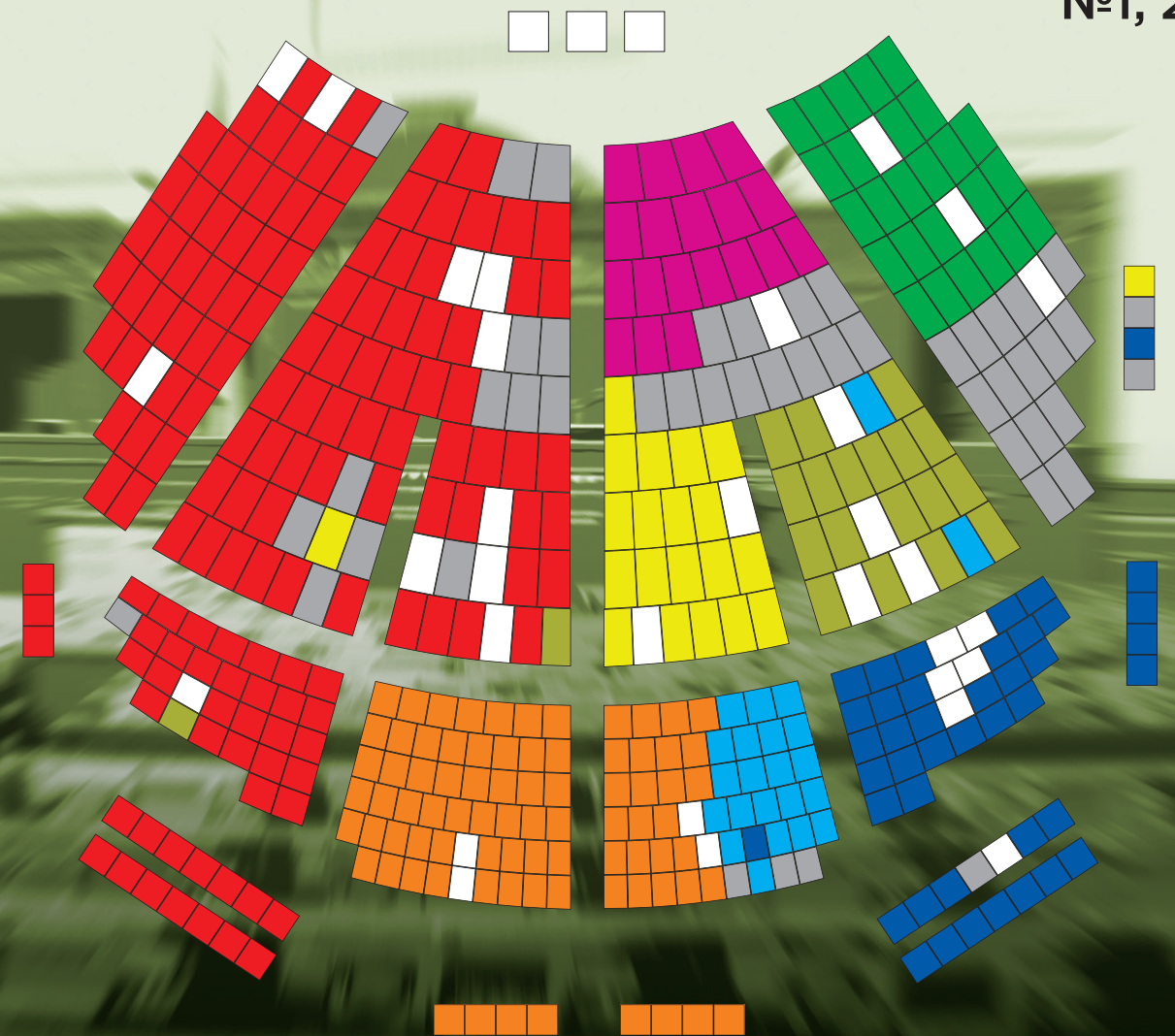


Часопис
ПАРЛАМЕНТ

№1, 2015



**Фракційна структура Верховної Ради України
станом на листопад 2015 року**

■ Фракція ПАРТІЇ «БЛОК ПЕТРА ПОРОШЕНКА».....	139
■ Фракція Політичної партії «НАРОДНИЙ ФРОНТ»	81
■ Позафракційні	50
■ Фракція Політичної партії «Опозиційний блок»	43
■ Фракція Політичної партії «Об'єднання «САМОПОМІЧ»	26
■ Група «Партія «Відродження».....	23
■ Фракція Радикальної партії Олега Ляшка.....	21
■ Група «Воля народу»	20
■ Фракція політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»	19

**Контрольні повноваження
комітетів Верховної Ради України:
правове регулювання та проблеми реалізації**

«Часопис ПАРЛАМЕНТ»
науково-популярний журнал

Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації
КВ 5474 від 13.09.2001 р.,
видане Державним комітетом
інформаційної політики України

ЗАСНОВНИК І ВИДАВЕЦЬ



www.parlament.org.ua

Лабораторія
законодавчих ініціатив
info@laboratory.kiev.ua
тел.: (044) 531 37 68
м. Київ, 04071,
вул. Нижній Вал 15,
оф. 303

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР
Роман КОБЕЦЬ

ВІДПОВІДАЛЬНИЙ РЕДАКТОР
Олександр ЗАСЛАВСЬКИЙ

НАД ВИПУСКОМ ПРАЦЮВАЛИ:
Олександр СИНЬООКИЙ
Світлана МАТВІЄНКО
Олександр ПЛАЧИНТА
Уляна ПОЛТАВЕЦЬ
Тетяна ЧЕРНУХА
Світлана БОЙКО

Наклад 1000 прим.

ОРИГІНАЛ-МАКЕТ
Роман МАРКОВЕЦЬ, Марк КАНАРСЬКИЙ

ДОДРУКАРСЬКА ПІДГОТОВКА
ФОП Врabelь М.

ВЕРСТКА
ФОП Врabelь М.

ДРУК
ФОП Жорін Р. В.

«Часопис ПАРЛАМЕНТ» № 1/2015



З М І С Т

«Часопис ПАРЛАМЕНТ», № 1/2015

Вступ 2

Контрольні повноваження комітетів
Верховної Ради України: правове регулювання
та проблеми реалізації. 3

Автор: С. Лінецький

Видання та розповсюдження Часопису «Парламент» є частиною проекту, що його реалізує Лабораторія законодавчих ініціатив в рамках Програми USAID «РАДА: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво», що виконується Фондом Східна Європа.

