



**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Фонд Східна Європа



ЛАБОРАТОРІЯ  
ЗАКОНОДАВЧИХ  
ІНІЦІАТИВ  
[www.parlament.org.ua](http://www.parlament.org.ua)

Програма РАДА: підзвітність, відповідальність,  
демократичне парламентське представництво



## **КОНТРОЛЬНІ ПОВНОВАЖЕННЯ КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

КИЇВ  
2015

# КОНТРОЛЬНІ ПОВНОВАЖЕННЯ КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Автори:

Сергій ЛІНЕЦЬКИЙ

Володимир КУШНІРЕНКО

Розробка та розповсюдження буклету щодо контрольних функцій комітетів Верховної Ради України є частиною проекту, що реалізує ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» за підтримки Програми USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичність». Програма «РАДА», що виконується Фондом Східна Європа, сприяє становленню підзвітного, відповідального і демократичного представницького органу.

Думки, викладені в цій публікації, є винятковою відповідальністю авторів дослідження та не обов'язково відображають точку зору USAID, Фонду Східна Європа та Лабораторії законодавчих ініціатив.

Адреса: вул. Нижній Вал 33, офіс 8, Київ, 04071

Тел.: (+38 044) 531 37 68

Електронна пошта: [info@laboratory.kiev.ua](mailto:info@laboratory.kiev.ua)

Веб-сторінка: <http://www.parlament.org.ua>

## **ЗМІСТ**

<b>Загальні зауваги щодо природи державного контролю.....</b>	<b>4</b>
<b>Зміст та значення парламентського контролю.....</b>	<b>6</b>
<b>Контрольні функції комітетів парламентів Європи .....</b>	<b>7</b>
<b>Правова природа парламентських комітетів Верховної Ради України.....</b>	<b>11</b>
<b>Зміст та специфіка контрольних повноважень парламентських комітетів.....</b>	<b>13</b>
<b>Специфіка правового регулювання контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України .....</b>	<b>18</b>
<b>Об'єкт контролю парламентських комітетів.....</b>	<b>24</b>
<b>Форми та цілі контролю комітетів Верховної Ради України.....</b>	<b>25</b>
<b>Особливості форм контролю парламентських комітетів та їх правового регулювання.....</b>	<b>27</b>
<b>Висновки та рекомендації.....</b>	<b>42</b>

## Загальні зауваги щодо природи державного контролю

Ефективне функціонування будь-якого органу державної влади неможливе без налагодження дієвої системи контролю за виконанням прийнятих ним рішень, адже сама «ефективність будь-якого рішення залежить від контролю»<sup>1</sup>. Тому «контроль є елементом державної влади»<sup>2</sup>. Важливість такого контролю підкреслюється в діяльності окремих державних органів, зокрема структурним виокремленням контрольної функції у самостійну, відносно незалежну від реалізації інших функцій відповідного органу функцію, хоч і системно пов'язану з ними.

*Сучасною наукою управління вироблено підхід, за яким власне контроль постає як особлива соціальна функція, що виникає у процесі усупільнення праці і зумовлюється характером виробництва та розподілу продуктів*<sup>3</sup>.

Сутність контролю як відносно відокремленої частини управління і його соціальне призначення полягає у спостереженні за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта тим приписам, які він (об'єкт) отримує від керівної ланки (органу чи посадової особи).

Державний контроль полягає в аналізі фактичного стану справ, зіставленні дійсного стану справ з наміченими цілями, оцінюванні контрольованої діяльності і визначенні шляхів усунення виявлених недоліків<sup>4</sup>.

З юридичної точки зору різновидом соціального контролю виступає державний контроль як особливий вид державної діяльності. Контроль розглядається як правова форма діяльності, юридична природа якої визначається тим, що відповідний контрольний орган чи його посадова особа ставляться у такі умови, коли вони повинні безпосередньо використовувати правові норми для розв'язання конкретних завдань<sup>5</sup>.

Основними функціями контролю є корегування, соціальна превенція, а також правоохоронна функція<sup>6</sup>.

Зрозуміло, що в різних сферах суспільних відносин державний контроль певним чином поєднується, співіснує та взаємодіє з недержавними (громадськими) формами контролю<sup>7</sup>.

Виокремлюють такі види державного контролю стосовно предметної специфіки відповідного кола суспільних відносин: адміністративний контроль, парламентський контроль, бюджетний контроль, фінансовий контроль, митний контроль тощо<sup>8</sup>.

Тип урядової системи значною мірою впливає на структуру та напрямок відносин між законодавчою та виконавчою гілками влади та, відповідно, підходи до парламентського контролю за виконавчими органами.

<sup>1</sup> Лавриненко М.Ф. Контроль як важлива функція парламенту України і як засіб розвитку парламентаризму в Україні // Парламентаризм в Україні: теорія та практика. Матер. Міжнар. наук.-практ. конф., 26 червня 2001 року. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. – С. 426.

<sup>2</sup> Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. – К.: Наукова думка, 2004. – С. 30.

<sup>3</sup> Горшенев В.М., Шахов І.Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М.: Юрид. лит., 1987. – С. 11.

<sup>4</sup> Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. – М.: Юрид. лит., 1974. – С. 6-7; Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. – М.: Юрид. лит., 1987. – С. 5.

<sup>5</sup> Горшенев В.М., Шахов І.Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М.: Юрид. лит., 1987. – С. 48.

<sup>6</sup> Горшенев В.М., Шахов І.Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М.: Юрид. лит., 1987. – С. 31-33.

<sup>7</sup> Косінов С. А. Громадський контроль над державною владою як принцип демократії // Юрист України. – 2012. – № 4 (21). – С. 5-11; Косінов С. Контроль над публічною владою: теоретико-правова характеристика // Вісник Національної академії правових наук України. – 2013. – № 4 (75). – С. 53-55; Наливайко Т. Здійснення громадського контролю за процесом очищення влади в Україні // [http://historylaw.eun.edu.ua/publ/2\\_92\\_2014/rozdl\\_1\\_teorija\\_istorija\\_filosofija\\_derzhavi\\_ta\\_prava/t\\_nalivajko\\_zdijsnennja\\_gromadskogo\\_kontrolju\\_za\\_procesom\\_ochishhennja\\_vladi\\_v\\_ukrajini/24-1-0-123](http://historylaw.eun.edu.ua/publ/2_92_2014/rozdl_1_teorija_istorija_filosofija_derzhavi_ta_prava/t_nalivajko_zdijsnennja_gromadskogo_kontrolju_za_procesom_ochishhennja_vladi_v_ukrajini/24-1-0-123).

<sup>8</sup> Див. докладніше: Бородушко І.В. Інститут контролю в Російській Федерації: організаційно-правові основи і система контролюючих органів. – СПб., 2002; Малиновський В.Я. Державне управління. Навч. посібник. – К.: Атіка, 2004. – С. 290-320; Реформування державного управління в Україні: проблеми та перспективи / За заг. ред. В.В. Цветкова. – К.: Оріяни, 1998. – С. 212-224.

## Зміст та значення парламентського контролю

Безумовно, «здійснення контролю займає важливе місце в діяльності будь-якого парламенту»<sup>9</sup>. Це пояснюється тим, що саме здійснення контрольних функцій з боку парламенту безпосередньо легітимізоване шляхом надання народом згоди на отримання відповідним органом (парламентом) контрольних повноважень ще під час проведення виборів до парламенту<sup>10</sup>.

**Значимість** парламентського контролю полягає також у тому, що він здійснюється з метою забезпечення більш ефективної діяльності уряду, злагоженості всього державного механізму, запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина, аналізу практики реалізації чинного законодавства тощо<sup>11</sup>. Завдяки цьому контролю законодавці можуть адекватно реагувати на здобутки і недоліки своїх попередників; досягається цілеспрямоване та ефективне впровадження законодавства; урядова політика залишається відкритою до потреб та турбот народу; можливе виявлення та зміна проблемних законів<sup>12</sup>.

Парламентський контроль з боку комітетів Верховної Ради України визначається як різновид безпосереднього парламентського контролю, що здійснюється у прямій та в непрямій, у внутрішній та в зовнішній, в інформаційній, юридичній та політичній формах, відповідно до стадійного структурування контрольної діяльності<sup>13</sup>.

Водночас у правовій літературі наголошується також і на важливості парламентського контролю як особливого напряму гарантування додержання прав і свобод людини і громадянина<sup>14</sup>. При цьому можливості впливу Верховної Ради України на механізм забезпечення прав і свобод людини і громадянина залежать від якості контрольної діяльності її комітетів та комісій<sup>15</sup>.

<sup>9</sup> Лекція професора А. Круся «Верховна Рада України» // Право України. – 2015. – № 5. – С. 130.

<sup>10</sup> Косінов С. Контроль над публічною владою: теоретико-правова характеристика // Вісник Національної академії правових наук України. – 2013. – № 4 (75). – С. 52.

<sup>11</sup> Яценко О.В. Институты государственной-правовой ответственности в условиях постсоветской модернизации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2007. – С. 24.

<sup>12</sup> Забезпечення контрольної функції парламенту у стосунках між законодавчою та виконавчою гілками влади // Вісник Програми сприяння парламенту України університету Індіани. – 2005. – № 69а / квітень. – С. 36.

<sup>13</sup> Ківалов С.В. Парламентський контроль в Україні: законопроектні обґрунтування // Парламентаризм в Україні: теорія та практика. Матер. Міжнар. наук.-практ. конф., 26 червня 2001 року. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. – С. 412-417.

<sup>14</sup> Кузьменко П.М. Парламентський контроль як елемент механізму забезпечення основних прав і свобод людини і громадянина // Парламентаризм в Україні: теорія та практика. Матер. Міжнар. наук.-практ. конф., 26 червня 2001 року. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. – С. 421-422.

<sup>15</sup> Кузьменко П.М. Парламентський контроль як елемент механізму забезпечення основних прав і свобод людини і громадянина // Парламентаризм в Україні: теорія та практика. Матер. Міжнар. наук.-практ. конф., 26 червня 2001 року. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. – С. 423.

## Контрольні функції комітетів парламентів Європи

Парламент **Великобританії**<sup>16</sup> контролює роботу уряду від імені громадян через слідчі комісії та шляхом направлення запитів до міністерств. Комітети є структурним елементом британського парламенту. Вони утворюються, в основному, для попереднього обговорення законопроектів.

Палата общин включає в себе загальні, спеціальні та об'єднані комітети, а також Великий комітет. Загальні комітети (англ. general committees) формуються для постатейного розгляду законопроектів - біллів, як публічних, так і приватних. Натомість власне контрольну функцію виконують спеціальні комітети (англ. select committees), які формують одразу після здобуття повноважень парламенту нового скликання і налічують від 11 до 17 членів. Особливе місце серед них займають комітети з контролю за діяльністю уряду (англ. departmental select committees).

### *Departmental select committees*

- Agriculture Select Committee
- Business and Enterprise Select
- Constitutional Affairs Select
- Education and Employment Select Committee
- Education and Skills Select Committee
- Environment, Transport and Regional Affairs Select Committee
- Innovation, Universities, Science and Skills Select
- Lord Chancellor's Department Committee
- Committee on the Office of the Deputy Prime Minister
- Science and Technology Committee
- Social Security Select Committee
- Trade and Industry Select Committee
- Transport, Local Government and the Regions Select Committee

Палата общин включає в себе загальні, спеціальні та об'єднані комітети, а також Комітет всієї палати. Загальні комітети (англ. general committees) формуються для постатейного розгляду законопроектів - біллів, як публічних, так і приватних. Натомість власне контрольну функцію виконують спеціальні комітети (англ. select committees), які формують одразу після здобуття повноважень парламенту нового скликання і налічують від 11 до 17 членів. Особливе місце серед них займають комітети з контролю за діяльністю уряду (англ. departmental select committees).

