

УДК 342.536(477)

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.3568267>

О.І. ЗОЗУЛЯ,

доцент кафедри фундаментальних та юридичних дисциплін
Харківського національного університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент, м. Харків, Україна; e-mail: oizozulia@gmail.com;
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5428-4622>

НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

O.I. ZOZULIA,

Ass. Professor, Chair of Fundamental and Law Disciplines,
Kharkiv National University of Internal Affairs, Ph.D. in Law, Associate Professor,
Kharkiv, Ukraine; e-mail: oizozulia@gmail.com;
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5428-4622>

DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF COMMITTEES OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE

АНОТАЦІЇ (ABSTRACTS), КЛЮЧОВІ СЛОВА (KEY WORDS)

Постановка проблеми. Розвиток парламентаризму в Україні, оновлення завдань парламентської діяльності, вітчизняна практика та зарубіжний досвід на тлі відсутності єдиного усталеного бачення шляхів розвитку комітетів Верховної Ради України, недостатньої ефективності їх діяльності й фрагментарності конституційно-правового регулювання виявляють необхідність аналізу його особливостей та удосконалення інституту комітетів Верховної Ради України. Для вирішення поставлених задач було використано такі **методи** пізнання як формально-юридичний, порівняльно-правовий, історико-правовий, системно-структурний, логіко-семантичний та інші. **Метою** роботи є поглиблений аналіз особливостей конституційно-правового регулювання організації та діяльності комітетів Верховної Ради України, їх характеристика з урахуванням сучасних реалій вітчизняного парламентаризму та зарубіжної практики, а також обґрунтування пріоритетних напрямків удосконалення конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України. **Результати.** Встановлено, що 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 має 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. **Висновки.** Обґрунтовано пріоритетні напрямки оновлення конституційно-правових засад організації та діяльності комітетів Верховної Ради України, що першочергово пов'язане з підготовкою та затвердженням постановою парламенту засадничої Концепції розвитку комітетів Верховної Ради України. Показано, що 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.

Ключові слова: напрямки; вдосконалення; конституційно-правовий статус; комітети; Верховна Рада України; функції; гарантії; відповідальність

Problem statement. Development of parliamentarism in Ukraine, renewal of tasks of parliamentary activity, domestic practice and foreign experience against the background of the lack of a unified established vision of the ways of development of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, insufficient efficiency of their activity and fragmentation of the constitutional-legal regulation reveal the need to analyze its peculiarities and improvement of the institute of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine. To solve these problems, such **methods** of cognition were used as formal-legal, comparative-legal, historical-legal, system-structural, logical-semantic and others. The **purpose** of the article is to analyze in depth the features of the constitutional-legal regulation of the organization and activity of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, is to characterize them taking into account the current realities of national parliamentarism and foreign practice, as well as to justify the priority directions for improving the constitutional-legal status of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine. **Results.** It was established that the improvement of the constitutional-legal status of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine should be theoretically substantiated, systematic and complex, reflecting the updating of all elements of the constitutional-legal status of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, their harmonized implementation in the substantive and procedural law, ensuring its proper practical implementation. The key vectors for the development of the constitutional-legal status of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine should be the updating and detailing of their functions and powers, intensification of the drafting and control activities, the formation of committees in accordance with the system of ministries, adherence to quotas of proportional representation of deputy factions, groups and non-factional deputies in committees, clarification of powers of management and members of committees, extension of legal guarantees and strengthening of responsibilities of Committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, their management and members. **Conclusions.** The priority directions of updating the constitutional-legal bases of the organization and activity of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine are substantiated, which is primarily related to the preparation and approval by Parliament of the basic Concept of the development of committees of the Verkhovna Rada of Ukraine. The development of the constitutional-legal regulation of the status of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine requires the extension of the provisions of the Constitution of Ukraine regarding the institute of parliamentary committees, the introduction in the new wording of the Law of Ukraine "On committees of the Verkhovna Rada of Ukraine", the introduction of amendments to the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine and the Law of Ukraine "On the Status of the People's Deputy of Ukraine", adoption of the Laws of Ukraine "On Temporary Commissions of the Verkhovna Rada of Ukraine", "On Regulatory Acts", "On Parliamentary Control", "On Parliamentary Opposition" and others, the activation of regulation by parliamentary committees of their organization and activities. Such an approach will promote the orderliness and consistency of the constitutional-legal status of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, eliminate its gaps and contradictions, correct and uniform enforcement.

