Практика діяльності парламентів багатьох країн світу свідчить, що ефективне 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.

Питанню діяльності парламентських комітетів присвячено значний масив наукової літератури у сфері конституційного права. Протягом останнього часу важливі аспекти конституційно-правової природи та контрольної діяльності парламентських комітетів і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України ставали предметом наукових праць О. Ф. Андрійко, О. Л. Анохіна, Ю. Г. Барабаша,

В. А. Гошовської, Ю. Д. Древалю, С. В. Ківалова, Л. Т. Кривенку, О. О. Майданнику, Н. Л. Омельченку, М. П. Орзіха, З. О. Погорелової, О. М. Порубенського, М. В. Развадовської, С. В. Саса, В. М. Шаповала та інших українських науковців.

Питанню діяльності парламентських комітетів у парламентах зарубіжних країн присвячували свої праці С. А. Авак'ян, А. С. Автономов, М. Амелер, М. В. Баглай, С. В. Бендюріна, Ч. Р. Вайз, Р. Ш. Караєв, А. Д. Керімов, О. В. Коврякова, М. А. Моргунова, В. К. Стеніна, Ю. В. Тороп, В. Є. Чіркін та інші науковці.

Аналіз наукових праць провідних учених свідчить, що існуючі проблеми взаємодії парламентських комітетів з вищими органами виконавчої влади в Україні є достатньо новим і малодослідженим напрямом для вітчизняної науки. Науковці розглядають діяльність парламентських комітетів переважно під кутом зору повноважень усього парламенту, участі в законопроектній діяльності та здійсненні парламентського контролю [1, с. 221].

Водночас із зростанням значення співпраці між Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України під час здійснення ними своїх державно-владних функцій значної ваги набуло питання інституалізації найбільш дієвих форм такої взаємодії.

Сучасні парламенти, зокрема Верховна Рада України, є досить чисельними за своїм складом органами. У зв'язку з цим реальна підготовка, обговорення й доопрацювання законопроектів, як правило, відбуваються не під час пленарних засідань, а в набагато менших за своєю чисельністю, формалізованих групах законодавців – фракціях і парламентських комітетах. Діяльність останніх розвантажує парламент від другорядних незначних питань, надаючи можливість Верховній Раді України під час пленарних засідань зосередитися на розгляді лише найважливіших із них. Як зазначає з цього приводу німецький професор А. Фосскуле, «публічні дискусії в парламенті слугують не стільки для вироблення, скільки для представлення вже прийнятих рішень, що дозволяє говорити про «депленаризацію» процесу прийняття рішень» [2, 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 [3, с. 71; 4, с. 172, 175].

Основоположне значення для становлення сучасної системи постійних комітетів Верховної Ради України мало прийняття Конституції України 28 червня 1996 р., законів України «Про постійні комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР (назва в редакції 1998 р.), «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI, «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. № 2790-XII, Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18 липня 2007 р. № 950. Зазначеними нормативно-правовими актами було здійснено формально-правове унормування діяльності комітетів Верховної Ради України. Завдання та компетенція комітетів були також визначені в підзаконних нормативно-правових актах – положеннях про комітети, що затверджуються Верховною Радою України.

На конституційному рівні статус, функціональне призначення парламентських комітетів, їх повноваження закріплені ч. 2 ст. 89 Конституції України, яка визначила їх статус як допоміжних органів Верховної Ради України, що «здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради України». З прийняттям Конституції України 1996 р. одразу втратили свою чинність низка положень спеціального Закону України «Про постійні комісії Верховної Ради України». Насамперед це стосувалося перейменування парламентських постійних комісій у комітети, права законодавчої ініціативи комітетів, процедури імпичменту, діяльності Президії Верховної Ради України тощо.

## Порядок формування парламентських комітетів

Більш системний і повний розгляд правової природи комітетів Верховної Ради України насамперед потребує дослідження процедури їх формування. Обрана модель формування персонального складу парламентських комітетів є найважливішим чинником, що впливає на їхню роботу. Відповідно до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» (ч. 4 ст. 81) постійні комітети створюються за принципом пропорційного представництва депутатських фракцій і груп. Тому склад комітетів Верховної Ради України

Стратегічні пріоритети, №4 (29), 2013 р.