Думки, викладені в цій публікації, є винятковою відповідальністю Лабораторії законодавчих ініціатив та не обов'язково відображають точку зору Програми USAID «РАДА», уряду США та Фонду Східна Європа.



USAID | УКРАЇНА
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Фонд Східна Європа

ВСТУП

**Сергій
ЛІНЕЦЬКИЙ,**
*Радник Першого
заступника Голови
Верховної Ради
України*

Сьогодні уявлення про парламент та парламентську діяльність уже не зводяться лише до загальновідомих тез про законодавчий орган та законотворення. Навпаки, досить часто сучасне суспільство має змогу стикатися і з іншими формами прояву парламентської діяльності, зокрема з реалізацією контрольної функції.

До того ж, еволюція світового парламентаризму також засвідчила, що самого лише видання законів як напряму парламентської роботи недостатньо, адже потрібно ще й контролювати їх виконання. Покинути ж цю справу на тих, хто власне самі ж закони виконує, виявилось вельми невдячною справою. Виконавча влада, володіючи потужним арсеналом матеріальних, силових, інформаційних та інших ресурсів, надто схильна до різноманітних зловживань у ході виконання законів.

Тому в теорії та у практиці парламентаризму опрацьовані та конституційно закріплені різноманітні концепції здійснення парламентського контролю за виконанням законів, а також за діяльністю виконавчої влади загалом.

Такий підхід є апробованим на практиці. Він видається правильним і підтверджується наявним зарубіжним досвідом функціонування парламентських інституцій.

Не є винятковим у цьому сенсі і досвід становлення та розвитку українського парламентаризму. Адже він увібрав у себе як згадані концепції парламентського контролю, так і їх реалізацію у практиці державотворення у сучасній Україні.

Водночас, досвід парламентського контролю, з огляду на історичну ретроспективу, є в Україні вкрай недостатнім та доволі суперечливим. Це не дає змоги поки що твердити про усталеність парламентського контролю як такого, про його належне наукове осмислення та правове закріплення в сучасних умовах.

Водночас невід'ємним елементом, напрямком чи формою такого контролю є контроль з боку не лише самого парламенту як цілісного органу державної влади, але також і з боку створених у його структурі робочих органів – парламентських комітетів.

Проте практика їх функціонування в Україні вказує на те, що контрольна функція, на жаль, все ще не стала повноцінною та щоденною формою комітетської діяльності порівняно, скажімо, із законопроектною роботою комітетів Верховної Ради України. Втім, нехтувати реалізацією парламентського контролю з боку комітетів того ж таки парламенту неправильно. Адже це врешті може мати небезпечні наслідки для розвитку парламентаризму в цілому.

Крім того, такий контроль, будучи рутинною, повсякденною формою роботи парламентських комітетів, повинен слугувати цілям забезпечення прозорості і відкритості парламенту України загалом, підвищення ефективності його діяльності тощо.

Саме тому ми вирішили присвятити дослідженню правового закріплення комітетського контролю пропоновану розвідку.

Сподіваємося, вона викличе поживання інтересу як серед парламентарів, так і серед науковців до такої важливої проблеми, як правове закріплення участі комітетів Верховної Ради України у здійсненні парламентського контролю над виконавчою владою в державі.

КОНТРОЛЬНІ ПОВНОВАЖЕННЯ КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

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»¹. Тому «контроль є елементом державної влади»². 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 продуктів².

У філософській, юридичній та соціологічній науці одні автори розуміють під соціальним контролем сукупність процесів у соціальній системі (суспільстві, соціальній групі, організації тощо), за допомогою яких забезпечується «слідування» певним зразкам діяльності, а також дотримання певних обмежень у поведінці, порушення яких негативно впливає на функціонування даної системи. З точки зору іншої групи вчених, соціальним контролем є механізм, за допомогою якого суспільство і його сегменти (групи, класи, організації тощо) забезпечують дотримання певних обмежень, умов, порушення яких завдає шкоди функціонуванню соціальної системи. Третій підхід до тлумачення сутності соціального контролю полягає в уявленні про нього як про цілісну систему всіх соціальних регуляторів (державних і суспільних інститутів, права, моралі, звичаїв, традицій, настанов тощо). Власне, фахівці в галузі управління виходять з того, що контроль – це система спостереження і перевірки процесу функціонування відповідного об'єкта з метою усунення його відхилень від заданих параметрів його функціонування⁴.

Управління як самостійна соціальна функція внаслідок складності організаційних відносин і зв'язків розчленовується при практичній реалізації на ряд управлінських функцій. У теорії права під функцією управління розуміється вид (окрема частина) управлінської діяльності. При цьому 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 (органа чи посадової особи).

З буквального сенсу такого визначення не впливає, що контроль здійснюється лише заради спостереження і підпорядковується цілям збору даних і сигналізації до компетентних органів про результати проведених спостережень. Адже функція контролю багатогранна, оскільки в ході контролю аналізується фактичний стан справ, зіставляється дійсний стан справ з наміченими цілями, оцінюється контрольована діяльність і визначаються шляхи усунення виявлених недоліків⁵.

Окрім того, в юридичній літературі 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 завдань⁶.

¹ 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.

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

³ Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М.: Юрид. Лит., 1987. – С. 11.

⁴ Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М.: Юрид. Лит., 1987. – С. 17-18.

⁵ 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.

⁶ Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М.: Юрид. лит., 1987. – С. 48.