Вперше створені в 1979 році, комітети з контролю за діяльністю уряду утворюються відповідно до галузей управління. Головне їхнє завдання — контр-

<sup>16</sup> <http://www.parliament.uk/about/how/committees/>

оль за діяльністю міністрів. Саме тому система цих комітетів прив'язана до структури уряду. Наприклад, діють комітети з оборони, внутрішніх справ, закордонних справ, промисловості і торгівлі, транспорту, сільського господарства, комітети у справах Шотландії та Уельсу. Члени уряду не вправі входити до складу таких комітетів, але можуть бути присутніми на засіданнях і виступати від імені уряду, не беручи участь у голосуванні. Депутати Палати громад, які не перебувають у відповідному комітеті, також мають право бути присутніми на його засіданнях, але без права голосування.

Крім того, до спеціальних комітетів також відносять комітети з особливо важливих питань (англ. *topical select committees*), зокрема Комітет у справах Європейського союзу, а також внутрішні комітети (англ. *internal select committees*), що забезпечують функціонування Палати, серед яких Комітет з відбору, Комітет з процедури та ін.

Об'єднані комітети (англ. *joint committees*) формуються з рівного числа членів Палати громад і членів Палати лордів, створюються для розгляду питань, що стосуються обох палат парламенту. Деякі з них функціонують на постійній основі (англ. *major joint committees*), наприклад Комітет з прав людини, Комітет з делегованого законодавства. Відмінною рисою об'єднаних комітетів є те, що, по-перше, голова — ним може бути член будь-якої з палат — призначається самим комітетом, а по-друге, доповідь про свою роботу комітет представляє обом палатам.

Великий комітет (англ. *Grand Committee*) також значною мірою виконує контрольну функцію, маючи змогу ставити питання міністрам та реагувати на позицію міністерств. Комітет надає депутатам можливість дискутувати з приводу питань щодо регіону, який представляє депутат. Комітет працює аналогічно до Палати общин.

Національні Збори **Угорщини**<sup>17</sup> зазвичай формують свою систему постійних комітетів на установчому засіданні, а також вирішують, які назви носитимуть комітети та кількість їхніх членів.

Кількість і обсяг обов'язків постійних комітетів співвідносять зі структурою уряду (однак є випадки, коли один комітет працює з двома і більше міністерствами, і є приклади, коли коло питань одного міністерства поширюється на два комітети).

Діяльність постійних комітетів пов'язана з основними функціями Національних зборів. Окрім участі у законодавстві, комітети виконують функцію контролю за роботою уряду.

Парламентська функція моніторингу виконавчої влади впливає з принципу, що уряд несе політичну відповідальність перед Національними Збо-

рами. Основний закон передбачає, що уряд повинен бути підзвітний парламенту.

Принцип підзвітності уряду перед парламентом надає право Національним Зборам впливати на уряд, якщо він не згодний з його політикою (інструментом служить вотум недовіри).

Важливим напрямком моніторингу комітетів є обговорення різних звітів та іншої інформації, що надається. Кожен постійний комітет повинен сформувати підкомітет для контролю за виконанням законів та їхній вплив на суспільство та економіку. Комітети проводять слухання кандидатів на посади міністрів, перш ніж вони призначаються, і проводять щорічні слухання, на яких міністри звітують про свою роботу.

Більшість комітетів очолюють представники правлячої партії, тому профільні комітети (Комітет з Національної Безпеки, Комітет з питань бюджету та аудиту), які здійснюють контроль за діяльністю уряду з найважливіших питань, переважно очолюють представники опозиції.

Сейм **Латвії**<sup>18</sup>, однапалатний парламент, що складається зі 100 депутатів, які обираються громадянами Латвії в 5 округах — Ризькому, Відземському, Латгальському, Земгальському і Курземському.

Комітети Сейму виконують низку завдань: перевірка витрат державних коштів, перевірка порушень етичних норм, координація національної позиції Латвії з питань Європейського Союзу.

До відання комітетів також належить підготовка питань, які будуть розглядатися на пленарних засіданнях. За рішенням Сейму комітети розглядають законопроекти та пропозиції.

Важливою сферою діяльності комітетів є парламентський контроль виконавчої влади. Комітети розглядають актуальні питання, що представляють суспільний інтерес, а також займаються вирішенням потреб для покращення роботи міністерств, державних установ або органів місцевого самоврядування. Кожен комітет регулярно зустрічається з міністрами або представниками відповідних установ з метою вирішення питань, які входять у його компетенцію. Комітети також здійснюють парламентський контроль роботи уряду шляхом надання рекомендацій по раціоналізації роботи виконавчої влади.

Комітети мають право безпосередньо запитувати інформацію та роз'яснення, необхідні для їхньої роботи у відповідного міністра і установи, підпорядкованих або підлеглих йому, комітет також має право викликати відповідних посадових осіб органів місцевої влади, щоб отримати необхідні коментарі.

<sup>17</sup> <http://www.parlament.hu/web/house-of-the-national-assembly/standing-committees>

<sup>18</sup> <http://www.saeima.lv/en/about-saeima/work-of-the-saeima/committees>

Для того, щоб прийняти рішення про підтримку законопроекту або проводити парламентський контроль, члени комітетів враховують міркування відповідних міністерств і думки експертів у відповідній області, соціальних партнерів та НУО.

Сейм Литовської республіки<sup>19</sup> формує комітети зі складу своїх членів для обговорення законопроектів та інших питань, які згідно з Конституцією входять до компетенції Сейму. Комітети Сейму повинні бути сформовані під час першої сесії новообраного Сейму, а кількість членів комітетів має бути не менше 7 і не більше 17 (за винятком Комітету з європейських справ). Місця в комітетах розподіляються згідно з пропорційним принципом представництва фракцій Сейму.

Окрім основних повноважень, комітети Сейму здійснюють контрольну функцію над урядом:

- обговорення програми Уряду; розгляд з власної ініціативи або за дорученням Сейму програм діяльності Уряду або інших державних органів по окремих областях;
- розгляд пропозицій щодо створення або скасування міністерств та інших державних органів;
- заслуховування в ході здійснення парламентського контролю інформації та повідомлень міністерств та інших державних органів про реалізацію законів Литовської Республіки та інших прийнятих Сеймом актів; з власної ініціативи або за дорученням Сейму проведення парламентського розслідування окремих проблем і представлення Сейму своїх висновків; з власної ініціативи або за дорученням Сейму обговорення річних звітів про діяльність підзвітних Сейму державних органів та подання Сейму своїх висновків.

## Правова природа парламентських комітетів Верховної Ради України

Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади (стаття 75 Конституції України<sup>20</sup>) має здійснювати контроль за виконанням законів, є її комітети – один з основних елементів внутрішньої структури парламенту України<sup>21</sup>.

Згідно з чинною моделлю правового регулювання, комітети Верховної Ради України формуються з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій (частина перша статті 1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»<sup>22</sup>).

Комітети Верховної Ради України є однією з основних форм організації роботи Верховної Ради України і народних депутатів України. Вони, зокрема, забезпечують неперервність функціонування парламенту та здійснення його функцій, участь депутатів в їх діяльності, ефективність реалізації парламентських функцій на основі функціональної та галузевої спеціалізації окремих комітетів тощо.

Комітети парламенту активно сприяють реалізації компетенції Верховної Ради України, зокрема її контрольної функції (пункт 3 статті 11 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»<sup>23</sup>).

Утворюються комітети Верховної Ради України на першій після виборів сесії парламенту. Верховна Рада України визначається з кількісним складом та предметами відання комітетів. Тож їхня структура змінюється від скликання до скликання парламенту.

Упродовж останніх кількох скликань кількість комітетів Верховної Ради України коливалася в межах 25-29, хоча в юридичній літературі висловлювалися думки щодо зменшення їх чисельності<sup>24</sup>, оскільки зворотний процес диктується суто політичними мотивами (зокрема прагненням правлячої парламентської коаліції забезпечити своїх ключових представників керівними позиціями в якомога більшій кількості комітетів, часом навіть шляхом вилучення з керівництва комітетів Верховної Ради України представників фракцій і груп, які не є суб'єктами створення парламентської коаліції).

<sup>20</sup> Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.

<sup>21</sup> Риндюк В.І. Деякі питання вдосконалення правового регулювання діяльності комітетів Верховної Ради України // Парламентаризм в Україні: теорія та практика. Матер. Міжнар. наук.-практ. конф., 26 червня 2001 року. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. – С. 450.

<sup>22</sup> Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

<sup>23</sup> Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

<sup>24</sup> Заєць А.П. Правова держава в контексті сучасного українського досвіду. Монографія. – К.: Парламентське вид-во, 1999. – С. 185-186; Журавський В.С. Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретико-правовий аспект. Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 172-175.

<sup>19</sup> [http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5\\_show?p\\_k=2](http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_k=2)

Нині в парламенті України восьмого скликання діє 27 комітетів (відповідно до Постанови Верховної Ради України “Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання” від 4 грудня 2014 р. №22-VIII<sup>25</sup>):

- Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин;
- Комітет з питань запобігання і протидії корупції;
- Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства;
- Комітет з питань бюджету;
- Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування;
- Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи;
- Комітет з питань економічної політики;
- Комітет з питань європейської інтеграції;
- Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності;
- Комітет у закордонних справах;
- Комітет з питань інформатизації та зв'язку;
- Комітет з питань культури і духовності;
- Комітет з питань науки і освіти;
- Комітет з питань національної безпеки і оборони;
- Комітет з питань охорони здоров'я;
- Комітет з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки;
- Комітет у справах ветеранів та інвалідів;
- Комітет з питань податкової та митної політики;
- Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин;
- Комітет з питань правової політики і правосуддя;
- Комітет з питань промислової політики та підприємництва;
- Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України;
- Комітет з питань свободи слова та інформаційної політики;
- Комітет з питань сім'ї, молодіжної політики та спорту;
- Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення;
- Комітет з питань транспорту;
- Комітет з питань фінансів і банківської діяльності.

<sup>25</sup> Постанова Верховної Ради України “Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання” від 4 грудня 2014 р. №22-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 1, ст.10.

## Зміст та специфіка контрольних повноважень парламентських комітетів

Попри дискусійність питання визначення оптимальної чисельності комітетів Верховної Ради України, вважаємо, що його вирішення перебуває у прямій залежності зі здійсненням ними контрольних повноважень. І в цьому контексті, з урахуванням практики діяльності парламентських комітетів, очевидно, слід погодитися з думкою С.А. Косінова, який наголошує на необхідності розробки й застосування науково обґрунтованих критеріїв розмежування компетенції комітетів та визначення їхньої оптимальної кількості. Адже прямим наслідком надмірної чисельності комітетів Верховної Ради України є «розпошування» їх контрольних повноважень, а також ускладнення здійснення контролю за «галузевими» міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади<sup>26</sup>.

Загалом, розуміння та інтерпретація проблематики реалізації функції парламентського контролю в діяльності комітетів Верховної Ради України здебільшого зводиться до такого.