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 функцій стримування та контролю [5, 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.<sup>1</sup>

Постановою Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України сьомого скликання» від 25 грудня 2012 р. № 11-VII було створено двадцять дев'ять комітетів і Спеціальна контрольна комісія з питань приватизації. Відповідно до п. 3 даної Постанови, а також згідно з ч. 2 ст. 6 Закону України «Про комітети» до складу кожного комітету Верховної Ради України можуть входити від дев'яти до тридцяти народних депутатів України, за умови представництва не менш як по одному депутату від кожної парламентського об'єднання – фракції чи групи. У комітетах з чисельністю до десяти осіб обирається один заступник голови, від одинадцяти до двадцяти – перший заступник і заступник, понад двадцять членів – перший заступник і два заступники голови комітету (ч. 4 ст. 34 Закону «Про комітети»).

У Верховній Раді України VII скликання всі комітети, що визначають державну політику, міжнародні відносини, з питань бюджету та кадрової політики, вже традиційно знаходяться під контролем політичних сил, що підтримують уряд. Комітети з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією; культури і духовності; науки і освіти; прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин; свободи слова та інформації перебувають під цілковитим контролем депутатських фракцій, що позиціонують себе як опозиційні (табл. 1).

<sup>1</sup> Відповідно до Рішення Конституційного Суду від 30.09.2010 р. № 20-рп/2010 (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) Закон України «Про внесення змін і доповнень до Конституції України» від 8.12.2004 р. № 2222 був визнаний неконституційним у зв'язку з порушенням процедури розгляду та ухвалення.

## **Взаємодія постійних комітетів Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України у законотворчому процесі**

Традиційно під парламентськими постійними комітетами розуміють органи, чия діяльність сконцентрована, головним чином, у законотворчій сфері [6]. Майже весь обсяг інформації, необхідний для розгляду Верховною Радою України законопроектів та здійснення контролю за урядом, проходить через комітети. Їхнім головним завданням є підготовка висновків щодо проблем, які потребують законодавчого врегулювання. Для цього у комітетах зосереджується вся необхідна інформація з того чи іншого питання, яка дозволяє народним депутатам визначитися щодо необхідності прийняття нового закону, внесення змін у чинний або того чи іншого рішення парламенту.

З аналізу Закону України «Про постійні комітети Верховної Ради України» можна зробити висновок, що основні форми роботи постійних комітетів з Кабінетом Міністрів України пов'язані з виконанням законотворчої функції Верховної Ради України.

Особливо важливою є роль постійних комітетів під час попереднього опрацювання законопроектів. З цією метою вони мають право: здійснювати підготовку текстів законопроектів до розгляду у Верховній Раді України; вносити пропозиції та поправки під час розгляду на своєму засіданні проекту закону чи іншого акта Верховної Ради України; давати оцінку законопроектам з погляду фахівців, експертів, враховувати під час розгляду законопроекту думки громадськості; проводити комітетські слухання; вивчати ефективність діяльності Кабінету Міністрів України, органів державної виконавчої влади з питань, що віднесені до компетенції комітетів; здійснювати контроль за дотриманням і реалізацією Конституції та законів України, інших нормативних актів Верховної Ради України тощо.

Кабінет Міністрів України також має значні повноваження у законотворчій сфері. Окрім законодавчої ініціативи, уряду належить право розробляти загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку держави, готувати проект закону про Державний бюджет України та подавати його на розгляд Верховної Ради України, вносити до парламенту проекти законів про ратифікацію міжнародних договорів України.

З питань супроводження розгляду законопроектів у парламентських комітетах Кабінет