В юридичній літературі визначаються такі специфічні риси контрольної діяльності:

- 1) за поставленими завданнями і цільовим призначенням контрольна діяльність покликана вирішити широке коло питань (фактичного виконання заданого управлінського рішення в організаційній виконавчо-розпорядчій діяльності підконтрольного об'єкта; правильна (об'єктивна) суспільно-політична і спеціально-юридична оцінка; прийняття ефективного рішення з удосконалення діяльності підконтрольного об'єкта, а в разі виявлення неправомірної поведінки – приведення в дію відповідних правоохоронних засобів, вжиття профілактичних засобів з попередження порушень у майбутньому; оперативне, найбільш повне та якісне виконання прийнятого рішення);
- 2) за своїм обсягом і змістом контрольна діяльність являє собою систему контрольних проваджень (блок ординарних контрольних проваджень: виконавчо-розпорядче контрольне провадження, правоохоронне провадження; блок спеціальних контрольних проваджень: установче контрольне провадження, правотворче контрольне провадження; блок особливих контрольних проваджень: прокурорський нагляд; судовий контроль; арбітражний контроль);
- 3) до числа характерних ознак контрольної діяльності відносять також і її спонукальні обставини, якими є потреби у створенні найбільш сприятливих умов для реалізації правових приписів у поведінці, діяльності суб'єктів суспільних відносин, забезпечення ефективності правового регулювання, відновлення стану законності і правопорядку у разі їх порушення;
- 4) контрольна діяльність специфічна розмаїттям суб'єктів, які її здійснюють;
- 5) особливості цієї діяльності полягають також у змісті отримуваних матеріально-правових результатів. Об'єктивованим наслідком контролю є владний індивідуально-правовий акт обов'язкового значення, в якому поряд з оцінкою діяльності підконтрольного об'єкта конкретизуються його повноваження з усунення помилок і прорахунків в управлінській діяльності, з внесення організаційних начал у процес управління, з припинення неправомірної діяльності суб'єктів, з визначення превентивних заходів;
- 6) за методом правового регулювання контрольна діяльність своєрідна тим, що вона поєднує в собі риси дозвільно-розпорядчого та юрисдикційного способів і може виступати у сфері регулятивних і правоохоронних відносин⁷.

В юридичній літературі також виокремлюються функції контролю, до яких відносять функції корегування, соціальної превенції, правоохорони⁸.

Аксіомою в юридичній науці вважається твердження, що різновидом соціального контролю виступає державний контроль як особливий вид державної діяльності, спрямований на забезпечення подальшого розвитку суспільства; основною його метою є підвищення ефективності державного управління загалом шляхом аналізу, перевірки та спрямування діяльності суб'єктів управління відповідно до поставлених завдань та приписів; це особлива функція, яку держава здійснює з метою перевірки дотримання виконання поставлених завдань, прийнятих рішень та їх правомірності⁹.

Важливість аналізу особливостей державного контролю зумовлена тим, що саме держава є головним суб'єктом здійснення у суспільстві контрольної функції, що пояснюється як предметним розмаїттям такого контролю, широтою арсеналу засобів і форм такого контролю, а також особливим місцем саме держави у системі соціального управління як такого.

Іноді метою державного управління визначають: 1) забезпечення злагодженої, чіткої роботи органів державної влади усіх рівнів і ланок, сумлінне і якісне виконання, раціональне використання її посадовими особами та державними службовцями, усім складом

⁷ Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М.: Юрид. лит., 1987. - С. 55-56.

⁸ Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М.: Юрид. лит., 1987. - С. 31-33.

⁹ Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С. 342-345. Див. також: Андрійко О.Ф. Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции. – К.: Наукова думка, 1994. – 116 с.; 8. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади. – Дис. ... докт. юрид. наук. – К., 1999. – 378 с.; Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): Монографія. – Х.: Держ. спец. вид. "Основа", 2003. – 208 с.; Джагараян А.А. Конституционно-правовые основы государственного контроля в России. – М.: Формула права, 2008. – 176 с.; Тарасов А.М. Государственный контроль в России. – М.: Континент, 2008. – 672 с.

працівників наданих їм прав та відповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків у відносинах з громадянами; 2) встановлення результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявлення причин цих відхилень, а також визначення шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи¹⁰.

Зрозуміло, що в різних сферах суспільних відносин державний контроль певним чином поєднується, співіснує та взаємодіє з недержавними (громадськими) формами контролю¹¹.

В юридичній науці прийнято виокремлювати види державного контролю стосовно предметної специфіки відповідного кола суспільних відносин. Так, вирізняють адміністративний контроль, парламентський контроль, бюджетний контроль, фінансовий контроль, митний контроль тощо¹². Кожному з названих видів державного контролю притаманні своєрідні ознаки. Разом з тим, усі вони ґрунтуються на деяких спільних ознаках державного контролю як такого.

Підходи до тлумачення поняття та змісту парламентського контролю

Безумовно, «здійснення контролю займає важливе місце в діяльності будь-якого парламенту»¹³. 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 парламенту¹⁴.

У контексті пропонованого дослідження першочергової ваги набуває інститут парламентського контролю, що реалізується, зокрема, як безпосередньо через саму Верховну Раду України, так і через створювані нею постійно діючі робочі органи – комітети Верховної Ради України.

Адже, як слушно зауважив Ю.Г. Барабаш, «в умовах становлення демократичної, правової державності особливу актуальність набуває питання створення ефективної системи контролю за діяльністю усього державного механізму, і, в першу чергу, за діяльністю органів державного управління, інших суб'єктів права. Практика країн з усталеними демократичними традиціями свідчить про те, що важливе місце при здійсненні контролю належить саме контрольній діяльності вищого представницького органу держави – парламенту. Такий напрямок діяльності отримав назву «парламентський контроль»¹⁵.

Його об'єктивна необхідність зумовлена тим, що в усіх державах, попри відмінності в існуючих формах державного правління та державного режиму, виконавчу владу слід контролювати, оскільки вона володіє величезними повноваженнями, а, отже, можливостями для вчинення різноманітних зловживань, до яких, як показує практика, вона вдається частіше, аніж законодавчі та судові органи влади. Значимість парламентського контролю полягає також у тому, що він здійснюється з метою забезпечення більш ефективної діяльності уряду, злагодженості всього державного механізму, запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина, аналізу практики реалізації чинного законодавства тощо¹⁶. Завдяки цьо-

¹⁰ Адміністративне право України. Академічний курс. Підручник. У 2-х тт. – Т. 1 / Редколег.: Авер'янов В.Б. (голова) та ін. – К.: Юрид. думка, 2004. – С. 348-349.

¹¹ 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.eunu.edu.ua/publ/2_92_2014/rozdil_1_teorija_istorija_filosofija_derzhavi_ta_prava/t_nalivajko_zdijsnennja_gromadskogo_kontrolju_za_procesom_ochishhennja_vladi_v_ukrajini/24-1-0-123.

¹² 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.