З точки зору одних дослідників (О.В. Висовень, І.К. Залюбовська, С.В. Ківалов, О.О. Майданник, М.П. Орзіх), комітети Верховної Ради України виконують повноваження парламентського контролю неналежним чином з причин недостатньої уваги, яка приділяється реалізації ними саме цих повноважень; внаслідок рекомендаційного, а не обов'язкового характеру рішень комітетів; через відсутність спеціального законодавчого регулювання у цій сфері суспільних відносин (зокрема на рівні окремого закону про парламентський контроль в Україні або про засади парламентського контролю в Україні, законопроектні розробки з якого безуспішно проводилися у Верховній Раді України протягом 1999-2006 років)<sup>27</sup>.

Інші фахівці звертають увагу на такі проблеми, як неоптимальність кількості комітетів Верховної Ради України, нестача функціональних повноважень комітетів у сфері здійснення парламентського контролю (В.Ф. Опришко); відсутність чітких конституційних норм, які б дозволяли реалізовувати парламентський контроль у межах діяльності комітетів Верховної Ради України (І.К. Залюбовська, О.О. Майданник, М.П. Орзіх, Є.А. Тихонова)<sup>28</sup>; неефективність і вибірковість, відсутність постійності і системності у контрольній

<sup>26</sup> Косінов С.А. Особливості здійснення парламентського контролю в Україні // Юрист України. – 2013. – Т. 3. – С. 10-11.

<sup>27</sup> Висовень О.В. Контрольні функції парламенту України як одна з умов його ефективної діяльності // Парламентаризм в Україні: теорія та практика. Матер. Міжнар. наук.-практ. конф., 26 червня 2001 року. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. – С. 393-395. Залюбовська І.К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – О., 2002. – С. 17; Ківалов С.В. Парламентський контроль в Україні: законопроектні обґрунтування // Парламентаризм в Україні: теорія та практика. Матер. Міжнар. наук.-практ. конф., 26 червня 2001 року. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. – С. 411-417; Майданник О.О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – К., 2008. – С. 17; Орзіх М.П. Функціональна характеристика парламентського контролю в Україні // Парламентаризм в Україні: теорія та практика. Матер. Міжнар. наук.-практ. конф., 26 червня 2001 року. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. – С. 441.



діяльності комітетів Верховної Ради України; недостатня реалізація ними існуючих можливостей при здійсненні парламентського контролю (Н.Г. Плахотнюк<sup>29</sup>).

Водночас і неоднозначність положень самої Конституції України, за висновком Ю.С. Шемшученка, не дозволяє повною мірою реалізувати контрольну функцію парламенту України, що є причиною невиконання законів, безвідповідальності в діяльності органів виконавчої влади в цілому<sup>30</sup>. Загалом, «контрольна діяльність парламенту регламентована фрагментарно, колізійно, неповно щодо окремих суб'єктів, які мають повноваження з парламентського контролю, або врегульована застарілим законодавством» (І.К. Залюбовська<sup>31</sup>).

Продовжуючи ці думки, О.О. Майданник наголошує на тому, що «конституційна й законодавча регламентація контрольних повноважень парламенту України вимагає подальшого розвитку й вдосконалення»; «вирішення існуючих проблем законодавчого забезпечення реалізації парламентом України функції контролю стане важливим засобом зміцнення демократичної конституційної законності в діяльності всіх владних і самоврядних структур і, в свою чергу, буде сприяти підвищенню ефективності у здійсненні Українським парламентом законодавчої й інших його функцій та створенню більш дійової і ефективної законодавчої бази країни»<sup>32</sup>.

Насамперед, слід відзначити, що зміщення припису щодо комітетів у структурі Розділу IV Конституції України, який має назву «Верховна Рада України», засвідчує тісний взаємозв'язок між Верховною Радою України та її комітетами.

При цьому конституційно окреслюється і цільове призначення діяльності цих комітетів, серед яких і **виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України**.

Отже, діяльність комітетів у сфері здійснення парламентського контролю обумовлюється саме допоміжним характером такої діяльності з боку комітетів Верховної Ради України.

Характерні риси контрольної діяльності комітетів (що прямо чи опосередковано впливають із системного тлумачення відповідних конституційних положень):

- опосередкування цією діяльністю комітетів Верховної Ради України парламентського контролю як такого;
- похідний характер контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України від здійснення парламентського контролю як родового поняття;
- обов'язковий (імперативний) характер діяльності комітетів Верховної Ради України щодо реалізації функції парламентського контролю;
- поєднання контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України зі здійсненням ними інших, конституційно та законодавчо встановлених повноважень;
- підпорядкованість і підзвітність комітетів Верховної Ради України парламенту України у здійсненні ними своєї контрольної діяльності;
- неможливість делегування контрольних повноважень парламенту (як виключних конституційних повноважень Верховної Ради України) його комітетам, а так само привласнення цих повноважень ними;
- здійснення контрольної діяльності комітетами Верховної Ради України на основі принципів верховенства права, пріоритету прав і свобод людини і громадянина, підконтрольності і підзвітності Верховній Раді України, постійності, неупередженості тощо.

Здійснюючи контрольну діяльність у тих чи інших сферах суспільного та державного життя, комітети Верховної Ради України в ході такої діяльності:

- не повинні підміняти саму Верховну Раду України, оскільки «функціонування комітетів призначене для допомоги парламенту, а не для заміни його»<sup>33</sup>;
- не повинні втручатися в діяльність правоохоронних та судових органів, перебирати на себе їх функції та повноваження;
- у необхідних випадках повинні взаємодіяти при реалізації своїх контрольних повноважень зі спеціалізованими органами парламентського контролю в Україні, а саме – з Рахунковою палатою, яка від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням (стаття 98 Конституції України), та з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, який здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина (стаття 101 Конституції України)<sup>34</sup>.

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року до числа повноважень Верховної Ради України було

<sup>28</sup> Залюбовська І.К. Законодавче забезпечення парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади в Україні: сучасність та перспективи (проект Закону України "Про основні засади парламентського контролю в Україні") // Актуальні проблеми держави і права. Зб. наук. праць. – О., 2003. – Вип. 19. – С. 53-56; Єрмолін В.П. Контроль за органами виконавчої влади як складова розвитку парламентаризму в Україні // Парламентаризм в Україні: теорія та практика. Матер. Міжнар. наук.-практ. конф., 26 червня 2001 року. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. – С. 404; Майданник О.О. Деякі проблеми здійснення парламентського контролю // Парламентаризм в Україні: теорія та практика. Матер. Міжнар. наук.-практ. конф., 26 червня 2001 року. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. – С. 430; Орзік М.П. Функціональна характеристика парламентського контролю в Україні // Парламентаризм в Україні: теорія та практика. Матер. Міжнар. наук.-практ. конф., 26 червня 2001 року. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. – С. 444-445.

<sup>29</sup> Плахотнюк Н.Г. Контроль як провідна функція українського парламенту (організаційний аспект) // Парламентаризм в Україні: теорія та практика. Матер. Міжнар. наук.-практ. конф., 26 червня 2001 року. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. – С. 444-445.

<sup>30</sup> Шемшученко Ю. Теоретичні засади розвитку українського парламентаризму // Віче. – 1997. – № 12. – С. 28.

<sup>31</sup> Залюбовська І.К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – О., 2002. – С. 3.

<sup>32</sup> Майданник О.О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – К., 2008. – С. 17.

<sup>33</sup> Цит. за: Лекція професора А. Крусян «Верховна Рада України» // Право України. – 2015. – № 5. – С. 128.

<sup>34</sup> Див. докладніше: Спеціалізовані органи парламентського контролю в Україні: статус і функціонування: Монографія / За ред. О.В. Марцеляка. – Х.: ТОВ «ПРОМТЕЙ-ПРЕС», 2006. – 268 с.

безпосередньо віднесено створення комітетів Верховної Ради України **для виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України** (частина перша статті 89 Основного Закону України). Саме в такий спосіб контрольна функція комітетів Верховної Ради України отримала чітке конституційне закріплення.

Одночасно було відкориговано положення Конституції України: 1) пункт 13 частини першої статті 85 Конституції України щодо здійснення Верховною Радою України контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції (законодавцем після слів «цієї Конституції» були додані слова «**та закону**»); 2) пункт 33 частини першої статті 85 Конституції України щодо здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією (законодавцем після слів «цією Конституцією» були додані слова «**та законом**»)<sup>35</sup>. Такі доповнення пунктів 13 і 33 частини першої статті 85 Конституції України, на думку П.Б. Євграфова, узгоджуються з приписом частини другої статті 85 Конституції України, згідно з якою Верховна Рада України здійснює повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання<sup>36</sup>.

Відповідно до ухваленої 22 грудня 2005 року нової редакції Закону України «Про комітети Верховної Ради України»<sup>37</sup> контрольна функція комітетів Верховної Ради України отримала своє деталізоване розкриття.

Крім того, окремі **контрольні повноваження комітетів** закріплені і в **Регламенті Верховної Ради України**, зокрема щодо:

- реагування комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання регламенту, щодо проекту постанови про скасування рішення Верховної Ради України, ухваленого з порушенням Регламенту Верховної Ради України при розгляді й голосуванні питання (стаття 48 Регламенту Верховної Ради України);
- перевірки комітетом, до предмету відання якого належать питання регламенту, факту вчинення народним депутатом України дій, що містять ознаки злочину (частина шостої статті 51 Регламенту Верховної Ради України);
- перевірки комітетами Верховної Ради України, відповідно до їх предметів відання, фактів невідповідності внесеного законопроекту положенням Конституції України, крім випадків, коли законопроект стосується змін до Конституції України; порушення вимог закону, Регламенту

<sup>35</sup> Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, N 2, ст. 44.

<sup>36</sup> Євграфов П.Б. Конституція України: коментар змін (2004-2007). Теоретичні та практичні аспекти: Науково-практичний посібник. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2007. – С. 102.

<sup>37</sup> Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 22 грудня 2005 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2006, N 17, ст.146.

Верховної Ради України та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів у частині оформлення та/або реєстрації такого законопроекту; відсутності фінансово-економічного обґрунтування законопроекту (пункти 1-3 частини другої статті 94 Регламенту Верховної Ради України);

- підготовки та подання комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання бюджету, на розгляд Верховної Ради України проекту постанови щодо річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України (частина шоста статті 161 Регламенту Верховної Ради України);
- перевірки комітетом Верховної Ради України, до предмету відання якого належать питання регламенту, факту невиконання народним депутатом України вимог щодо несумісності (частини перша – друга статті 223 Регламенту Верховної Ради України)<sup>38</sup>.

Регламент Верховної Ради України також передбачає особливості взаємодії Верховної Ради України з її комітетами під час розгляду питань, пов'язаних зі здійсненням контрольних функцій Верховної Ради України, зокрема розгляду питань, пов'язаних із депутатськими запитами (статті 224-226), питань, пов'язаних з парламентським контролем за діяльністю Уряду (статті 227-232), проведенням у Верховній Раді України парламентських слухань (статті 233-236), розгляду Верховною Радою України питань про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим (статті 237-239), розгляду звітів та інформації посадових осіб, яких Верховна Рада України обирає, призначає або надає згоду на їх призначення на посаду (стаття 240)<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14-15, № 16-17, ст. 133.

<sup>39</sup> Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14-15, № 16-17, ст. 133.

## Специфіка правового регулювання контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України

Отже, на сьогоднішнє **правове регулювання контрольної функції комітетів Верховної Ради України** можна простежити на рівні Конституції України, законів України «Про комітети Верховної Ради України», «Про статус народного депутата України», Регламенту Верховної Ради України, затвердженого законом України, а також постанов Верховної Ради України (стаття 2 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»<sup>40</sup>).