## Склад комітетів Верховної Ради України VII скликання станом на 17.09.2013 р.

№ з/п	Назва комітету	Голова комітету, представник депутатської фракції чи групи
1	Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин	Партія регіонів
2	Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією	«Удар»
3	Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства	КПУ
4	Комітет з питань бюджету	Партія регіонів
5	Комітет з питань верховенства права та правосуддя	Партія регіонів
6	Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування	Партія регіонів
7	Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи	ВО «Свобода»
8	Комітет з питань економічної політики	ВО «Батьківщина»
9	Комітет з питань європейської інтеграції	ВО «Батьківщина»
10	Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності	ВО «Батьківщина»
11	Комітет у закордонних справах	Партія регіонів
12	Комітет з питань інформатизації та інформаційних технологій	Партія регіонів
13	Комітет з питань культури і духовності	ВО «Батьківщина»
14	Комітет з питань науки і освіти	ВО «Батьківщина»
15	Комітет з питань національної безпеки і оборони	Позафракційний
16	Комітет з питань охорони здоров'я	Партія регіонів
17	Комітет з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки	ВО «Батьківщина»
18	Комітет у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів	ВО «Батьківщина»
19	Комітет з питань підприємництва, регуляторної та антимонопольної політики	ВО «Батьківщина»
20	Комітет з питань податкової та митної політики	Партія регіонів
21	Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин	«УДАР»
22	Комітет з питань правової політики	Партія регіонів
23	Комітет з питань промислової та інвестиційної політики	Партія регіонів
24	Комітет з питань регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України	Партія регіонів
25	Комітет з питань свободи слова та інформації	ВО «Батьківщина»
26	Комітет з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму	«УДАР»
27	Комітет з питань соціальної політики та праці	КПУ
28	Комітет з питань транспорту і зв'язку	Партія регіонів
29	Комітет з питань фінансів і банківської діяльності	Партія регіонів
30	Спеціальна контрольна комісія Верховної Ради України з питань приватизації	КПУ

## і на момент їх створення 25.12.2012 р. (цифри в дужках)

Назва депутатської фракції чи групи у Верховній Раді України VII скликання					
Фракція Партії регіонів	Фракція Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина»	Фракція Політичної партії «УДАР»	Фракція Комуністичної партії України	Фракція Всеукраїнського об'єднання «Свобода»	Позафракційні депутати
13 (14)	3 (5)	3 (3)	2 (2)	2 (2)	4 (3)
4 (5)	3 (3)	2 (2)	0 (0)	2 (2)	1 (1)
8 (8)	3 (3)	3 (2)	2 (2)	1 (1)	0 (0)
20 (19)	6 (8)	3 (3)	2 (2)	2 (2)	4 (2)
7 (6)	3 (3)	2 (2)	0 (0)	1 (1)	1 (1)
7 (8)	4 (4)	2 (2)	2 (2)	1 (1)	0 (0)
6 (6)	4 (4)	1 (1)	1 (1)	2 (2)	0 (0)
8 (8)	2 (3)	1 (1)	1 (1)	1 (1)	1 (1)
8 (7)	4 (4)	1 (1)	1 (1)	1 (1)	2 (2)
9 (8)	1 (4)	1 (1)	1 (1)	1 (1)	1 (1)
9 (8)	3 (3)	2 (2)	1 (1)	1 (1)	1 (1)
3 (5)	2 (2)	1 (2)	0 (0)	1 (1)	0 (0)
1 (2)	4 (4)	1 (1)	1 (1)	1 (1)	1 (1)
2 (2)	2 (3)	1 (1)	2 (2)	2 (2)	0 (0)
5 (6)	2 (2)	2 (2)	0 (1)	1 (1)	1 (1)
6 (5)	3 (3)	1 (1)	1 (1)	2 (2)	0 (0)
11 (13)	3 (5)	0 (1)	1 (1)	1 (1)	1 (0)
2 (2)	1 (2)	1 (1)	1 (1)	1 (1)	0 (0)
5 (6)	2 (2)	1 (2)	1 (2)	1 (1)	0 (0)
11 (10)	5 (5)	2 (2)	1 (1)	2 (2)	5 (5)
3 (3)	3 (3)	1 (1)	1 (1)	1 (1)	0 (0)
8 (6)	1 (3)	0 (1)	1 (1)	1 (1)	1 (2)
7 (9)	2 (2)	1 (2)	0 (2)	0 (2)	2 (0)
7 (8)	4 (5)	2 (2)	0 (1)	1 (1)	0 (0)
1 (2)	5 (5)	1 (1)	1 (1)	1 (1)	0 (0)
4 (4)	1 (1)	1 (1)	2 (2)	1 (1)	0 (0)
4 (5)	3 (3)	1 (1)	2 (2)	1 (1)	0 (0)
11 (10)	3 (3)	2 (2)	0 (0)	1 (1)	1 (1)
7 (7)	2 (2)	1 (1)	1 (1)	0 (1)	2 (2)
5 (6)	5 (6)	3 (3)	1 (1)	1 (1)	1 (0)