Key words: directions; improvement; constitutional-legal status; committees; Verkhovna Rada of Ukraine; functions; guarantees; responsibility

Постановка проблеми

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 із 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. А відтак у контексті підвищення ефективності функціонування комітетів Верховної Ради України та вбачаються актуальними питання вдосконалення їх конституційно-правового статусу.

Зазначимо, що окремі питання функціонального та організаційного реформування парламентських комітетів в Україні раніше вже розглядалися у науковій літературі. Зокрема, О.М. Анохін [1] досліджував правові питання організації та діяльності ще постійних комісій Верховної Ради України; О.Ю. Бруслик та І.В. Мукомела [2] – основні напрямки реформування інституту комітетів Верховної Ради України з урахуванням існую-

чої зарубіжної парламентської практики; В.А. Гошовська [3] – проблематику вдосконалення правового статусу комітетів Верховної Ради України; В.І. Риндюк [4] – проблеми вдосконалення і систематизації правового інституту постійних комітетів парламенту України. Але означені наукові роботи наразі частково втратили актуальність через розгляд лише деяких аспектів удосконалення конкретних елементів статусу комітетів Верховної Ради України та відсутність комплексного підходу до оновлення конституційно-правового регулювання організації та діяльності парламентських комітетів у сучасних державних і політико-правових реаліях України.

Щодо загальних проблем і векторів удосконалення правового статусу парламентських комітетів (комісій) в Україні та зарубіжних країнах, то І.С. Хмелько (Irina S. Khmelko, 2010), Чарльз Р. Вайз (Charles R. Wise, 2010) та Тревор Л. Браун (Trevor L. Brown, 2010) досліджували удосконалення ролі та повноважень парламентських комітетів у законодавчому процесі України [5]; Герберт Дерінг (Herbert Döring, 1996) – особливості трансформації статусу парламентських органів країн Західної Європи [6]; Брайан Дж. Гейнс (Brian J. Gaines), Марк Гудвін (Mark Goodwin, 2019), Стівен Холден Бейтс (Stephen Holden Bates, 2019) і Гізела Сін (Gisela Sin, 2019) – підходи до розуміння природи й місця комітетів парламенту у різних сучасних країнах [7] та інші.

В цілому, навіть із врахуванням зарубіжного досвіду, оновлення конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України потребує більш поглибленого аналізу особливостей конституційно-правового регулювання організації та діяльності комітетів Верховної Ради України, їх характеристики з урахуванням сучасних реалій вітчизняного парламентаризму та зарубіжної практики, а також обґрунтування пріоритетних напрямків удосконалення конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України, що і є метою статті. Її новизна полягає в окреслених напрямках удосконалення конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України на основі узагальнення переваг та недоліків вже існуючих конституційно-правових засад. Завданнями статті є аналіз і характеристика шляхів удосконалення принципів діяльності, законопроектного, організаційного та контрольного напрямків діяльності комітетів Верховної Ради України, утворення та припинення їх повноважень, порядку обрання та зміни персонального складу, повноважень кері-

вництва та членів парламентських комітетів, правових гарантій діяльності та відповідальності комітетів Верховної Ради України, їх посадових осіб і членів.

Засади удосконалення інституту комітетів Верховної Ради України

Передусім, відмітимо, що удосконалення конституційно-правового статусу парламентських комітетів в Україні повинно мати цілеспрямований, послідовний та всебічний характер. По-перше, визначення й 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 [8]. 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 [9; 10, с.43, 45].

По-друге, враховуючи неоднозначну практику непослідовних змін у статусі Верховної Ради України, трансформація організації діяльності її комітетів повинна здійснюватись своєчасно та плановірно, 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 [11] містять тільки окремі заходи з удосконалення статусу її комітетів, до того ж не передбачаючи чітких шляхів їх втілення. Не можна не відмітити й стан реалізації таких рекомендацій у 2019 р. за оптимістичною оцінкою лише на 41,8 % [12, 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 та інших законодавчих актів має ґрунтуватися на належному науковому обґрунтуванні з урахуванням природи парламентських комітетів, поточних потреб парламентської діяльності, наявного ресурсного забезпечення, особливостей конституційного державного ладу й позитивного зарубіжного досвіду. Слід 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.

Конституційно-правове регулювання статусу парламентських комітетів

Одним із первинних заходів з удосконалення конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України має бути більш розгорнуте закріплення у Конституції України від 28.06.1996 р. [13] 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, 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 із тим фрагментарність, неузгодженість і деяка застарілість чинного Закону України "Про комітети Верховної Ради України" від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [14] актуалізують потребу його системного оновлення й викладення у новій редакції.