¹³ Лекція професора А. Крусян «Верховна Рада України» // Право України. – 2015. - № 5. – С. 130.

¹⁴ Косінов С. Контроль над публічною владою: теоретико-правова характеристика // Вісник Національної академії правових наук України. – 2013. - № 4 (75). – С. 52.

¹⁵ Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2004. – С. 2.

¹⁶ Яценко О.В. Інститути державно-правової відповідальності в умовах постсоветської модернізації. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2007. – С. 24.

му 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 законів¹⁷.

Як відомо, представники класичної правової думки з питань парламентаризму (Дж. Ст. Мілль та ін.) прямо вбачали у парламентському правлінні вищу контролюючу владу парламенту, визнаючи за останнім також право на здійснення верховного контролю над усіма справами, особливо ж над діями виконавчої влади¹⁸. Водночас, з позицій сучасних тлумачень принципу поділу влади, запровадження термінологічних конструкцій на кшталт «вищий парламентський контроль» не видається доцільним та коректним, оскільки, по суті, такий підхід втілює доктрину парламентського суверенітету, що не відповідає засадам поділу влади, за яких усі «гілки» державної влади вважаються рівнозначними. До того ж, запровадження подібного підходу було б недоцільним з позицій юридичної техніки, оскільки призвело б до термінологічної плутанини на рівні тексту Основного Закону (В.М. Шаповал¹⁹).

Втім, парламентський контроль посідає провідне місце у механізмі контрольної діяльності, оскільки парламент є єдиним законодавчим органом державної влади та наділений виключним правом виступати від імені Українського народу. Так, на думку С.А. Косінова, наявність контрольної функції у парламенту об'єктивно обумовлена його правовим статусом: саме парламент виступає єдиним представником народу і виразником його волі, а отже, повинен мати комплекс повноважень, які забезпечували б йому можливість контролювати здійснення державної політики. Без цієї функції неможлива реалізація зворотного зв'язку народних представників із суспільством²⁰. Тому юридична природа парламентського контролю і його специфіка впливають, передусім, із представницького характеру Верховної Ради України²¹. Водночас, наділення парламенту контрольними повноваженнями виступає однією зі складових механізму стримувань і противаг, що, у свою чергу, забезпечує ефективну реалізацію принципу поділу державної влади, створює гарантії запобігання її узурпації в руках одного державного органу²².

У науковій літературі пропонуються різні точки зору щодо розуміння правової природи та змісту парламентського контролю.

Так, В.М. Шаповал вважає, що парламентський контроль – це спеціальна за об'єктами і змістом діяльність парламенту і функціонально призначених для такого контролю та організаційно сполучених із парламентом по суті спеціалізованих державних органів і посадових осіб. При цьому спеціалізованими є й форми парламентського контролю, а також способи, методи і процедури (порядок) його здійснення і реагування на отримані результати²³. Відповідна контрольна діяльність парламенту здійснюється за виконавчою владою, насамперед за урядом, яка полягає у перевірці виконання ним прийнятих законів, рішень тощо²⁴.

Ю.Г. Барабаш визначає парламентський контроль як важливу функцію Верховної Ради України, яка здійснюється парламентом як безпосередньо, так і його органами, посадовими особами, народними депутатами України та спеціалізованими допоміжними інституціями, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та Рахунковою палатою, і спрямована на перевірку діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб та підприємств, установ і організацій, розташованих на

¹⁷ Забезпечення контрольної функції парламенту у стосунках між законодавчою та виконавчою гілками влади // Вісник Програми сприяння парламенту України університету Індіани. – 2005. - № 69а / квітень. – С. 36.

¹⁸ 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. 438. Див. докладніше: Мілль Дж.Ст. Размышления о представительном правлении. – М.: Книга по Требованию, 2012. – 364 с.

¹⁹ Окрема думка судді Конституційного Суду України Шаповала В.М. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статті 98 Конституції України) // <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=14475>.

²⁰ Косінов С.А. Парламентський контроль як елемент принципу поділу влади // Юрист України. – 2013. - № 1. – С. 10.

²¹ Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики. Дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2004. – С. 14.

²² Косінов С.А. Особливості здійснення парламентського контролю в Україні // Юрист України. – 2013. – Т. 3. – С. 15.

²³ Шаповал В. Парламент: функціональні характеристики // Право України. – 2015. - № 5. – С. 63.

²⁴ Шаповал В.М. Контроль парламентський // Юридична енциклопедія. – К.: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2001. – Т. 3. – С. 323.

території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, з точки зору відповідності цієї діяльності вимогам законності, ефективності та доцільності²⁵.

На думку В.С. Журавського, парламентський контроль – це передбачена Конституцією та законами України діяльність Верховної Ради України, утворених нею органів, обраних нею посадових осіб та народних депутатів України щодо отримання, вивчення, оприлюднення інформації про діяльність, рішення, правові акти інших органів і посадових осіб публічної влади, підприємств, установ та організацій і впровадження на основі цієї інформації передбачених Конституцією і законами України заходів реагування²⁶.

На підставі аналізу законодавства зарубіжних країн О.В. Коврякова дійшла висновку, що парламентський контроль може бути визначений як система норм, які регулюють встановлений порядок спостереження і перевірки в основному діяльності органів виконавчої влади, який здійснюється як парламентською більшістю й опозицією, так і допоміжними органами вищого законодавчого органу, і спрямований на оцінку цієї діяльності з можливим застосуванням санкцій (вотуму недовіри, резолюції осуду, імпічменту тощо)²⁷.

І.К. Залюбовська вважає, що парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади можна визначити як врегульовану правовими нормами діяльність Верховної Ради України щодо виявлення відповідності змісту, форм, методів, результатів діяльності органів виконавчої влади, їх керівників та інших посадових осіб Конституції України, вимогам законів. Головне завдання парламентського контролю полягає, однак, не в тому, щоб фіксувати недоліки та порушення, а в тому, щоб на підставі виявлених недоліків вживати реальних та дієвих заходів щодо їх усунення, з'ясувати їх причини та вживати заходів щодо запобігання їх у майбутньому шляхом надання відповідних зауважень та, якщо це необхідно, внесення змін та доповнень до діючого законодавства, розробки заходів щодо нейтралізації виявлених порушень²⁸.