З'ясуванню специфіки правового регулювання контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України допоможе класифікація **видів** відповідної контрольної діяльності. Можна класифікувати контрольну діяльність комітетів Верховної Ради України залежно від різних критеріїв, зокрема – від *предмету, суб'єкта здійснення, способу здійснення та часу здійснення*<sup>41</sup>.

Так, залежно від предмету можна вирізняти *комітетський контроль з аналізу практики застосування законодавчих актів у діяльності відповідно органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб* (пункт 1 статті 14 та частина перша статті 24 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»<sup>42</sup>).

Залежно від суб'єкта здійснення контролю можна виокремити *контроль, що здійснюється комітетами Верховної Ради України окремо; комітетами у взаємодії один з одним* (міжкомітетські слухання); *комітетами у взаємодії з Рахунковою палатою або з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини* (пункти 7-8 статті 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»), *а також з іншими органами Верховної Ради України, державними органами та їх посадовими особами* (пункт 9 статті 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»); *контроль, що здійснюється комітетами без окремого доручення Верховної Ради України, та контроль, що здійснюється комітетами Верховної Ради України за окремими дорученнями Верховної Ради України* (участь у проведенні «Години запитань до Уряду»<sup>43</sup>), організації та підготовці парламентських слухань (пункти 2 і 4 статті 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»<sup>44</sup>).

Залежно від способу здійснення можна виокремити *прямий та побічний контроль з боку комітетів Верховної Ради України*.

Залежно від часу здійснення можна виокремити *постійний та тимчасовий контроль з боку комітетів Верховної Ради України*.

До постійного контролю комітетів Верховної Ради України слід віднести аналіз практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготовці та подання відповідних висновків та рекомендацій на розгляд Верховної Ради України (пункт 1), контролі за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому законом (пункт 3 статті 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»), а також взаємодію з Рахунковою палатою та з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини (пункти 7-8 статті 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»<sup>45</sup>).

До тимчасового контролю комітетів Верховної Ради України слід віднести участь за дорученням Верховної Ради України у проведенні «Години запитань до Уряду» (пункт 2 статті 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»); організації та підготовці за дорученням Верховної Ради України парламентських слухань (пункт 4 статті 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»); організації та підготовці слухань у комітетах (пункт 5 статті 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»); підготовці та поданні на розгляд Верховної Ради України запитів до Президента України від комітету відповідно до положень пункту 34 частини першої статті 85 Конституції України (пункт 6 статті 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»); направленні матеріалів для відповідного реагування в межах, установлених законом, органам Верховної Ради України, державним органам, їх посадовим особам (пункт 9 статті 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»<sup>46</sup>).

Разом з тим, при аналізі правової бази реалізації комітетами Верховної Ради України контрольної функції слід також брати до уваги правові позиції Конституційного Суду України, висловлені ним щодо змісту, обсягу та меж реалізації цієї функції зазначеними комітетами. Формулювання таких позицій єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні (частина перша статті 147 Конституції України<sup>47</sup>) засвідчило неоднозначність у розумінні законодавцем та суб'єктами правозастосовної діяльності специфіки контрольної функції комітетів Верховної Ради України та меж її здійснення, а також дало змогу суттєво уточнити зміст вміщених у Конституції та законах

<sup>40</sup> Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

<sup>41</sup> Див.: Лалатухіна Е.С. Контрольные функции органов представительной власти. Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – С. 67-92.

<sup>42</sup> Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

<sup>43</sup> У пункті 2 статті 14 та у статті 26 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» вжито термін «День Уряду України», який є застарілим. Натомість, у статтях 229-230 Регламенту Верховної Ради України та в статті 35 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» застосовується термін «Година запитань до Уряду». Тож саме його ми і будемо використовувати як сучасний заміник поняття «День Уряду України».

<sup>44</sup> Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

<sup>45</sup> Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

<sup>46</sup> Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

<sup>47</sup> Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.

України положень щодо обсягу контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України.

Так, у своєму *Висновку справи за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України)» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України) від 14 березня 2001 року N 1-в/2001* Конституційний Суд України зауважив, що парламентський контроль є формою реалізації громадянами опосередковано їх конституційних прав, зокрема, на здійснення влади через органи державної влади (стаття 5), на участь в управлінні державними справами (стаття 38), на здійснення свого волевиявлення через вибори (стаття 69 Конституції України).

Конституційний Суд України при цьому акцентував увагу на тому, що за Конституцією України парламентський контроль – це передусім контроль самої Верховної Ради України (пункт 33 частини першої статті 85), який включає: контроль за виконанням Державного бюджету України (пункт 4 частини першої статті 85), контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України (пункт 13 частини першої статті 85), контроль за використанням позик, одержаних Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, що не передбачені Державним бюджетом України (пункт 14 частини першої статті 85), надання парламентом згоди на призначення і звільнення з посад осіб у випадках, передбачених Конституцією України (пункт 15 частини першої статті 85), тощо. З питань додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина парламентський контроль здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини (стаття 101), з питань використання коштів Державного бюджету України – Рахунковою палатою, яка діє від імені парламенту (стаття 98 Конституції України). Таким чином, згідно з висновком Конституційного Суду України, здійснення парламентського контролю – це право Верховної Ради України, що реалізується нею безпосередньо чи опосередковано – через визначені Конституцією України державні органи. **Комітети Верховної Ради України не є самостійними суб'єктами парламентського контролю. Вони беруть участь у його здійсненні лише на стадії підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до сфери парламентського контролю Верховної Ради України**<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України)» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України) від 14 березня 2001 року N 1-в/2001 // Офіційний вісник України від 06.04.2001. – 2001 р., № 12, стор. 39, стаття 494, код акту 18176/2001.

Згідно з *Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Національного банку України про офіційне тлумачення положень статті 86, частини другої статті 89 Конституції України, частини другої статті 15, частини першої статті 16 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про звернення народних депутатів України до Національного банку України) від 5 березня 2003 року N 5-рп/2003* було встановлено, що за своїм конституційним статусом комітети Верховної Ради України є органами, які мають предметно визначену компетенцію і забезпечують здійснення парламентом його повноважень. Отже, діяльність комітетів Верховної Ради України пов'язана з вирішенням питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України<sup>49</sup>.

У своєму *Рішенні у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 4 статті 9, пунктів 4, 5 статті 10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 27 травня 2009 року N 12-рп/2009* Конституційний Суд України на підставі аналізу конституційних та законодавчих положень, які врегульовують питання діяльності комітетів Верховної Ради України, зробив, зокрема, висновок про відсутність у комітетів Верховної Ради України повноваження погоджувати призначення на посади і звільнення з них тих чи інших посадових осіб, а також надавати згоду на створення і ліквідацію спеціальних підрозділів відповідних правоохоронних органів. Діяльність комітетів пов'язана з вирішенням лише на стадії підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України. Вони не можуть виконувати свої організаційні функції з кадрових питань в інший спосіб, ніж шляхом здійснення підготовчої роботи для призначення, звільнення, затвердження та надання згоди на призначення посадових осіб Верховною Радою України. Оцінюючи ці положення, Конституційний Суд України вбачає, що функції, які стосуються кадрових питань, віднесені законодавцем не до контрольних, а до організаційних<sup>50</sup>.

Ще чіткіше Конституційний Суд України висловився щодо змісту та обсягу контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України у своєму *Рішенні у справі за конституційним поданням 58 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 3,*

<sup>49</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Національного банку України про офіційне тлумачення положень статті 86, частини другої статті 89 Конституції України, частини другої статті 15, частини першої статті 16 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про звернення народних депутатів України до Національного банку України) від 5 березня 2003 року N 5-рп/2003 // Вісник Конституційного Суду України. – 2003 р., № 1, стор. 35.

<sup>50</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 4 статті 9, пунктів 4, 5 статті 10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 27 травня 2009 року N 12-рп/2009 // Вісник Конституційного Суду України. – 2009 р., № 4, стор. 22.

4, 5, 6 статті 9, пунктів 3, 4, 5 статті 10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», пункту 10 статті 14, статті 33-1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 10 червня 2010 року. У ньому Конституційний Суд України, зокрема, зазначив, що **Основний Закон України не наділяє комітети самостійними контрольними повноваженнями, вони можуть лише сприяти Верховній Раді України у здійсненні повноважень щодо парламентського контролю, виконуючи певні дії допоміжного (інформаційного, експертного, аналітичного тощо) характеру.** Оскільки повноваження Верховної Ради України визначаються виключно Основним Законом України, наявність цих конституційних приписів дає підстави для висновку про **неможливість наділення парламенту та його органів повноваженнями надавати згоду іншим органам державної влади на кадрові рішення, не передбачені в Конституції України**<sup>51</sup>.

З правових позицій *Конституційного Суду України* випливає таке:

- 1) контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України не мають самостійного характеру, вони є похідними від контрольних повноважень Верховної Ради України в цілому та покликані сприяти парламенту України у реалізації таких повноважень;
- 2) контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України не можуть бути ширшими за контрольні повноваження самої Верховної Ради України, а так само не повинні виходити за їх межі;
- 3) комітети Верховної Ради України не є самостійними суб'єктами здійснення парламентського контролю.

Цілком очевидно, що зазначений підхід Конституційного Суду України суттєво відрізняється від загальноприйнятого в теорії світового конституціоналізму, згідно з яким діяльність парламентських комітетів є якраз однією з форм парламентського контролю (зокрема формою парламентського контролю опосередкованого характеру)<sup>52</sup>.

Не даючи оцінки згаданим правовим позиціям єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні, зазначимо, що вони підлягають безумовному врахуванню як у правотворчій, так і в правозастосовчій практиці, зокрема і при визначенні меж контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України.

У цьому сенсі перегляду на відповідність Конституції України потребують, на нашу думку, ті положення законів України, якими встановлено самостійні

повноваження комітетів Верховної Ради України. Зокрема, це закони України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 року<sup>53</sup>, «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України» від 17 квітня 2014 року<sup>54</sup>, «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 року<sup>55</sup>, «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року<sup>56</sup> та низка інших.

<sup>51</sup> Рішення у справі за конституційним поданням 58 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 3, 4, 5, 6 статті 9, пунктів 3, 4, 5 статті 10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», пункту 10 статті 14, статті 33-1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 10 червня 2010 року // Офіційний вісник України від 09.07.2010. - 2010 р., № 49, стор. 221, стаття 1611, код акту 51723/2010.

<sup>52</sup> Шаповал В. Парламент: функціональні характеристики // Право України. – 2015. - № 5. – С. 64.

<sup>53</sup> Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, N 46, ст. 366.

<sup>54</sup> Закон України «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України» від 17 квітня 2014 року // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 27, ст. 904.

<sup>55</sup> Закон України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 року // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 44, ст. 2041.

<sup>56</sup> Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 47, ст. 2051.

## Об'єкт контролю парламентських комітетів

Важливе значення для розуміння специфіки правового регулювання контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України є розуміння **об'єкта** їх контролю.

Відповідно до прийнятої в Україні конституційної моделі поділу влади парламент України уповноважений здійснювати парламентський контроль лише за діяльністю Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади України (що впливає, зокрема, з положень Конституції України, законів України «Про Кабінет Міністрів України»<sup>57</sup> та «Про центральні органи виконавчої влади»<sup>58</sup>, а також – з Регламенту Верховної Ради України<sup>59</sup>), а також – за конституційністю і законністю правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (статті 237-239 Регламенту Верховної Ради України<sup>60</sup>).