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 [15]. Як на нас, він має не дублювати матеріальні норми Конституції України та профільного Закону України про парламентські комітети, а, ґрунтуючись на них, здійснювати процесуаль-

не 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. Погорелова [16, 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 [17], 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 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 та ін. (з урахуванням їх реального змісту) також очікувано сприятиме підвищенню ефективності реалізації відповідних напрямків діяльності комітетів Верховної Ради України [18].

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.

Принципи діяльності комітетів Верховної Ради України

Удосконалення статусу комітетів Верховної Ради України не є можливим 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 [14], є неповним, формулювання окремих принципів неточним, а їх вплив на діяльність комітетів нерідко номінальним. Саме тому до основних принципів не тільки діяльності, але й 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 координуваністю 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 [19]. 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 із тим, у зв'язку з недостатньою розвиненістю парламентаризму це може мати наслідком не об'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 умов належної урегульованості їх статусу дійсно сприятиме безперервності функціонування парламенту, у тому числі у надзвичайних обставинах.

Законопроектна діяльність комітетів Верховної Ради України

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 [14] передбачено виконання законопроектної, організаційної та контрольної функцій, що зумовлює доцільність закріплення у Конституції України не тільки законопроектної та контрольної, а й організаційної функції комітетів. При цьому у дійсності законопроектна функція, стосуючись проектів законів та інших актів парламенту, може бути визначе-

на 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 [14] 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 експерт-

них 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 "спауму" (спроба обмеження якого, наприклад, передбачалась законопроектом від 22.06.2017 р. реєстр. № 6640 [20]), 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 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 [15] (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 й 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.

Організаційна функція та повноваження парламентських комітетів

На відміну від законопроектної та контрольної функції 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 но-

мінаційного 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 із питань призначення референдуму та виборів (може розглядатись у 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 [14] змісту організаційної функції (ст.13) правам і обов'язкам комітетів при її здійсненні (ст.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 [15]. 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 із 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 пу-

блічної 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 не сформульована 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 [14]). 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 [14] 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 цієї 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.

Засади контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України

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. [13] 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 неконс-

титуційним 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 [14], що підвищить правову визначеність і гарантованість контрольної діяльності комітетів, її упорядкованість, відповідальність та ефективність реалізації. Зокрема, з огляду на недоліки діючого законодавчого 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 [21, с.13].

Значимо, що застарілі положення Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [14] 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 внутрішньо-парламентського 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 [11], 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 діяльно-

сті 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 рішення 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 [18].

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 би правоохоронні органи.

Утворення парламентських комітетів та припинення їх повноважень

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 [14], порядок підготовки та розгляду питання ліквідації комітету має встановлюватись Регламентом Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [15].

Зарубіжному досвіду побудови сильної системи комітетів відповідає критерій формування галузевих і функціональних комітетів з ураху-

ванням 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, 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 [14] 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.

Порядок формування персонального складу комітетів Верховної Ради України

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

ні 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 комітетах 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 [14] 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 (групи), 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

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 слід віднести наразі у законодавстві безпосередньо не згадану 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 прогону 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 децю 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 [22, с.119], що мають насамперед превентивний характер. 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 комітетів Верховної Ради України

Правові гарантії діяльності парламентських комітетів, окремі з яких лише побічно згадуються у профільному Законі України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [14] і Регламенті Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [15], 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 [21, с.18]. Потребує розширення законодавчо визначений перелік суб'єктів, які мають право відвідувати відкриті засідання та інші заходи комітетів, до яких серед інших ма-

ють 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 [14] 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.

Відповідальність комітетів Верховної Ради України, їх посадових осіб і членів

Удосконалення конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України неможливе без забезпечення реальної юридичної від-

повідальності 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 [18].

Подолання практики прогулів парламентами засідань комітетів потребує застосування дієвої відповідальності. У зв'язку з недостатньою ефективністю передбаченого Регламентом Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861–VI [15] 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 поси-

лення 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 застосовуванню за порушення дисципліни на засіданнях Верховної Ради України (попередження, припинення виступу, видалення з засідання, позбавлення права участі у певній кількості засідань, відсторонення головуєчого 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 внутрішньоорганізаційних 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.

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 альтернатив-

них санкцій як зауваження до комітету, скасування актів, переобрання його персонального складу.

Висновки

1. 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 узгодженню втіленні у матеріальному та процесуальному законодавстві, забезпеченні його належної практичної реалізації.

2. Розвиток конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України, насамперед, має передбачати: 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", інтенсифікацію 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 інше.

Конфлікт інтересів

Автор заявляє про відсутність будь-якого конфлікту інтересів.