О.В. Яценко пропонує розуміти під парламентським контролем систему політичних і правових норм, інститутів, традицій, виникнення і способи реалізації якої обумовлені особливостями існуючого в країні політичного (демократичного, ліберального, авторитарного тощо) та державного (парламентарного, міністеріального, дуалістичного тощо) режимів і спрямовані на встановлення і регулювання органу перевірки діяльності органів виконавчої влади, її оцінки з можливим застосуванням санкцій з боку законодавчого органу влади. Дослідниця також пропонує розглядати парламентський контроль в якості значущого чинника корекції інституційних викривлень у сфері державного управління, важливого елементу комплексної реформи, спрямованої на подолання відчуження влади і громадянського суспільства, у тому числі і через «реанімацію» інституту державно-правової відповідальності²⁹.

На думку В.К. Стеніної, парламентський контроль слід розглядати як самостійну організаційно забезпечену діяльність (функцію) парламентарів, парламентських комітетів і комісій, а також спеціально створених парламентських органів із застосування нормативно регламентованих заходів, здійснюваних з метою виявлення і реагування на протиправні дії посадових осіб виконавчої влади³⁰.

О.І. Козлов визначає парламентський контроль як одну з основних функцій парламенту, тобто самостійний напрям його діяльності із спостереження за діяльністю органів виконавчої влади держави, а також органів місцевого самоврядування³¹.

В.Б. Авер'янов називає парламентський контроль особливою формою державного контролю, котра виходить за межі традиційного уявлення про державний контроль як

²⁵ Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики. Дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2004. – С. 7.

²⁶ Журавський В.С. Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму. Дис. ... д-ра юрид. наук. – О., 2001. – С. 24.

²⁷ Коврякова Е.В. Парламентський контроль в зарубіжних країнах. Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. – С. 17.

²⁸ 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. 11.

²⁹ Яценко О.В. Институты государственно-правовой ответственности в условиях постсоветской модернизации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2007. – С. 25-26.

³⁰ Стеніна В.К. Конституционно-правовой механизм осуществления парламентского контроля в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – С. 11.

³¹ Козлов А.И. Институт парламентского контроля в Российской Федерации и государствах Центральной и Восточной Европы: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – С. 5.

засіб забезпечення законності у державному управлінні, метою якого є: встановлення не тільки відповідності діяльності на території України або в межах її інтересів за кордоном Конституції і законам України, а й доцільності, соціально-економічної та політичної обґрунтованості діяльності; виявлення відхилень від конституційних вимог, державних програм; визначення причин незаконної або недоцільної діяльності та засобів, спрямованих на вдосконалення, раціоналізацію, розвиток об'єкта контролю; виявлення передумов притягнення винних до відповідальності³².

При цьому важливість парламентського контролю за сучасних умов зумовлюється такими обставинами: 1) необхідністю створення реальних умов для реалізації засобами парламентського впливу засад демократичної правової держави, якою проголошено Україну; 2) членством України в Раді Європи, що зумовлює зовнішньополітичний контекст упровадження ефективної моделі парламентського контролю в Україні, який би відповідав європейським стандартам у цій сфері; 3) постійно діючий парламентський контроль в Україні дає змогу не лише виявляти зловживання в органах державної влади, але і помічати хиби, недосконалість, відставання чинного законодавства від потреб часу, вчасно вносячи до нього необхідні корективи³³.

Крім того, парламентський контроль не зводиться лише до контролю за відповідністю законам діяльності державних органів та їх посадових осіб. Він охоплює зазвичай і контрольні повноваження парламенту, що стосуються доцільності, здійснюваної діяльності цих органів та осіб. Тому від того, як організований парламентський контроль у державі, залежить реальність або фіктивність багатьох повноважень парламенту, що складають його компетенцію, а від цього, зрештою, залежить і реальне місце парламенту в державному механізмі конкретної країни³⁴.

З цією позицією солідаризується О.О. Майданник. З її точки зору, «наявність у парламенту контрольної функції, чітко законодавчо визначеного необхідного і достатнього обсягу контрольних повноважень, забезпечення ефективного здійснення парламентом функції контролю є, поряд з іншими чинниками, неодмінною умовою забезпечення реальності парламентаризму. Водночас це є важливим фактором у реалізації конституційних принципів верховенства права та відповідальності держави перед людиною і суспільством за свою діяльність»³⁵.

Водночас метою парламентського контролю, відповідно до позиції С.В. Ківалова, є встановлення не тільки невідповідності діяльності на території України або в межах її інтересів за кордоном Конституції і законам України, що специфікує правоохоронну діяльність, а й доцільності соціально-економічної та політичної обґрунтованості діяльності; виявлення відхилень від конституційних засад, державних програм і стандартів, загальних соціально-правових вимог; причин незаконної або недоцільної діяльності і засобів, спрямованих на удосконалення, раціоналізацію, розвиток об'єкта контролю; встановлення передумов для притягнення винних осіб до відповідальності³⁶. Парламентський контроль з боку комітетів Верховної Ради України визначається ним 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 діяльності³⁷.

За сучасних умов парламентський контроль відіграє дедалі вагомішу роль у реалізації встановленого в Конституції України принципу відповідальності держави перед людиною і суспільством за свою діяльність. Він також набуває все більшого значення і

³² Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: у 2 т. : Т. 1. Загальна частина / редкол.: В.Б. Авер'янов (гол.) та ін. – К.: Юридична думка, 2011. – С. 365.

³³ 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. 426-427.

³⁴ Інститути конституційного права іностраних держав / авт. колл.; ответ. ред. Д.А. Ковачев. – М.: «Городец-издат», 2002. – С. 256.

³⁵ Майданник О.О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – К., 2008. – С. 14.

³⁶ 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. 411-412.

³⁷ 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.

як невід'ємна складова механізму стримувань і противаг у діяльності органів державної влади Української держави³⁸.

Водночас, у сучасній юридичній літературі акцентується увага на тому, що парламентський контроль покликаний також слугувати «каналом зв'язку між народом і виконавчою владою з метою виявлення суспільних потреб для вливання їх у механізм прийняття рішень. А також критикувати і контролювати виконавчу владу, коли її рішення створюють труднощі, проблеми і несправедливості»³⁹.