Міністрів України взаємодіє з ними на постійній основі (п. 1, п. 4 ч. 2 § 111 гл. 1 розд. 11 Регламенту Кабінету Міністрів України). Зокрема, якщо комітет Верховної Ради не ухвалив висновок щодо включення поданого Кабінетом Міністрів України законопроекту до порядку денного у визначений Регламентом Верховної Ради України строк, представник Кабінету Міністрів може підготувати проект урядового звернення до Верховної Ради щодо розгляду на пленарному засіданні питання про включення його до порядку денного сесії (§ 112 гл. 2 розд. 11 Регламенту Кабінету Міністрів України).

Уряд має можливість використовувати проурядові політичні сили в парламенті задля підтримки своїх законодавчих ініціатив. Разом з тим опозиція є відповідальною за дотримання принципу справедливого та повноцінного обговорення у Верховній Раді України і комітетах, у тому числі із залученням представників громадськості, законопроектів, поданих виконавчою владою. Інформація, отримана опозицією під час роботи в комітетах, використовується нею для роботи її власного «тіньового уряду» і здійснення парламентського контролю за органами виконавчої влади.

Під час такої взаємодії Верховна Рада України реалізує свої повноваження щодо парламентського контролю на найвищому рівні, а уряд отримує можливість ознайомитися з позицією законодавців з тих чи інших актуальних питань.

### **Контрольні повноваження постійних парламентських комітетів Верховної Ради України**

Конституція та закони України визначають і регулюють діяльність парламентських комітетів саме як внутрішніх органів Верховної Ради України. Парламентські комітети не є самостійними складниками системи органів державної влади, не є її особливим складником і не існують окремо без парламенту, що їх утворив.

На цю обставину в одному зі своїх рішень звернув увагу Конституційний Суд України, чітко відмежувавши контрольні повноваження Верховної Ради України від контрольних повноважень створюваних нею органів, за винятком постійних комітетів (рішення від 14 березня 2001 р. № 1-в/2001 – справа про внесення змін до ст.ст. 84, 85 та інших Конституції України).

Парламентські комітети беруть участь у здійсненні парламентського контролю лише

на стадії підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до сфери парламентського контролю Верховної Ради України, здійснюють функції зв'язку з міністерствами, а також забезпечують взаємодію зі спеціалізованими органами парламентського контролю. Відповідно, ці органи не можуть вважатися самостійними суб'єктами парламентського контролю.

У зв'язку з цим можна стверджувати, що контрольна роль і реалізація повноважень парламентських комітетів у відносинах з органами виконавчої гілки влади значною мірою залежать від рівня впливовості вищого законодавчого органу влади у його відносинах із виконавчою владою. Дані відносини є результатом тривалого інституційного розвитку вітчизняної системи парламентаризму, під яким можна розуміти існуючий у політичній системі України баланс між законодавчою та виконавчою гілками влад.

Найбільшим обсягом контрольних повноважень Верховна Рада України володіє щодо діяльності Кабінету Міністрів України. Повноцінне здійснення парламентського контролю неможливе без участі постійних комітетів, які фактично є «агентами» парламенту: саме комітети здійснюють детальний аналіз діяльності виконавчої влади та надають свої висновки Верховній Раді України.

Відповідно до профільного закону постійні комітети Верховної Ради України для реалізації своєї контрольної функції наділені достатньо широкими правами та обов'язками. Комітети можуть: аналізувати практику застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів їх відання (ст. 24); брати участь у підготовці питань на розгляд Верховної Ради України у зв'язку з виконанням нею контрольних повноважень відповідно до Конституції України (ст. 25); брати участь у проведенні «Дня Уряду України» у Верховній Раді України (ст. 26); здійснювати контрольну діяльність у бюджетному процесі (ст. 27); брати участь у проведенні парламентських слухань у Верховній Раді України (ст. 28); проводити слухання у комітетах (ст. 29); направляти від комітетів запити до Президента України (ст. 30); взаємодіяти з Рахунковою палатою (ст. 31); взаємодіяти з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини (ст. 32); реагувати на порушення законності (ст. 33).

Відповідно до § 126 гл. 6 розд. 11 Регламенту Кабінету Міністрів України постійні комітети надсилають урядові рекомендації з

Стратегічні пріоритети, №4 (29), 2013 р.