Відповідно, комітети Верховної Ради України не можуть здійснювати контроль за діяльністю органів судової влади, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами.

Комітети Верховної Ради України не мають впливу на вирішення кадрових питань в Уряді, проте це зовсім не унеможливорює аналіз ними, наприклад, практики застосування законів тим же Урядом, як і профільними міністерствами та відомствами.

Таким чином, до **об'єктів** контролю комітетів Верховної Ради України слід віднести діяльність Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади України, а також Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Натомість до числа об'єктів такого контролю не належать правові акти значених органів, а також діяльність та правові акти органів судової влади (судів загальної юрисдикції та Конституційного Суду України), місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб.

<sup>57</sup> Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 13, ст. 222.

<sup>58</sup> Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, N 38, ст. 385.

<sup>59</sup> Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14-15, № 16-17, ст. 133.

<sup>60</sup> Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14-15, № 16-17, ст. 133.

## Форми та цілі контролю комітетів Верховної Ради України

Зміст контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України набуває реальних обрисів і завершеного характеру у визначених законом **формах** такого контролю.

Відповідно, форми контролю комітетів Верховної Ради України визначені у статті 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України». Такими формами відповідно до Закону є:

- 1) аналіз комітетами Верховної Ради України практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготовці та поданні відповідних висновків та рекомендацій на розгляд Верховної Ради України;
- 2) участь комітетів Верховної Ради України за дорученням Верховної Ради України у проведенні «Дня Уряду України»;
- 3) контроль з боку комітетів Верховної Ради України за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому законом;
- 4) організація та підготовка комітетами Верховної Ради України за дорученням Верховної Ради України парламентських слухань;
- 5) організація та підготовка комітетами Верховної Ради України слухань у комітетах;
- 6) підготовка та подання комітетами Верховної Ради України на розгляд Верховної Ради України запитів до Президента України від комітету відповідно до положень пункту 34 частини першої статті 85 Конституції України;
- 7) взаємодія комітетів Верховної Ради України з Рахунковою палатою;
- 8) взаємодія комітетів Верховної Ради України з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини;
- 9) направлення комітетами Верховної Ради України матеріалів для відповідного реагування в межах, установлених законом, органам Верховної Ради України, державним органам, їх посадовим особам<sup>61</sup>.

*Реалізація визначених законодавством форм контролю парламентських комітетів слугує досягненню низки правових **цілей**, до ознак яких належать відображення найбільш суспільно значущих інтересів і потреб; формальне вираження у специфічних правових засобах свого визначення та реалізації;*

<sup>61</sup> Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

одноманітна практична реалізація, гарантована державною владою<sup>62</sup>. Цілком очевидно, що цілі контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України також повинні відповідати зазначеним критеріям.

Насамперед, такими цілями, з нашої точки зору, є забезпечення та захист прав і свобод людини і громадянина; забезпечення додержання Конституції і законів України; зміцнення законності і правопорядку; запобігання і протидія корупції; сприяння в реалізації контрольної функції парламенту України; виявлення ключових проблем у діяльності об'єктів контрольної діяльності і залучення уваги відповідних державних органів та посадових осіб до виявлених у ході здійснення контролю недоліків та проблем з метою їх усунення та вирішення тощо.

Вважаємо, що підвищенню рівня ефективності виконання контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України сприяла б безпосередня законодавча фіксація відповідних цілей цієї діяльності на рівні Закону України «Про комітети Верховної Ради України».

Як видно, більшість вищезгаданих форм контролю реалізується комітетами Верховної Ради України самостійно, тоді як окремі – за відповідними дорученнями самої Верховної Ради України. Крім того, передбачається не лише самостійне проведення комітетами Верховної Ради України відповідних контрольних дій. Але і у взаємодії з іншими контролюючими органами, зокрема такими спеціалізованими органами парламентського контролю, як Рахункова палата та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Загалом, видається слушним висновок про те, що згадані форми контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України мають застосовуватися ними у своїй діяльності за потреби, тоді як деякі – мають постійний характер, мають постійно бути присутніми у діяльності відповідних комітетів Верховної Ради України.

Ефективність реалізації форм контролю комітетів Верховної Ради України залежить від загальних умов його проведення, цілісності та комплексності конкретної форми контролю, забезпеченості її правовими засобами тощо.

Існуючі форми такого контролю з боку комітетів Верховної Ради України тісно пов'язані як один з одним, так і зі здійсненням парламентського контролю іншими його суб'єктами – самою Верховною Радою України, Рахунковою палатою, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. Відтак, відповідні форми тісно пов'язані між собою, вони навзаєм доповнюють одна одну, а їхнє виокремлення та розмежування має значною мірою умовний характер і слугує цілям законодавчої визначеності відповідних форм контролю комітетів Верховної Ради України.

<sup>62</sup> Малько А.В., Шундикова К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. – Саратов: Изд-во СГАП, 2003. – С. 45-46; Зубарев А.С. Контроль Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов исполнительной власти. Дисс. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2015. – С. 34.

## Особливості форм контролю парламентських комітетів та їх правового регулювання

Найбільш перспективною є, з нашої точки зору, така форма, як **аналіз комітетами Верховної Ради України практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготовці та поданні відповідних висновків та рекомендацій на розгляд Верховної Ради України**. По суті, мова йде про постійний, систематичний збір інформації щодо стану об'єкта контролю в цілях підвищення його відповідності встановленим критеріям і прогнозування подальшого розвитку. Така форма контролю дає змогу не стільки фіксувати відхилення, скільки завчасно виявляти негативні тенденції, встановлювати й нейтралізувати їх джерела, запобігати виникненню кризових ситуацій<sup>63</sup>.

Проте реалізація цієї форми наражається на істотні труднощі. З огляду на надзвичайно великий масив законодавства (обсяги якого невпинно збільшуються) членам комітету та його секретаріату відстежити всі нюанси практики застосування законодавчих актів виявляється непосильним завданням. Мова, очевидно, повинна йти лише про аналіз практики застосування найбільш резонансних, соціально чутливих та актуальних законодавчих актів. Так, зокрема Комітетом Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування протягом першої та другої сесій парламенту України восьмого скликання (грудень 2014 – серпень 2015 року) були виокремлені закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року<sup>64</sup> та «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 16 вересня 2014 року<sup>65</sup>, стосовно практики застосування яких були направлені запити до відповідних органів державної влади і результати яких будуть незабаром узагальнені цим профільним Комітетом<sup>66</sup>.

По суті, Закон України «Про комітети Верховної Ради України», розкриваючи зміст цієї форми контролю у статті 24, покладає на комітети Верховної Ради України здійснення контролю за виконанням тих законів, проекти яких готувались цим комітетом до розгляду Верховною Радою України відповідно до етапів законодавчої процедури (у режимі першого-третього чи-

<sup>63</sup> Зубарев А.С. Контроль Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов исполнительной власти. Дисс. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2015. – С. 51.

<sup>64</sup> Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст. 91.

<sup>65</sup> Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 16 вересня 2014 року // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 45, ст. 2043.

<sup>66</sup> [http://komsamovr.rada.gov.ua/komdbud/control/uk/publish/article?art\\_id=79543&cat\\_id=44731](http://komsamovr.rada.gov.ua/komdbud/control/uk/publish/article?art_id=79543&cat_id=44731).

тань). Досить часто має місце ситуація, коли прикінцевими положеннями законів Кабінету Міністрів України та іншим органам виконавчої влади дається доручення розробити протягом певних строків проекти змін до законів, які враховують положення нового закону, привести свої акти та акти міністерств у відповідність до новоприйнятого закону. На практиці виконання органами виконавчої влади цим вимог – як відповідності закону прийнятих органами виконавчої влади підзаконних нормативно-правових актів, а також своєчасності їх прийняття – повинні контролювати відповідні профільні комітети Верховної Ради України (частина перша статті 24 Закону<sup>67</sup>). Адже логічно, що здійснювати контроль повинні саме комітети Верховної Ради України, які проводили підготовку відповідних законопроектів. Ці ж комітети можуть вносити за наслідками такого аналізу державним органам, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам рекомендації щодо приведення у відповідність із законом підзаконного нормативно-правового акта, тобто, по суті, здійснюють квазісудову функцію.

Зрозуміло, що практична реалізація такої можливості є дуже невисокою, оскільки відстежити величезну масу підзаконних актів на предмет їх відповідності новоприйнятим законам силами комітетів досить складно. Нагадаємо також, що в цьому аспекті повноваження комітетів Верховної Ради України певним чином перетинаються з повноваженнями адміністративних судів, уповноважених в силу Кодексу адміністративного судочинства України вирішувати питання щодо невідповідності законам підзаконних актів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. З цієї точки зору, імперативний припис щодо здійснення комітетами Верховної Ради України аналізу відповідної правозастосовчої практики виглядає неоптимальним та мало-реалістичним. Цілком очевидно, що таке повноваження має бути зафіксоване в законі не як обов'язок, а як право комітетів Верховної Ради України, користуватися яким вони можуть на власний розсуд.

Натомість, доцільно було б, як видається, запровадити чіткий і зрозумілий механізм регулярного та періодичного (принаймні один раз на рік) обов'язкового інформування всіма комітетами Верховної Ради України парламенту про результати відповідного напряму контрольної діяльності, що дозволило б забезпечити більш ефективні підходи до узагальнення парламентом держави практики реалізації законів та постанов Верховної Ради України та на підставі таких узагальнень – розробляти й реалізовувати пропозиції стосовно вдосконалення правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин, притягнення окремих членів Уряду до політичної відповідаль-

ності тощо. Видається, що відповідні повноваження у формі обов'язків комітетів Верховної Ради України доцільно закріпити у Законі України «Про комітети Верховної Ради України»<sup>68</sup>.

Як показує аналіз змісту частини другої статті 24 Закону, за наслідками відповідного аналізу комітети Верховної Ради України видають відповідні рекомендації. Проте, якщо у частині першій цієї статті такі рекомендації адресуються державним органам, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам щодо приведення у відповідності до закону підзаконного акту, то у частині другій мова йде про рекомендації, які підлягають обов'язковому розгляду державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, а також ще й об'єднаннями громадян, підприємствами, установами і організаціями. Цілком очевидно, що контролюючі дії комітетів Верховної Ради України не можуть мати невизначену сферу, про що вже йшлося вище (зокрема, вони не можуть поширюватися на органи судової влади, що суперечило б принципіві поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, який виключає можливість здійснення парламентського контролю у будь-якій формі за органами судової влади).

На наш погляд, ролі та призначенню комітетів Верховної Ради України не відповідає імперативний обов'язок обов'язкового розгляду рекомендацій комітетів об'єднаннями громадян, підприємствами, установами і організаціями, оскільки ці юридичні особи не є суб'єктами прийняття (видання) підзаконних нормативно-правових актів. Зрозуміло, що і обов'язок повідомляти комітети Верховної Ради України про результати розгляду та вжиті заходи з боку згаданих юридичних осіб виглядає надмірним та таким, що призводить до неправомірного втручання комітетів Верховної Ради України у поточну діяльність згаданих осіб.

Застереження викликає і зміст такої форми контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України, як **участь комітетів у підготовці питань на розгляд Верховної Ради України у зв'язку з виконанням нею контрольних повноважень відповідно до Конституції України** (стаття 25 Закону<sup>69</sup>). Насамперед, звернемо увагу на те, що така форма контрольної діяльності комітетів не кореспондується із змістом статті 14 цього ж Закону, де вона взагалі не згадується. По-друге, статтею 25 Закону комітетам Верховної Ради України надано право ухвалювати висновки і рекомендації, а також право виступу представника від комітету на пленарному засіданні при розгляді Верховною Радою України питання щодо:

<sup>68</sup> Проблеми удосконалення правового статусу парламентських комітетів // [http://parlament.org.ua/index.php?action=news&id=12&ar\\_id=1377&iar\\_id=732&as=2](http://parlament.org.ua/index.php?action=news&id=12&ar_id=1377&iar_id=732&as=2).