Видається, що об'єктивно щільнішому зв'язку між народом та владою, у цьому контексті, слугує також і те, що дані парламентського контролю більш точно та яскраво свідчать про стан справ у тій чи іншій сфері суспільного та державного життя, аніж зміст ухвалюваних парламентом законів. Адже закони розраховані, як правило, на тривалу перспективу, приписують належну поведінку і передбачають, що їх вимоги будуть дотримані, тоді як контроль з боку парламенту дає змогу переконатися, в якій мірі конкретний закон відповідає потребам вирішення актуальних проблем, наскільки він реально виконується в державі та як можна оцінити його вплив на суспільні відносини, врегульовані цим законом⁴⁰.

Тривалий час в юридичній науці здійснення парламентського контролю «резервували» переважно за парламентською опозицією, надаючи їй роль та значення основного суб'єкта парламентського контролю⁴¹. Проте нині акценти у здійсненні парламентського контролю як належного виключно (або переважно) парламентській опозиції (меншості) дедалі більше зміщуються в бік «розпорошення» контрольних повноважень парламенту між представниками як парламентської більшості, так і опозиції. Це зумовлюється, зокрема не в останню чергу і тим, що за сучасних умов дії практично універсального принципу пропорційного представництва всіх фракцій парламенту у складі його комітетів відбувається своєрідна «дифузія» контрольної влади всередині кожного комітету та й парламенту в цілому. Такій дифузії об'єктивно сприяють також неоднорідність більшості та опозиції (наявність всередині них внутрішніх суперечностей, внутрішньофракційних розмежувань тощо), мінливість їх ролей від одного скликання парламенту до іншого (часто більшість та опозиція міняються місцями в парламенті, інколи це трапляється навіть упродовж однієї каденції парламенту). Відповідно, і цілі парламентського контролю часто диктуються не так завданнями поліпшення державного управління, а швидше політичною боротьбою між більшістю та опозицією всередині парламенту, протиборством партій та фракцій⁴².

До того ж і сам інституціональний механізм парламентського контролю являє собою дволанкову систему суб'єктів. Перша ланка включає в себе безпосередньо парламент – Верховну Раду України як орган, що уповноважений приймати рішення про притягнення винних осіб до конституційно-правової відповідальності. До другої ланки входять посадові особи, органи парламенту (комітети та комісії) та народні депутати України. Окрему групу в цій ланці складають спеціалізовані допоміжні парламентські інституції – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Рахункова палата, які, порівняно з першою групою суб'єктів, наділені досить широкою незалежністю та самостійністю у здійсненні контролю⁴³.

О.О. Майданник звернула увагу на те, що контрольна функція фактично пронизує всі сфери діяльності парламенту України. Такий висновок випливає з аналізу процедури здійснення парламентом своїх функцій, прийняття ним рішень⁴⁴. До того ж, на її думку,

³⁸ Майданник О.О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – К., 2008. – С. 1.

³⁹ Кривенко Л. Парламент без парламентаризму? // Віче. – 1997. - № 4. – С. 29.

⁴⁰ Інститути конституційного права іностраних державств / авт. колл.; ответ. ред. Д.А. Ковачев. – М.: «Городец-издат», 2002. – С. 302.

⁴¹ Див. докладніше: Совгіря О.В. Правовий статус парламентської опозиції. Навч. посіб. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 264 с.; Статус опозиції в Україні: зміст та межі правового регулювання: [матеріали до круглого столу]; м. Київ, 26 вересня 2006 р. – К.: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2006. – 17 с.; Якушик В.М. Деякі теоретичні засади аналізу політико-правового статусу політичної опозиції // Політична опозиція: теорія та історія, світовий досвід та українська практика. – К.: Навч.-метод. каб. вищ. освіти Мін. освіти і науки України, 1996. – С. 178–181.

⁴² Інститути конституційного права іностраних державств / авт. колл.; ответ. ред. Д.А. Ковачев. – М.: «Городец-издат», 2002. – С. 302.

⁴³ Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2004. – С. 3-4.

⁴⁴ Майданник О. Питання теорії функцій парламенту України // Вісник Конституційного Суду України. – 2006. – № 1. – С. 87.

у сучасний період, внаслідок здійснення конституційної реформи, глибинних політичних перетворень, в Україні відбуваються докорінні зміни у зв'язку з процесами її трансформації з президентсько-парламентської у парламентсько-президентську республіку⁴⁵, що суттєво позначається на підвищенні статусу Верховної Ради України, зростанні її владних повноважень у державному механізмі, активності і результативності здійснення функцій, покладених на неї Конституцією України. Закономірно, що з-поміж них особливого значення набуває функція парламентського контролю. Зазначена обставина насамперед пов'язана із тим, що Українська держава рішуче відмовилася від минулих командно-адміністративних методів державного керівництва і взяла курс на наближення його до сучасних форм і методів діяльності, притаманних демократичним державам світу⁴⁶.

Відтак, формування ефективної системи парламентського контролю в Україні вважається нині одним з головних напрямів парламентської реформи в нашій державі (О.В. Мельник, Л.А. Сидорчук⁴⁷, Ю.М. Тодика⁴⁸).

З точки зору М.О. Теплюка, саме повнота реалізації парламентом своєї контрольної функції, системність і ефективність здійснюваного парламентського контролю визначають реальність впливу парламенту на процеси в суспільстві та в державі, на ефективність діяльності інституцій державної влади, перш за все органів виконавчої влади, а також є суттєвою протиположністю можливим тенденціям відходу від демократичного державного режиму і переходу до авторитаризму⁴⁹. Він же наголошує на тому, що такий контроль полягає у перевірці і «коригуванні» діяльності органів виконавчої влади, інших державних органів і посадових осіб у межах наданих парламентові повноважень. Зокрема, основними об'єктами такого контролю можуть бути державні фінанси і власність, виконання конституційних та інших, установлених законом, повноважень (головним чином, у сферах нормативної та нормотворчої діяльності), державна кадрова політика, додержання прав і свобод людини і громадянина⁵⁰.

Відтак, на думку І.Є. Словської, контрольна функція парламенту є не менш важливою, ніж законодавча. Відповідний контроль є різновидом державного контролю і являє собою комплекс заходів постійного спостереження та перевірки діяльності політичної системи, аналіз об'єктивної та достовірної інформації щодо ситуації в певній сфері суспільного або державного життя, усунення виявлених порушень і попередження можливих невідповідностей⁵¹.