тань його діяльності, які за рішенням першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністра надсилаються для розгляду та врахування в роботі відповідним центральним органам виконавчої влади. Про результати розгляду зазначені органи мають інформувати відповідний парламентський комітет і Кабінет Міністрів України. Члени уряду мають брати участь у засіданнях парламентських комітетів під час розгляду звітів відповідно до їх компетенції (п. 6 § 132 гл. 8 розд. 11 Регламенту Кабінету Міністрів України).

У діяльності всіх парламентів демократичних країн поширена практика виклику посадових осіб для надання інформації комітетам. Проте лише в деяких із них законодавство передбачає примусові заходи впливу на осіб, які проігнорують виклик до комітету. Але і в цьому разі парламентські органи не мають можливості змусити ту чи іншу особу надавати свідчення проти її волі. Фактично це означає, що право виклику існує лише в тих парламентських комітетах, які наділені повноваженнями слідчих комісій, тоді як інші володіють більш обмеженою можливістю запрошувати членів уряду, посадових осіб, громадян, а також правом вимагати документи.

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 [7, 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» [8, с. 107].

Загальновизнаним є твердження, що парламентський контроль за своєю правовою природою істотно відрізняється від інших видів державного контролю. Його санкції переважно перебувають у площині політичної відповідальності уряду, предметом якої радше є загальна політика та доцільність дій уряду, що триває і ще не завершена, а також оцінюється з точки зору доцільності для майбутнього [9, с. 435]. Тому метою контрольної діяльності парламенту в усіх випадках «є саме контроль, а не нагляд, оскільки він полягає у перевірці не тільки законності дій органів, організацій, посадових осіб, інших категорій виконавців, а й доцільності їх дій по виконанню (застосуванню) законодавства. При цьому, на відміну від органів виконавчої влади, тут, у переважній більшості випадків, відсутні заходи правового примусу» [10, с. 5].

### **Взаємодія парламентських комітетів і уряду в країнах з різною формою державного правління**

Взаємодія уряду з постійними парламентськими комітетами відбувається в парламентах усіх країн світу. Проте рівень впливу парламентських комітетів у відносинах законодавчих і виконавчих органів влади переважно залежить від існуючої в тій чи іншій країні форми державного правління.

Так, ірландський науковець М. Шейн, порівнюючи діяльність 31-ої парламентської демократії, зробив висновок, що у вищих законодавчих органах влади країн з парламентською формою правління позиції парламентських комітетів є не такими сильними, як у президентських системах. Також слабка система комітетів є характерною для парламентів з однопартійною більшістю, що формує уряд [11].

Ці особливості пояснюються тим, що у країнах із парламентським способом формування уряду правляча партія не зацікавлена контролювати уряд, оскільки він формується виключно з представників даної партії та очолюється її лідером. У зв'язку з високою партійною дисципліною ідентичність депутатів як членів комітетів у парламентах країн з парламентською формою правління є досить слабкаю [12, с. 296].

У таких країнах уряд завжди має можливість використовувати коаліцію для підтримки своїх законодавчих ініціатив. Унаслідок

цього управління законотворчим процесом парламенту часто зміщується за його межі – до уряду та керівного органу фракції, що сформувала уряд.

Наприклад, у британському парламенті головними структурними елементами є політичні партії. Парламентські комітети більшою мірою зайняті розглядом законопроектів, що ініціюються урядом. Вони можуть схвалити зміни до урядового законопроекту лише в тому разі, якщо із цим погодиться відповідальний за нього міністр [13, с. 74].

На відміну від Великої Британії, у США приналежність до комітету для члена Конгресу США важить навіть більше, ніж членство в партії. Сила комітетів Конгресу США зумовлюється широкою сферою їх компетенції – від відстеження політики міністерств до істотних бюджетних повноважень і видатків уряду. Серед іншого, саме до їхньої компетенції відноситься питання розподілу бюджетних асигнувань на фінансування органів державної влади та різні федеральні програми. Тому для органів державної влади співпраця з профільними комітетами Конгресу часто є навіть важливішою, ніж з урядом США.

Парламенти з коаліційним способом формування уряду схильні мати у своєму складі сильну систему комітетів. Сформований кількома партіями уряд є залежним від парламенту і тому часто змушений ініціювати переговори з парламентськими політичними силами для підтримки своїх ініціатив у парламенті. У цьому разі діяльність комітетів значною мірою залежить від існуючого рівня протистояння щодо конкретних проблем.