<sup>69</sup> Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

<sup>67</sup> Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.



- 1) Програми діяльності Кабінету Міністрів України, звітів про виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- 2) відповідальності Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів України;
- 3) затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;
- 4) щорічної доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні;
- 5) висловлення недовіри Генеральному прокурору України, що має наслідком його відставку з посади;
- 6) дострокового припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Проте зміст таких повноважень не повною мірою відповідає Конституції України, оскільки відповідно до Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 4 статті 9, пунктів 4, 5 статті 10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 27 травня 2009 року N 12-рп/2009 «**функції, які стосуються кадрових питань, віднесені законодавцем не до контрольних, а до організаційних**» функцій парламенту та його комітетів<sup>70</sup>. Це означає, що формулювання щодо прав комітетів Верховної Ради України стосовно ухвалення висновків і рекомендацій, а також права виступу представника від комітету на пленарному засіданні при розгляді Верховною Радою України питання щодо відповідальності Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів України (пункт 2 статті 25 Закону), а так само при висловленні недовіри Генеральному прокурору України, що має наслідком його відставку з посади (пункт 5 статті 25 Закону), мають бути вилучені з тексту статті 25 Закону, як такі, що не належать до сфери контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України і, відповідно, перенесені до статті 18 Закону, яка стосується участі комітетів Верховної Ради України у призначенні, звільненні, затвердженні та наданні згоди на призначення посадових осіб Верховної Ради України.

<sup>70</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 4 статті 9, пунктів 4, 5 статті 10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 27 травня 2009 року N 12-рп/2009 // Вісник Конституційного Суду України. – 2009 р., № 4, стор. 22.

Поряд з цим, сумнів викликає доцільність уміщення у статті 25 Закону окремої згадки про щорічну доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні (пункт 4 цієї статті), оскільки стаття 32 цього ж Закону спеціально регламентує контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України при взаємодії їх з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини<sup>71</sup>.

Водночас стаття 25 Закону потребує також змістовного узгодження зі статтею 240 Регламенту Верховної Ради України, яка передбачає у сфері контрольних повноважень Верховної Ради України **розгляд Верховною Радою України звітів та інформації посадових осіб, яких Верховна Рада України обирає, призначає або надає згоду на їх призначення на посаду (крім суддів судів загальної юрисдикції та суддів Конституційного Суду України)**. Проте участь комітетів Верховної Ради України у розгляді таких звітів та інформацій у статті 25 Закону не зафіксована, що є, на наш погляд, істотною його прогалиною, яка потребує заповнення шляхом узгодження закону зі статтею 240 Регламенту Верховної Ради України<sup>72</sup>.

Пункт 1 статті 25 Закону також потребує змістовного узгодження зі статтею 228 Регламенту Верховної Ради України, у частині другій якої йдеться не про **звіти** про виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, а про **доповіді** про хід і результати такого виконання<sup>73</sup>.

Важливою формою контрольної діяльності комітетів, зокрема контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України, є **проведення у Верховній Раді України «години запитань до Уряду»**. У зв'язку з цим, концептуальної зміни потребує, на наш погляд, і стаття 26 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»<sup>74</sup>, яка передбачає участь комітетів у проведенні «Дня Уряду України» у Верховній Раді України. Але ж нині законодавство України оперує поняттям «година запитань до Уряду» (статті 229-230 Регламенту Верховної Ради України<sup>75</sup>, стаття 35 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»<sup>76</sup>).

Крім того, Регламентом Верховної Ради України відповідного права ініціювати тематику «години запитань до Уряду» комітетам Верховної Ради України не надано, хоча підстав виключати таку можливість, на наш погляд, також немає, що опосередковано підтверджує і зміст частини третьої статті 35

<sup>71</sup> Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

<sup>72</sup> Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14-15, № 16-17, ст. 133.

<sup>73</sup> Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14-15, № 16-17, ст. 133.

<sup>74</sup> Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

<sup>75</sup> Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14-15, № 16-17, ст. 133.

<sup>76</sup> Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 13, ст. 222.

Закону України «Про Кабінет Міністрів України», відповідно до якої «під час проведення «Години запитань до Уряду» члени Кабінету Міністрів України відповідають на запитання народних депутатів України, **комітетів Верховної Ради України**, Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації, тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, представників депутатських фракцій»<sup>77</sup>.

**Важливим напрямом контрольної діяльності комітетів є бюджетний контроль**<sup>78</sup>. Його суть і зміст розкривається у статті 27 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»<sup>79</sup> та у статтях 152-157, 161 Регламенту Верховної Ради України<sup>80</sup>.

Зокрема, відповідно до статті 27 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» комітети Верховної Ради України у бюджетному процесі: 1) мають право на внесення пропозицій щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період; 2) попередньо розглядають проект закону про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період та не пізніше 1 жовтня року, що передує плановому, подають свої пропозиції щодо цього законопроекту до профільного комітету; 3) мають право на виступ свого представника в обговоренні питання при розгляді проекту закону про Державний бюджет України в першому читанні; 4) попередньо розглядають питання про виконання Державного бюджету України (включаючи висновки і пропозиції Рахункової палати щодо результатів контролю за дотриманням бюджетного законодавства) у частині, що віднесена до компетенції комітетів.

Таке формулювання прав комітетів у бюджетному процесі не відповідає змісту пункту 3 статті 14 цього ж Закону, в якому зазначено, що контрольна функція комітетів у цій сфері полягає лише в контролі за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому законом. Як видно з порівняльного аналізу, у статті 27 Закону законодавець істотно розширив межі бюджетного контролю з боку комітетів Верховної Ради України (пункти 1 – 3 цієї статті).

Проте, як показує аналіз, зміст відповідних контрольних повноважень, уміщених у статті 27 Закону, потребує корегування, зокрема у зв'язку з необхідністю приведення цієї статті у відповідність до положень Регламенту Верховної Ради України.

<sup>77</sup> Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 13, ст. 222.

<sup>78</sup> Стародубова О.А. Парламентський контроль за Державним бюджетом України. Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. – Запоріжжя, 2010. – 23 с.

<sup>79</sup> Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

<sup>80</sup> Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14-15, № 16-17, ст. 133.

Зокрема, відповідно до пункту 1 цієї статті комітети Верховної Ради України у бюджетному процесі мають право на внесення пропозицій щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період. Застосування цього положення потребує врахування змісту частини третьої статті 152 Регламенту Верховної Ради України, згідно з якою комітети розробляють свої пропозиції до проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і подають їх до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, у десятиденний строк з дня надходження такого проекту до Верховної Ради України<sup>81</sup>.

Згідно з пунктом 2 статті 27 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» комітети Верховної Ради України попередньо розглядають проект закону про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період та не пізніше 1 жовтня року, що передує плановому, подають свої пропозиції щодо цього законопроекту до профільного комітету. При застосуванні цього положення слід також мати на увазі, що такі пропозиції: 1) мають узгоджуватися з Основними напрямами бюджетної політики на наступний бюджетний період; 2) пропозиції щодо збільшення витрат та/або зменшення надходжень Державного бюджету мають визначати джерела їх покриття, включаючи види та обсяги витрат, що підлягають скороченню (такі пропозиції та пропозиції до текстових статей проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік не можуть призводити до збільшення державного боргу і державних гарантій порівняно з їх граничним обсягом, передбаченим у поданому Кабінетом Міністрів України проекті закону про Державний бюджет України на наступний рік); 3) пропозиції щодо зміни прогнозу доходів та фінансування бюджету можуть вноситися у разі, якщо виявлено неточності в його розрахунку комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету, та/або центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної фінансової і бюджетної політики (пункти 1 – 3 частини першої статті 156 Регламенту Верховної Ради України<sup>82</sup>).

Згідно з пунктом 3 статті 27 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» комітети Верховної Ради України мають право на виступ свого представника в обговоренні питання при розгляді проекту закону про Державний бюджет України в першому читанні<sup>83</sup>. Застосовуючи цю норму, слід мати на увазі, що відповідно до частини п'ятої статті 157 Регламенту Верховної Ради

<sup>81</sup> Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14-15, № 16-17, ст. 133.

<sup>82</sup> Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14-15, № 16-17, ст. 133.

<sup>83</sup> Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

України під час такого обговорення слово для виступу надається представникам комітетів за їх письмовими заявами<sup>84</sup>.

Відповідно до пункту 4 статті 27 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» комітети Верховної Ради України попередньо розглядають питання про виконання Державного бюджету України (включаючи висновки і пропозиції Рахункової палати щодо результатів контролю за дотриманням бюджетного законодавства) у частині, що віднесена до компетенції комітетів<sup>85</sup>. Проте, на наш погляд, це формулювання входить у суперечність із положенням частини першої статті 161 Регламенту Верховної Ради України, згідно з якою **контроль за виконанням Державного бюджету України здійснює Верховна Рада України як безпосередньо, так і через Рахункову палату**. Як видається, законодавець не зафіксував у цьому положенні Регламенту Верховної Ради України можливості попереднього контролю виконання Державного бюджету України за комітетами Верховної Ради України, окрім повноваження, закріпленого у частині шостій статті 161 Регламенту Верховної Ради України: «комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, у двотижневий строк з дня отримання відповідних висновків та пропозицій Рахункової палати готує та подає на розгляд Верховної Ради проект постанови щодо річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України».

Як видається, прийняття Державного бюджету України належить до сфери законодавчої процедури. Опосередковано на користь такого висновку свідчить і змістовне відокремлення бюджетного процесу від контрольних повноважень Верховної Ради України у Регламенті Верховної Ради України. Тому жодних юридичних підстав відносити участь комітетів Верховної Ради України у бюджетному процесі саме до контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України, на наш погляд, немає. Відповідні питання мають бути віднесені до законопроектної функції комітетів, можливо, з виокремленням у спеціальну статтю, можливо – взагалі вилучені із Закону України «Про комітети Верховної Ради України», оскільки вони значною мірою дублюють (і при тому не в найкращому вигляді) положення відповідних статей Регламенту Верховної Ради України.

Залишення ж контрольного повноваження комітетів Верховної Ради України щодо розгляду питань виконання Державного бюджету України у частині, що віднесена до компетенції комітетів, потребує, на нашу думку, внесення кореспондуючих змін до статті 161 Регламенту Верховної Ради України<sup>86</sup>.

<sup>84</sup> Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14-15, № 16-17, ст. 133.

<sup>85</sup> Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

<sup>86</sup> Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14-15, № 16-17, ст. 133.

Важливими формами контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України є **організація та підготовка ними парламентських слухань, а також організація та підготовка комітетами Верховної Ради України комітетських слухань** (пункти 4-5 статті 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»<sup>87</sup>), порядок організації яких деталізовано у статтях 28-29 Закону<sup>88</sup>. З огляду на те, що законодавча база у цій сфері є доволі відпрацьованою та стабільною, а також достатньо прокоментованою<sup>89</sup>, ми не вважаємо за доцільне окремо спинятися на аналізі відповідних законодавчих приписів та практиці їх реалізації.