Вираз вдячності

Дослідження виконано безоплатно в рамках науково-дослідної роботи "Конституційно-правові засади організації та діяльності комітетів Верховної Ради України" з номером державної реєстрації 0119U101021.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 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.

2. Бруслик О. Ю., Мукомела І. В. Комітети Верховної Ради України: час реформ. Харків: Юрайт, 2017. 108 с.
3. 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.
4. 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.
5. 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.
6. Herbert Döring. Parliaments and Majority Rule in Western Europe. New York: St. Martin's Press, 1996. 700 p.
7. 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.
8. Погорелова З. О. Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2004. 19 с.
9. Заславський О., Соколова М., Жерибор О. Функції, склад і види парламентських комітетів та їх роль у співпраці з урядом: світові практики. *Парламент*. 2017. Вип. 3. С. 9–34.
10. 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.
11. 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.
12. 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.
13. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
14. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст. 134.
15. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861–VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 12. Ст. 565.
16. Погорелова З. О. Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2004. 173 с.
17. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 № 2790–XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 3. Ст. 17.
18. Зозуля О. І. Конституційно-правовий статус парламентських комітетів в Україні: монографія. Харків: Майдан, 2019. 620 с.
19. Клімова С. М. Участь комітетів Верховної Ради України в процесі управління публічними фінансами. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 3. С. 42–49.
20. 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>.
21. 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>.
22. Величко В. О., Будакова В. І. Шляхи покращення функціонування парламенту України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 25. С. 114–126.

REFERENCES

1. Anokhin, O. M. (1997). *Postiyini komisiyi (komitety) Verkhovnoyi Rady Ukrayiny: pravovi pytannya orhanizatsiyi ta diyal'nosti* [Standing Committees (Committees) of the Verkhovna Rada of Ukraine: Legal Issues of Organization and Activity]. Extended abstract of candidate's thesis (12.00.02). Kharkiv (in Ukr.).
2. Bruslyk, O. YU., & Mukomela, I. V. (2017). *Komitety Verkhovnoyi Rady Ukrayiny: chas reform* [Committees of the Verkhovna Rada of Ukraine: Time for Reforms]. Kharkiv: Yurayt (in Ukr.).