На взаємозв'язку між законодавчою та контрольною функціями парламенту наголосив О.В. Висовень, зазначивши, зокрема, що «прийняття закону не вирішує поставленої ним мети, якщо він не має механізму реалізації і якщо не забезпечено ефективного контролю за впровадженням його в життя»⁵². Відтак, з точки зору дослідника, «особливе значення має бути приділено посиленню дієвості парламентського контролю як однієї із важливих функцій Верховної Ради України»⁵³.

⁴⁵ Див. докладніше: Протасова В.Є. Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2008. – 22 с.; Протасова В.Є. Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди. Монографія. – Х.: Право, 2009. – 208 с.; Процюк І.В. Поділ державної влади в умовах різних форм державного правління. Монографія. – Х.: Право, 2012. – С. 4-5-445.

⁴⁶ Майданник О.О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – К., 2008. – С. 1.

⁴⁷ Мельник О.В., Сидорчук Л.А. Парламентський контроль і відповідальність Кабінету Міністрів 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. 432-433.

⁴⁸ Тодика Ю.Н. Конституція України: проблеми теорії і практики. Монографія. – Х.: Факт, 2000. – С. 510.

⁴⁹ Теплюк М.О. Парламентський контроль – одна з основних функцій парламенту 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. 463.

⁵⁰ Теплюк М.О. Парламентський контроль – одна з основних функцій парламенту 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. 463.

⁵¹ Словська І.Є. Конституційно-правовий статус парламенту – Верховної Ради України. Монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – С. 94-95.

⁵² 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. 392.

⁵³ 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. 392.

А.С. Зубарев пропонує розуміти під парламентським контролем сукупність заснованих на законі контрольних заходів парламенту та його органів, спрямованих на виявлення порушень норм законодавства в діяльності, що становить об'єкт контролю, і корегування таких дій за допомогою конституційно-правових засобів⁵⁴. При цьому він вважає, що правова природа парламентського контролю виявляється у тому, що при його здійсненні використовуються норми права для розв'язання конкретних юридичних ситуацій, що складаються між законодавчою та виконавчою владою. Контроль з боку парламенту та його органів є одним із засобів (способів) забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб⁵⁵.

Водночас, у правовій літературі наголос робиться також і на важливості парламентського контролю як особливого напрямку гарантування додержання прав і свобод людини і громадянина⁵⁶. При цьому можливості впливу Верховної Ради України на механізм забезпечення прав і свобод людини і громадянина залежать від якості контрольної діяльності її комітетів та комісій⁵⁷.

В юридичній літературі обґрунтовано, що парламентський контроль виконує управлінську, корегуючу, правоохоронну, інформаційну та превентивну функції, які тісно взаємопов'язані. Суб'єкти парламентського контролю, використовуючи засоби публічного обговорення важливих проблем, здатні знімати напругу в суспільстві, сприяючи тим самим забезпеченню законності і правопорядку.

Водночас потенціал парламентського контролю в Україні використовується не повною мірою⁵⁸. Це пояснюється, на нашу думку, такими чинниками: нетривалим досвідом парламентаризму, його дискретним характером, тривалим періодом домінування органів виконавчої влади над парламентом (ексцеси такого домінування спостерігаються у парламентсько-урядових стосунках донині), несамостійністю парламентаризму в системі «розподілених влад», відсутністю сталих правових традицій здійснення контрольної функції парламенту України, суперечливістю конституційного та неповнотою законодавчого закріплення зазначеної функції, низьким рівнем правової культури та правосвідомості суб'єктів відповідного контрольного провадження, загалом невисоким авторитетом парламенту України та його комітетів у суспільстві тощо.

Правова природа парламентських комітетів

Перехід України до парламентсько-президентської форми державного правління спричинився до певного розширення змісту конституційних функцій парламенту, а відтак об'єктивно зумовив і підвищення уваги парламентарів та й суспільства в цілому до належної організації парламентського контролю у відповідних сферах суспільного і державного життя.

Ця практична потреба повною мірою віддзеркалила закономірність узалежнення реалізації функції парламентського контролю від конкретного змісту й широти парламентської прерогативи, обумовленої, зокрема, чинною формою державного правління, а також – залежністю від існуючих у країні специфічних державотворчих традицій⁵⁹.

⁵⁴ Зубарев А.С. Контроль Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов исполнительной власти. Дисс. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2015. – С. 31.

⁵⁵ Зубарев А.С. Контроль Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов исполнительной власти. Дисс. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2015. – С. 21-22.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2004. – С. 9.

⁵⁹ 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. 425; 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. 429; Теплюк М.О. Парламентський контроль – одна з основних функцій парламенту 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. 463; Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Підручник. – К.: АртЕк, Вища школа, 1997. – С. 205.

При цьому закономірно, що основними органами, за допомогою яких Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади (стаття 75 Конституції України⁶⁰) могла б здійснювати контроль за виконанням законів, є її комітети – один з основних елементів внутрішньої структури парламенту України⁶¹.

Парламентський контроль у формі роботи постійно діючих комітетів парламенту є однією з традиційних форм парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади. Характерно, що так чи інакше, цей різновид парламентського контролю притаманний різним сучасним країнам незалежно від усталеної в них форми державного правління⁶².

Остаточна інституціалізація комітетів як робочих органів парламенту України, уповноважених здійснювати парламентський контроль на постійній основі, відбувалася у зв'язку з прийняттям Конституції України 1996 року, яка закріпила професійний та постійно діючий, єдиний орган законодавчої влади в державі та, відповідно, зумовила інституціалізацію системи так само постійно діючих комітетів парламенту, функціонування яких ґрунтується на засадах галузевої спеціалізації.

До того часу, замість комітетів, у структурі Верховної Ради України функціонували постійні комісії, повноваження яких були дещо звужені, зокрема і в аспекті реалізації контрольної функції парламенту. Зазначений законодавчий підхід відбився, зокрема, у прийнятому в 1994 році Регламенті Верховної Ради України та у прийнятому в 1995 році Законі України «Про постійні комісії Верховної Ради України», який згодом, у 1997 році, був перейменований на Закон України «Про комітети Верховної Ради України».

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»⁶³).

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»⁶⁴).

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 різні думки щодо оптимальної кількості комітетів, як правило, обґрунтовувалися пропозиції щодо зменшення їх чисельності⁶⁵, 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).