На окрему згадку заслуговує **повноваження комітетів Верховної Ради України направляти запити Президентові України**, що зафіксоване у пункті 34 частини першої статті 85 Конституції України<sup>90</sup>, статті 15 Закону України «Про статус народного депутата України»<sup>91</sup>, частини другої – четвертої статті 225 Регламенту Верховної Ради України та пункту 6 статті 14 і статті 30 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»<sup>92</sup>. Відповідно до цих норм, комітет Верховної Ради України може прийняти рішення про депутатський запит до Президента України і подати цей запит до Верховної Ради України для його направлення. Хоча, з нашої точки зору, у цьому випадку мова повинна йти не про депутатський, а про комітетський запит, оскільки суб'єктом його ініціювання виступає саме комітет Верховної Ради України, а не народний депутат України чи група депутатів. На користь доцільності суб'єктного розмежування відповідних запитів свідчать і позиції таких науковців, як Ю.Г. Барабаш, В.С. Журавський, І.Є. Словська, Ю.М. Тодика<sup>94</sup>.

Процедурно, після оголошення короткого змісту депутатського запиту головуючий на пленарному засіданні Верховної Ради України оголошує голосування щодо попередньої підтримки запиту до Президента України. При цьому рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу комітету Верховної Ради України має бути попередньо підтримане підписами не

<sup>87</sup> Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

<sup>88</sup> Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

<sup>89</sup> Звоздещька І.В. Інститут парламентських слухань: конституційно-правова характеристика // [http://www.lj.kherson.ua/2015/pravo01/part\\_1/27.pdf](http://www.lj.kherson.ua/2015/pravo01/part_1/27.pdf); Лінецький С.В., Крижанівський В.П. Коментар до Регламенту Верховної Ради України. – К.: Програма «РАДА», 2015. – С. 597-605;

Никитенко М.Г. Депутатские (парламентские) слушания в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2006. – 26 с.; Слухання у комітетах Верховної Ради України. Практичний посібник. Вид 3-є, перероблене і доповнене / К.: Заповіт, 2007. – 68 с.;

Проблеми правового регулювання організації та проведення парламентських та комітетських слухань в Україні // [http://parliament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar\\_id=1081&ar\\_id=678&as=2](http://parliament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar_id=1081&ar_id=678&as=2); Світова практика та український досвід використання механізму парламентських слухань та слухань у комітетах як інструменту контрольної функції парламенту. Інформаційно-аналітичне дослідження. – К.: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2004. – 175 с.;

Сорока С.В. Парламентські слухання та дебати як інструменти інформаційно-корекційного контролю уряду в країнах ЄС та України // Наукові праці. Державне управління. - Випуск 153. Том 165. – С. 21-28.

<sup>90</sup> Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.

<sup>91</sup> Закон України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 3, ст. 17.

<sup>92</sup> Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14-15, № 16-17, ст. 133.

<sup>93</sup> Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

<sup>94</sup> Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики. Дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2003. – С. 129; Конституційне право України. Підручник / За ред. Ю.М. Тодики, В.С. Журавського. – К.: Ін Юре, 2002. – С. 334; Словська І.Є. Депутатський запит як форма реалізації контрольної функції парламенту (за законодавством України) // Юридичний вісник. – 2011. - № 4 (21). – С. 54.

менш як 150 народних депутатів України. Якщо ж такої кількості підписів немає, то має відбутися відкрите поіменне голосування за підтримку цього запиту. Для того, щоб бути результативним, достатньо 150 голосів народних депутатів України за підтримку запиту.

Далі має відбутися голосування за направлення запиту. Рішення про направлення попередньо підтриманого запиту до Президента України вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало не менш як 226 народних депутатів України.

Таким чином, для направлення запиту Президентіві України має відбутися два голосування: спершу за підтримку запиту комітету Верховної Ради України, потім за його направлення адресату. Така ускладнена процедура має гарантувати надходження главі держави запитів зі справді суспільно важливих проблемних питань, що потребують його реагування в рамках наданих йому конституційних повноважень<sup>95</sup>.

Відповідно до наведених положень, самостійна суб'єктність комітетів Верховної Ради України у направленні запитів до Президента України нівелюється необхідністю двократного голосування щодо підтримки та направлення такого запиту главі держави. Зрозуміло, що і вірогідність направлення таких запитів є невисокою, особливо за умов слабкої структуризації парламенту України, слабкої дисципліни парламентарів або ж за умов функціонування пропрезидентської парламентської коаліції.

Водночас, ми поділяємо точку зору В.М. Шаповала щодо політичної та юридичної абсурдності парламентського контролю за діяльністю глави держави у формі відповідних запитів<sup>96</sup>. Такий контроль був би виправданим у разі віднесення Президента України до системи виконавчої влади, яка так чи інакше відповідальна перед парламентом, чого конституційно не було зроблено. Статус Президента України має, як свідчить системний правовий аналіз відповідних положень Конституції України та правові позиції Конституційного Суду України, позапарламентську правову природу і не має ознак парламентської відповідальності (окрім виняткових випадків застосування парламентом процедури імпичменту). Відповідно, сам інститут запитів до Президента України, у тому числі з боку комітетів Верховної Ради України, може призводити до неправомірного втручання комітетів у діяльність Президента України, порушення конституційних засад поділу влади. Його практичне застосування показує неоптимальність введеної Конституцією України та конкретизованої законами (передусім, законами України «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України» та Регламентом

<sup>95</sup> Лінецький С.В., Крижанівський В.П. Коментар до Регламенту Верховної Ради України. – К.: Програма «РАДА», 2015. – С. 579.

<sup>96</sup> Шаповал В. Парламент: функціональні характеристики // Право України. – 2015. - № 5. – С. 66.

Верховної Ради України) правової конструкції запитів до Президента України. Тому, з нашої точки зору, зазначений правовий інститут має бути ліквідований у ході здійснення в Україні комплексної конституційної реформи.

Важливе значення для самостійної реалізації контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України має належне отримання ними повного обсягу інформації щодо стану фінансово-бюджетної дисципліни в державі, а також щодо забезпечення і захисту державою прав і свобод людини і громадянина. Відповідні функції покладено, як відомо, на спеціалізовані органи парламентського контролю, якими, відповідно до Основного Закону України, є Рахункова палата та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Тому законодавчо передбачається й окреме правове регулювання особливостей взаємодії комітетів Верховної Ради України зі згаданими парламентськими інституціями у сфері здійснення парламентського контролю за відповідними напрямками діяльності. При цьому така взаємодія має бути вільною від незаконного впливу, тиску або втручання з боку комітетів Верховної Ради України на відповідні органи (частина четверта статті 3 Закону України «Про Рахункову палату»<sup>97</sup>, частина друга статті 4 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»<sup>98</sup>).

Видається, що правове регулювання контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України у їх взаємодії з Рахунковою палатою (стаття 31 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»<sup>99</sup>) має бути узгоджене із нещодавно ухваленим Законом України «Про Рахункову палату» від 2 липня 2015 року<sup>100</sup>.

Так, відповідно до статті 31 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» комітети у відносинах з Рахунковою палатою: 1) розглядають узагальнені відомості, одержані відповідно до Закону України «Про Рахункову палату»; 2) розробляють на підставі доповідей та інформацій (повідомлень) Рахункової палати пропозиції щодо удосконалення законодавчих актів України, готують висновки з питань, передбачених Законом України «Про Рахункову палату».

Натомість, стаття 37 Закону України «Про Рахункову палату» передбачає ширший формат такої взаємодії, зокрема; 1) інформування комітетів Верховної Ради України про результати здійснення Рахунковою палатою заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту); 2) розгляд комітетами Верховної Ради України щорічного звіту про результати діяльності Ра-

<sup>97</sup> Закон України «Про Рахункову палату» від 2 липня 2015 року // Голос України від 08.08.2015. - № 145.

<sup>98</sup> Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 27 грудня 1997 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, № 20, ст. 99.

<sup>99</sup> Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

<sup>100</sup> Закон України «Про Рахункову палату» від 2 липня 2015 року // Голос України від 08.08.2015. - № 145.

хункової палати; 3) заслуховування комітетами Верховної Ради України доповідей та інформацій (повідомлень) членів Рахункової палати щодо здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту); 4) участь членів комітетів Верховної Ради України у засіданнях Рахункової палати; 5) участь членів Рахункової палати у засіданнях комітетів Верховної Ради України. Очевидно, ці правові новели Закону мають бути на практиці реалізовані Рахунковою палатою у тісній співпраці з профільними комітетами Верховної Ради України, насамперед з питань бюджету, фінансової політики, економічної політики та іншими.

Активізації, у плані посилення контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України, потребує також **взаємодія комітетів Верховної Ради України з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини** (стаття 32 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»<sup>101</sup>). Уповноважений Верховної Ради України є посадовою особою парламенту України, яка здійснює конституційно і законодавчо визначені власні повноваження в межах загальнопарламентської контрольної функції<sup>102</sup>. Як слушно зауважувала Г.С. Журавльова, сприйняття інституту омбудсмена в країнах зі змішаною республіканською формою правління, яка домінує на пострадянському просторі, засвідчує наміри демократизувати державне владарювання, забезпечити додаткові можливості у сфері захисту прав людини. При цьому можна припустити, що найефективніше інститут омбудсмена може функціонувати лише за умов реального парламентаризму, урівноваженого співвідношення між органами законодавчої і виконавчої влади<sup>103</sup>.

Відповідно до статті 3 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 27 грудня 1997 року метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, є: 1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; 2) додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами, зазначеними у статті 2 цього Закону; 3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; 4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі; 5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина; 6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; 7) спри-

<sup>101</sup> Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

<sup>102</sup> Журавльова Г. Форми та механізми парламентського контролю // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. - № 1 (7). – С. 54.

<sup>103</sup> Журавльова Г. Форми та механізми парламентського контролю // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. - № 1 (7). – С. 55.

ння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу<sup>104</sup>.

Відповідно, комітети Верховної Ради України у цій сфері своєї контрольної діяльності: 1) мають право проводити аналіз щорічної та спеціальної доповідей у Верховній Раді України Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та вносити пропозиції до проекту постанови Верховної Ради України за цими доповідями (частина друга статті 32 Закону); 2) співпрацюють з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини і надають йому відповідну допомогу в разі його звернення в порядку, встановленому законом (частина третя статті 32 Закону). Водночас реалізація таких прав комітетів Верховної Ради України уможливорюється відповідними кореспондуючими приписами Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (зокрема статтею 18).

Як показує практика реалізації відповідних приписів законів України, більш активною традиційно є співпраця Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з комітетами Верховної Ради України з питань прав людини, національ-них меншин і міжнародних відносин; з питань охорони здоров'я; з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму; з питань державного будівництва та місцевого самоврядування; з питань соціальної політики та праці; у справах пенсіонерів, ветеранів та ін-валідів; з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України та ін.<sup>105</sup>

Нарешті, у рамках здійснення парламентськими комітетами такого контрольного повноваження, як **направлення матеріалів для відповідного реагування в межах, установлених законом, органам Верховної Ради України, державним органам, їх посадовим особам** (пункт 9 статті 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»), у статті 33 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» розкривається зміст відповідного контрольного повноваження комітетів Верховної Ради України.

Як показує аналіз, зміст обох положень Закону не повною мірою узгоджений між собою: 1) у статті 14 Закону не розкрито, про направлення яких матеріалів йдеться, що створює враження надзвичайно широкого контрольного повноваження комітетів у цій сфері, а не лише про їх реагування на порушення прав, свобод і інтересів людини та громадянина, інтересів держави, територіальної громади, що охороняються законом, про що фіксується у статті 33 Закону; 2) адресатами такого комітетського реагування, відповідно до стат-

<sup>104</sup> Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 27 грудня 1997 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, № 20, ст. 99.