3. Hoshovs'ka, V. A. (2001). Vdoskonalennya pravovoho statusu komitetiv Verkhovnoyi Rady Ukrayiny [Improvement of the legal status of committees of the Verkhovna Rada of Ukraine]. *Parlamentaryzm v Ukrayini: teoriya ta praktyka: materialy Mizhnarodnoyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi*. Kyiv: Instytut zakonodavstva Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (s. 396–399) (in Ukr.).
4. Ryndyuk, V. I. (1999). Pravovyy instytut postyinykh komitetiv parlamentu Ukrayiny: problemy vdoskonalennya i systematyzatsiyi [Law Institute of Standing Committees of the Parliament of Ukraine: Problems of Improvement and Systematization]. *Konstytutsiya Ukrayiny ta problemy systematyzatsiyi zakonodavstva*, (5). 314–323 (in Ukr.).
5. Khmelko, Irina S., Wise, Charles R. & Brown, Trevor L. (2010). Committees and Legislative Strengthening: The Growing Influence of Committees in Ukraine's Legislative Process. *The Journal of Legislative Studies*, 16(1). 73–95. DOI: 10.1080/13572330903542084.
6. Döring, Herbert. (1996). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St. Martin's Press, 700 p.
7. Gaines, B. J., Goodwin, M., Bates, S. H., & Sin, G. (2019). The study of legislative committees. *The Journal of Legislative Studies*, (25)3. 331–339.
8. Pohoryelova, Z. O. (2004). *Zakonodavchyy protses v Ukrayini: problemy teorii i praktyky* [The Legislative Process in Ukraine: Problems of Theory and Practice]. Extended abstract of candidate's thesis (12.00.01). Kharkiv (in Ukr.).
9. Zaslavs'kyy, O., Sokolova, M., & Zherybor, O. (2017). Funktsiyi, sklad i vydy parlament-s'kykh komitetiv ta yikh rol' u spivpratsi z uryadom: svitovi praktyky [Functions, composition and types of parliamentary committees and their role in cooperation with government: world practices]. *Parlament*, (3). 9–34 (in Ukr.).
10. Linets'kyi, S., & Kushnirenko, V. (2015). *Kontrol'ni povnovazhennya komitetiv Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Control powers of committees of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Kyiv. Retrieved from: http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/Dodatok_24-11.pdf (in Ukr.).
11. Pro zakhody z realizatsiyi rekomendatsiy shchodo vnutrishn'oyi reformy ta pidvyshchennya instytutsiynoyi spromozhnosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny [On measures to implement recommendations on internal reform and increase the institutional capacity of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (17.03.2016 No 1035–8). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, (14). 149 (in Ukr.).
12. Zaslavs'kyi, O., Iyerusalymov, V., & Sokolova, M. *Otsinka realizatsiyi vnutrishn'oyi reformy ta pidvyshchennya instytutsiynoyi spromozhnosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* Assessment of the implementation of internal reform and enhancement of the institutional capacity of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2019/03/parliament_roadmap_report_ukr.pdf (in Ukr.).
13. Konstytutsiya Ukrayiny [Constitution of Ukraine]. Zakon Ukrayiny (28.06.1996 No 254k/96-VR). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, (30). 141 (in Ukr.).
14. Pro komitety Verkhovnoyi Rady Ukrayiny [On the Committees of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Zakon Ukrayiny (04.04.1995 No 116/95-VR). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, (19). 134 (in Ukr.).
15. Pro Rehlament Verkhovnoyi Rady Ukrayiny [On the Regulation of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Zakon Ukrayiny (10.02.2010 No 1861–6). *Ofitsiyyny visnyk Ukrayiny*, (12). 565 (in Ukr.).
16. Pohoryelova, Z. O. (2004). *Zakonodavchyy protses v Ukrayini: problemy teorii i praktyky* [The Legislative Process in Ukraine: Problems of Theory and Practice]. Candidate's thesis (12.00.01). Kyiv (in Ukr.).
17. Pro status narodnoho deputata Ukrayiny [On the status of the People's Deputy of Ukraine]. Zakon Ukrayiny (17.11.1992 No 2790–12). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, 1993. (3). 17 (in Ukr.).
18. Zozulya, O. I. (2019). *Konstytutsiyno-pravovyy status parlament-s'kykh komitetiv v Ukrayini* [The constitutional and legal status of parliamentary committees in Ukraine]. Monohrafiya. Kharkiv: Maydan (in Ukr.).
19. Klimova, S. M. (2011). Uchast' komitetiv Verkhovnoyi Rady Ukrayiny v protsesi upravlinnya publichnymy finansamy [Participation of Verkhovna Rada Committees in the Public Finance Management Process]. *Teoriya ta praktyka derzhavnogo upravlinnya*, (3). 42–49 (in Ukr.).
20. Pro vnesennya zmin do Rehlamentu Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (shchodo lysta pidtrymky zakonoproektiv) [On Amendments to the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine (on the Letter of Support for Bills)]. Proekt Zakonu Ukrayiny (22.06.2017 No 6640). Retrieved from: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=62122&pf35401=427451> (in Ukr.).
21. *Dopovid' ta Dorozhnyya karta shchodo vnutrishn'oyi reformy ta pidvyshchennya instytutsiynoyi spromozhnosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, pidhotovlena Misiyeyu Yevropeys'koho parlamentu z otsinky potreb (veresen' 2015 – lyuty 2016 rr.)* [Report and Roadmap on Internal Reform and Institutional Capacity Building of the Verkhovna Rada of Ukraine, prepared by the European Parliament Needs Assessment Mission (September 2015 - February 2016)]. Retrieved from: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf> (in Ukr.).

22. Velychko, V. O., & Budakova, V. I. (2013). Shlyakhy pokrashchennya funktsionuvannya parlamentu Ukrainy [Ways to improve the functioning of the Parliament of Ukraine]. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovryaduvannya*, (25). 114–126 (in Ukr.).

ІНФОРМАЦІЯ ПРО СТАТТЮ (ARTICLE INFO)

Published in:

Форум права: 58 pp. 19–37.

Related identifiers:

10.5281/zenodo.3568267

http://forumprava.pp.ua/files/019-037-2019-5-FP-Zozulia_4.pdfhttp://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2019_5_4.pdf**License (for files):**

Creative Commons Attribution 4.0 International

Received: 01.11.2019**Accepted:** 21.11.2019**Published:** 26.11.2019**Cite as:****Зозуля, О. І. (2019). Напрямки вдосконалення конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України. *Форум Права*, 58(5). 19–37. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.3568267>.**Zozulia, O. I. (2019). Napryamky vdoskonalennya konstytutsiyno-pravovoho statusu komitetiv Verkhovnoyi Rady Ukrainy [Directions of Improvement of the Constitutional and Legal Status of Committees of the Verkhovna Rada of Ukraine]. *Forum Prava*, 58(5). 19–37. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.3568267>.