У політичних системах з жорстким протистоянням між різними політичними силами комітети теж можуть мати у своєму складі розподіл за партійною ознакою. Як наслідок, під час обговорення того чи іншого питання в комітеті виникає класична парламентська система відносин: більшість і опозиція. Саме тому навіть коли з інституційної точки зору комітети мають бути сильними, вони можуть і не бути такими.

Варто зазначити, що однопартійні уряди є характерними для країн із президентською формою правління, а також із парламентською формою правління, в яких існує двопартійна система. Коаліційні уряди найчастіше зустрічаються у змішаних і парламентських моделях. Побічним свідченням сильної системи комітетів у парламенті тієї чи іншої країни є наявність у них значних кадрових та фінансових ресурсів. І навпаки, їх нестача може свідчити про перенесення центру законотворчого процесу з парламенту до уряду.

Отже, зазначене дає підстави стверджувати, що чинники, які впливають на роботу комітетів парламентів, можна розподілити на три групи:

- характер і обсяг формально закріплених у нормативно-правових актах повноважень парламентських комітетів;
- особливості порядку формування комітетів та їхньої внутрішньої будови;
- вплив форми державного правління та політичної системи.

Способи формування, рівні спеціалізації та сила комітетів прямо залежать від форми державного правління та повноважень парламенту щодо вищих органів виконавчої влади.

## Висновки

1. Постійні комітети Верховної Ради України є одним із найважливіших організаційних елементів не тільки забезпечення законотворчого процесу в діяльності єдиного органу законодавчої влади в Україні, а й взаємодії та контролю за діяльністю уряду. Аналіз Закону України «Про постійні комітети Верховної Ради України» свідчить, що у даному нормативно-правовому акті закладені підвалини сильної системи постійних комітетів. Дані парламентські органи мають суттєвий вплив як на характер законопроектів, що подаються на розгляд Верховної Ради України, так і на порядок та обставини проходження законопроектів на всіх стадіях законотворчого процесу; володіють високим рівнем автономії при вирішенні питань власної діяльності; формуються, як правило, на повну каденцію Верховної Ради України. Під час здійснення законотворчих і контрольних функцій вони володіють значним обсягом повноважень у відносинах з органами виконавчої влади.

2. Постійні комітети Верховної Ради України створюються за принципом пропорційного представництва депутатських фракцій і груп, що сприяє збалансованій діяльності Верховної Ради України. Нині всі питання, віднесені до компетенції Верховної Ради України, опрацьовуються в її комітетах, а народні депутати голосують за те чи інше його рішення з урахуванням своєї партійної належності. Відповідно, робота Верховної Ради України умовно складається з двох напрямків: діяльності проурядових фракцій та реакції опозиції на дані дії.

Водночас домінування в діяльності Верховної Ради України неформальних інститутів та неформального обміну інформацією між депутатськими фракціями та урядом є основ-



ним чинником, що демотивує народних депутатів брати участь у роботі комітетів і пленарних засіданнях вищого законодавчого органу та суперечить основному політичному призначенню парламенту – бути політичним майданчиком для пошуку найбільш ефективних і оптимальних державних рішень.

3. Одним із чинників, що негативно впливає на роботу комітетів Верховної Ради України, є відсутність обґрунтованих критеріїв їх створення. Після кожних парламентських виборів новообрана Верховна Рада України у результаті досягнутих домовленостей між фракціями створює нову систему комітетів. Лідери депутатських фракцій часто наполягають на збільшенні їхньої кількості для того, щоб представники кожної із фракцій мали керівні посади в комітетах.

На нашу думку, оптимальною структура парламентських комітетів є в тому разі, коли напрями діяльності постійних комітетів збігаються із профільною спрямованістю урядових міністерств. Лише за таких умов контроль комітетів за діяльністю окремих міністерств може бути ефективним.

4. Ефективність парламентського контролю, що здійснюється парламентськими комітетами, знижується через відсутність чітких конституційних і законодавчих положень

щодо порядку здійснення контрольних повноважень Верховної Ради України загалом. Зокрема, це стосується заходів впливу Верховної Ради України на уряд у разі виявлення нею відхилень у його діяльності. Саме тому парламентський контроль комітетів Верховної Ради за виконавчою владою в Україні переважно має інформаційний і рекомендаційний характер.