<sup>105</sup> Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні. – К.: Б. м., 2011. – С. 22.

ті 14 Закону, є органи Верховної Ради України, державні органи, **їх посадові особи**, тоді як у статті 33 – названі органи Верховної Ради України, державні органи чи **органи місцевого самоврядування**<sup>106</sup>.

Доцільною, у цьому контексті, виглядає потреба певної законодавчої конкретизації відповідних форм і методів такої взаємодії, зокрема щодо взаємного обміну інформацією щодо практики та проблем реагування на порушення законності, щодо аналізу реагування правоохоронних та інших державних органів на факти направлення комітетами Верховної Ради України відповідних матеріалів тощо.

Так, зокрема, у цьому аспекті корисним видається досвід Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони, яким у цілях вдосконалення діяльності Комітету, здійснення ним контрольної функції, підвищення професіоналізму народних депутатів України, створення системності у взаємному обміні інформацією, поглиблення співпраці між Комітетом та відповідними міністерствами і відомствами члени Комітету були включені до складу їх колегіальних органів та брали участь у роботі колегій міністерств та відомств, засіданнях Уряду, урядових комітетів, спеціальних комісій та інших заходах, які проводилися відповідними органами державної влади<sup>107</sup>.

Неприпустимим є ігнорування відповідними державними органами звернень комітетів Верховної Ради України з відповідними матеріалами для реагування на порушення законності, а також порушення строків надання комітетам Верховної Ради України відповідей на відповідні звернення. Очевидно, у подібних випадках слід подумати над запровадженням додаткових санкцій у вигляді встановлення юридичної відповідальності за ненадання таких відповідей або за несвоєчасні чи неналежним чином підготовлені відповіді.

За наслідками спільного аналізу практики реагування комітетів Верховної Ради України та правоохоронних органів на порушення законності можливим є створення спільних робочих груп з підготовки відповідних законопроектів, розробки погоджених заходів щодо посилення правоохоронної діяльності на окремих напрямках тощо.

При цьому також слід враховувати правові позиції Конституційного Суду України щодо відсутності конституційних повноважень комітетів Верховної Ради України давати прямі доручення відповідним державним органам щодо проведення перевірок, оглядів, обшуків та інших процесуальних дій, оскільки надання права давати такі доручення суперечило б конституційним засадам поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову і, таким чином, не відповідає б Конституції України.

<sup>106</sup> Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

<sup>107</sup> Узагальнений звіт про виконану Комітетом Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони роботу за період VII скликання Верховної Ради України // [http://komnbo.rada.gov.ua/komnbo/control/uk/publish/article?art\\_id=51442&cat\\_id=48182](http://komnbo.rada.gov.ua/komnbo/control/uk/publish/article?art_id=51442&cat_id=48182).

Разом з тим, як показує практика, реалізація відповідних контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України часто наражається на суб'єктивне небажання певних органів та посадових осіб належним чином взаємодіяти з комітетами Верховної Ради України, насамперед з боку правоохоронних органів. Так, зокрема, Комітет Верховної Ради України з питань запобігання та протидії корупції звернувся до Президента України та Генерального прокурора України з проханням провести перевірку фактів неправомірних дій та перевищення повноважень заступником глави Адміністрації Президента України О. Філатовим, який є також координатором судової реформи<sup>108</sup>. Проте результати проведення такої перевірки звернень Комітету досі не відомі.

<sup>108</sup> Антикоруційний комітет ВР вимагає відсторонити заступника голови АП за тиск на суддів // <http://yur-gazeta.com/golovna/antikorupciyniy-komitet-vr-vimagae-vidstoroniti-zastupnika-golovi-ap-za-tisk-na-suddiv.html>.

## Висновки та рекомендації

Комітети Верховної Ради України мають досить розгалужену правову базу для виконання ними контрольної функції у своїй діяльності.

Водночас, концептуально така база була сформульована на суперечливих правових засадах.

Зокрема, конституційне регулювання контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України (з урахуванням правових позицій Конституційного Суду України) ґрунтується на такому:

- 1) контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України не мають самостійного характеру, вони є похідними від контрольних повноважень Верховної Ради України в цілому та покликані сприяти парламентові України у реалізації таких повноважень;
- 2) контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України не можуть бути ширшими за контрольні повноваження самої Верховної Ради України, а так само не повинні виходити за їх межі;
- 3) комітети Верховної Ради України не є самостійними суб'єктами здійснення парламентського контролю.

Натомість, законодавче (у рамках Закону України «Про комітети Верховної Ради України») регулювання цих правовідносин виходить з концепції існування відносно самостійної контрольної функції комітетів Верховної Ради України. Воно також ґрунтується на виокремленні таких форм комітетського контролю, як аналіз комітетами Верховної Ради України практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготовці та поданні відповідних висновків та рекомендацій на розгляд Верховної Ради України; участь комітетів Верховної Ради України за дорученням Верховної Ради України у проведенні «Дня Уряду України»; контроль з боку комітетів Верховної Ради України за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому законом; організація та підготовка комітетами Верховної Ради України за дорученням Верховної Ради України парламентських слухань; організація та підготовка комітетами Верховної Ради України слухань у комітетах; підготовка та подання комітетами Верховної Ради України на розгляд Верховної Ради України запитів до Президента України від комітету відповідно до положень пункту 34 частини першої статті 85 Конституції України; взаємодія комітетів Верховної Ради України з Рахунковою палатою; взаємодія комітетів Верховної Ради України з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини; направлення комітетами Верховної Ради України матеріалів для відповідного

реагування в межах, установлених законом, органам Верховної Ради України, державним органам, їх посадовим особам.

Аналіз практики застосування цих форм контролю вказує на нерівномірність використання наданих комітетами Верховної Ради України повноважень у сфері здійснення парламентського контролю. У більшості випадків законопроектна та організаційна функції комітетів Верховної Ради України відсутні на «другий план» функцію парламентського контролю в діяльності цих комітетів.

Проте підвищення ролі та значення парламентаризму у системі організації та функціонування державної влади у сучасній Україні (позначене, зокрема, термінологічним концептом «парламентсько-президентська республіка») невіддільне від зміцнення інституційної та функціональної спроможності парламенту як органу державної влади та правового статусу комітетів Верховної Ради України як його структурних «робочих» органів. Відтак, повноцінна реалізація контрольної функції Верховної Ради України неможлива без належного виконання контрольних повноважень комітетами Верховної Ради України.

Між тим, на практиці реалізація цих повноважень супроводжується суттєвими ускладненнями, зумовленими, зокрема, такими властивими Україні чинниками, як нетривалий досвід парламентаризму, його дискретний характер, тривалий період домінування органів виконавчої влади над парламентом, несамостійність парламентаризму в системі «розподілених влад», відсутність сталих правових традицій здійснення контрольної функції парламенту України, суперечливість конституційного та неповнота законодавчого закріплення зазначеної функції, низький рівень правової культури та правосвідомості суб'єктів такого контролю, загалом невисокий авторитет парламенту України та його комітетів у суспільстві тощо.

Законодавчому врегулюванню виконання парламентськими комітетами їх контрольних повноважень властивий поверховий, суперечливий, часом навіть неконституційний характер.

Водночас, ціла низка питань, які потребують свого правового врегулювання, як видається, обійдена належною увагою законодавця. Це, зокрема, стосується докладності законодавчого регулювання форм і методів здійснення контрольних повноважень комітетами Верховної Ради України.

Приділяючи увагу переважно зовнішнім формам контролю, законодавство України, тим часом, мало спирається на засади внутрішньопарламентського контролю, ніби «забуваючи» про його важливість для дисциплінування самих парламентарів, парламенту в цілому, його керівництва та комітетів і комісій у налагодженні ефективного функціонування системи парла-

ментаризму в цілому. Отже, як видається, сфера парламентського контролю комітетів не може обмежуватися лише зовнішніми об'єктами такого контролю (зокрема сферою діяльності органів виконавчої влади), але повинна також обов'язково передбачати ефективні форми такого контролю всередині самого парламенту.

Законодавчої конкретизації також потребують форми взаємодії комітетів Верховної Ради України з Рахунковою палатою, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, правоохоронними та іншими державними органами у сфері реалізації цілей та завдань парламентського контролю. Вважаємо, що така конкретизація, зокрема, слугуватиме цілям упорядкування контрольної діяльності згаданих структур, їх тіснішої взаємодії у досягненні спільних цілей парламентського контролю.

У правовому регулюванні контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України домінують норми диспозитивного характеру, які дають широкий простір для суб'єктивного розсуду в реалізації чи нереалізації відповідних повноважень комітетів Верховної Ради України. Натомість питома вага повноважень-обов'язків є невисокою, що істотно знижує ефективність парламентського контролю, здійснюваного комітетами.

Проте, на нашу думку, в основу правового регулювання контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України має бути покладено концептуально інший підхід – а саме підхід, який би на законодавчому рівні давав змогу фіксувати норми передусім зобов'язального та уповноважувального характеру, при невеликій питомій вазі норм диспозитивного характеру. Це цілком відповідало б публічно-правовому характерові діяльності комітетів Верховної Ради України як складових парламентської системи в державі, слугувало б зміцненню внутрішньопарламентської дисципліни та відповідало б цілям покращення організації діяльності цих комітетів загалом.

Водночас, істотного перегляду та зміцнення потребує також система гарантій реалізації контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України, яка на сьогоднішній день є взагалі не відпрацьованою як у теорії парламентського права, так і у практиці функціонування парламентських комітетів в Україні. Між тим, без створення дієвої системи таких гарантій – правових, організаційних, матеріально-фінансових тощо – годі сподіватися на підвищення ефективності реалізації комітетами Верховної Ради України своїх контрольних повноважень на практиці.

Насамкінець зауважимо, що правовий формат пропонованих змін щодо законодавства про контрольну діяльність комітетів Верховної Ради України не повинен, на нашу думку, вибудовуватися шляхом створення окремого законодавчого акту, присвяченого парламентському контролю, оскільки це по-

рушувало б засади «економії нормативного матеріалу» («економії закону») як одну з визначальних рис принципу верховенства права<sup>109</sup>.

З огляду на це, вважаємо, що цілком придатним для удосконалення є той правовий матеріал, який нині вже розміщений у Конституції та в чинних законах України. Водночас, він, безумовно, має бути ґрунтовно верифікований на предмет його оптимальності, законодавчої визначеності, конкретності, співвідношення імперативних та диспозитивних засад правового регулювання, а так само його органічної «вписаності» у теорію і практику розвитку європейського та вітчизняного парламентаризму.

Удосконалення правового регулювання контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України є одним з необхідних елементів загального курсу держави на зміцнення їх правового статусу, вагомим напрямом парламентської реформи і водночас – запорукою посилення контрольних інструментів здійснення державної влади в умовах демократизації державного механізму загалом. Таке вдосконалення повинно ґрунтуватися на апробованих на практиці формах діяльності парламентських комітетів і водночас – програмувати їх діяльність на досягнення соціально значимих цілей парламентського контролю, сприяти підвищенню його ефективності в Українській державі на сучасному етапі її розвитку та на перспективу.

<sup>109</sup> Див. докладніше: Бурлай Є.В. Принцип «економії закону» як практична передумова реалізації принципу верховенства права // Українське право. – 2006. – № 1. – С. 80-84.