5. У політичній системі України не закріплена традиція створення відповідальних перед парламентською коаліцією урядів. Конституція України 1996 р. передбачає систему владних відносин, що існувала на момент її прийняття. В тексті Основного Закону не зустрічаються такі поняття, як «парламентська (урядова) більшість», «опозиція», «створення коаліції». Не існує зобов'язання Верховної Ради України сприяти, зокрема шляхом законодавчого забезпечення, виконанню нею ж затвердженої програми діяльності уряду тощо.

Зазначені недоліки конституційного законодавства є перешкодою для становлення відповідального перед Верховною Радою України уряду та потребують відповідного правового врегулювання, у тому числі шляхом модернізації конституційного законодавства.

## Список використаних джерел

1. Древаль Ю. Д. Участь комітетів (комісій) у забезпеченні механізму парламентського контролю / Ю. Д. Древаль // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – Вип. 3 (26). – С. 221–228.
2. Фосскуле А. Эрозия парламентской системы в Федеративной Республике Германии / А. Фосскуле // Конституционное право : Восточноевропейское обозрение. – 2004. – № 2. – С. 59–64.
3. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні / О. В. Богачова, О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко. – К. : Реферат, 2006. – 424 с.
4. Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні : на тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. – К. : Абрис, 2000. – 414 с.
5. Тороп Ю. В. Роль парламентских комитетов в законодательном процессе : на примере федеративных государств Западной Европы / Ю. В. Тороп // Правоведение. – 2006. – № 6. – С. 29–35.
6. Керимов А. Д. Постоянные комиссии и комитеты в зарубежных парламентах / А. Д. Керимов // Аналит. вестн. Совета Федерации Федерал. Собрания Рос. Федерации. – 2001. – № 20 (151) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2001/vestniksf151-20/vestniksf151-20020.htm>
7. Омельченко Н. Л. Контрольна діяльність парламенту України в процесі реалізації законодавчої функції Верховною Радою України / Н. Л. Омельченко // Митна справа. – 2012. – № 5 (83), ч. 2, кн. 2. – С. 96–101 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/ms/2012\\_5\\_2\\_2/96.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/ms/2012_5_2_2/96.pdf)
8. Майданник О. О. Парламентський контроль за функціонуванням виконавчої влади в Україні : питання теорії / О. О. Майданник // Право України. – 2010. – № 5. – С. 102–108.
9. Мельник О. В. Парламентський контроль і відповідальність Кабінету Міністрів України / О. В. Мельник, Л. А. Сидорчук // Парламентаризм в Україні : теорія та практика : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої 10-й річниці з дня проголошення незалежності України та 5-й річниці з дня прийняття Конституції України, 26 червня 2001 р. – К. : Верховна Рада України ; Інститут законодавства, 2001. – С. 432–436.

10. *Бендюрина С. В.* Федеральный парламентский контроль в Российской Федерации : конституционно-правовое исследование : автореф. дис.... к. ю. н. : спец. 12.00.02 / С. В. Бендюрина // М-во образования РФ. Урал. гос. юрид. акад. – Екатеринбург, 2003. – С. 22.

11. *Shane M.* Legislative committees in comparative perspective : the politics of multiparty government and legislatures' preferences / Martin Shane : Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Hilton Chicago and the Palmer House Hilton. – Chicago, IL, 2004. – August 02 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://citation.allacademic.com/meta/p\\_mla\\_apa\\_research\\_citation/0/5/9/6/4/pages59642/p59642-1.php](http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/5/9/6/4/pages59642/p59642-1.php)

12. *Mattson I.* Parliamentary committees / Ingvar Mattson, K. Strøm // Parliaments and majority rule in western Europe / editor Herbert Döring. – New York : St. Martin's Press, 1995. – P. 249–307 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uni-potsdam.de/db/vergleich/Publikationen/Parliaments/PMR-W-Europe.pdf>

13. *Порубенський О. М.* Окремі питання організації комітетів у структурі парламенту : зарубіжний досвід та Україна / О. М. Порубенський // Часопис Київ. ун-ту права. – 2007. – № 1. – С. 72–77.