⁶⁰ Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.

⁶¹ Риндюк В.І. Деякі питання вдосканлення 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.

⁶² Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Підручник. – К.: АртЕк, Вища школа, 1997. – С. 211.

⁶³ Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

⁶⁴ Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

⁶⁵ 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.

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-VIII⁶⁶):

- 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 міжнародних 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.

З точки зору І.Є. Словської, розгалужена система комітетів Верховної Ради України відображає реальний політичний баланс депутатських об'єднань; запобігає надмірному навантаженню єдиного органу законодавчої влади; прискорює законопроектну роботу і виконання контрольних функцій⁶⁷.

Наукові та конституційні підходи до осмислення змісту та специфіки контрольних повноважень парламентських комітетів

Попри дискусійність питання визначення оптимальної чисельності комітетів Верховної Ради України, вважаємо, що його вирішення перебуває у прямій залежності від здійснення 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 «розпорошування» їх контрольних повноважень, а також ускладнення здійснення

⁶⁶ 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.

⁶⁷ Словська І.Є. Конституційно-правовий статус парламенту – Верховної Ради України. Монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – С. 268.

контролю за «галузевими» міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади⁶⁸.

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)⁶⁹.

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)⁷⁰; неефективність і вибірковість, відсутність постійності і системності у контрольній діяльності комітетів Верховної Ради України; недостатня реалізація ними існуючих можливостей при здійсненні парламентського контролю (Н.Г. Плахотнюк⁷¹).

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 загалом⁷². В цілому, «контрольна діяльність парламенту регламентована фрагментарно, колізійно, неповно щодо окремих суб'єктів, які мають повноваження з парламентського контролю, або врегульована застарілим законодавством» (І.К. Залюбовська⁷³).

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

⁶⁸ Косінов С.А. Особливості здійснення парламентського контролю в Україні // Юрист України. – 2013. – Т. 3. – С. 10-11.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ 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; 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. 437, 440-441.

⁷¹ 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.

⁷² Шемшученко Ю. Теоретичні засади розвитку українського парламентаризму // Віче. – 1997. - № 12. – С. 28.

⁷³ 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.

Українським парламентом законодавчої й інших його функцій та створенню більш дієвої і ефективної законодавчої бази країни»⁷⁴.

Наведені наукові підходи обумовлюють необхідність ретельного аналізу правової бази здійснення комітетами Верховної Ради України контрольних повноважень.

Насамперед слід відзначити, що вміщення 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, похідність цих комітетів від волевиявлення парламенту України. Це підтверджується тим, що саме Верховна Рада України створює ці комітети (частина перша статті 89 Конституції України).

Втім, похідність комітетів від волевиявлення Верховної Ради України не означає доцільності створення чи нестворення комітетів Верховною Радою України, оскільки відповідно до статті 89 Конституції України вони визнані обов'язковим елементом парламентської структури. Свобода розсуду парламенту тут проходить дещо в іншій площині, а саме у визначенні чисельності комітетів Верховної Ради України та в розподілі предметів їх видавництва, а так само у формуванні персонального складу комітетів та в обранні їх керівництва.

При цьому конституційно окреслюється і цільове призначення діяльності цих комітетів – сприяння здійсненню законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, **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.

Аналізуючи відповідну статтю Конституції України, можна зробити висновок про подвійний зміст конституційно-правової природи комітетів Верховної Ради України. З одного боку, вони є конституційними органами Верховної Ради України, з другого боку, вони є однією з організаційно-правових форм діяльності самої Верховної Ради України, за допомогою яких остання здійснює свої функції. Таким чином, комітети Верховної Ради України виконують, по суті, допоміжну роль у функціонуванні Верховної Ради України, сприяючи ефективному здійсненню конституційних повноважень парламенту України в цілому⁷⁵.

Будучи «основними галузевими органами Верховної Ради України» (А.Р. Крусян⁷⁶), її комітети мають чітко окреслений конституційний статус, що, безумовно, вказує на імперативність їх існування у рамках парламентської структури. Основною ознакою такого статусу є, на наш погляд, відсутність у комітетів Верховної Ради України статусу органів державної влади, а відтак і необхідних для цього атрибутів, зокрема відокремлених від компетенції Верховної Ради України самостійних владних повноважень.

Що стосується конституціоналізації саме контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України, то тут, на наш погляд, можна виокремити такі характерні риси цієї діяльності (що прямо чи опосередковано впливають із системного тлумачення відповідних конституційних положень), як-от:

- опосередкування цієї діяльності комітетів Верховної Ради України парламентського контролю як такого;
- похідний характер контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України від здійснення парламентського контролю як родового явища;
- обов'язковий (імперативний) характер діяльності комітетів Верховної Ради України щодо реалізації функції парламентського контролю;
- поєднання контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України із здійсненням ними інших конституційно та законодавчо встановлених повноважень;
- підпорядкованість і підзвітність комітетів Верховної Ради України перед парламентом України у здійсненні ними своєї контрольної діяльності;

⁷⁴ Майданник О.О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України. Автореф. дис... д-ра юрид. наук. – К., 2008. – С. 17.

⁷⁵ 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. 451.

⁷⁶ Лекція професора А. Крусян «Верховна Рада України» // Право України. – 2015. - № 5. – С. 127.

- 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.

Зміст, характерні ознаки та особливості засад контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України чітко розкриваються у взаємодії із загально-правовими конституційними принципами та із основними принципами діяльності парламенту, у тому числі і його контрольної діяльності⁷⁷. Зокрема, до них Н.Г. Плахотнюк віднесла принципи прозорості, ефективності та комплексності⁷⁸; І.К. Залюбовська віднесла принципи законності, відповідальності контролюючого органу перед державою та підконтрольними об'єктами за об'єктивність контролю, професійності, неупередженості, об'єктивності, дієвості, гласності, систематичності, регулярності, принцип допомоги підконтрольному об'єкту⁷⁹; А.С. Зубарев відніс такі принципи, як самостійність і незалежність суб'єктів парламентського контролю, системність та гласність такого контролю⁸⁰.

Водночас засади контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України є, певним чином, похідними та взаємозумовленими і законодавчо визначеними загальними принципами діяльності комітетів Верховної Ради України, до числа яких належать принципи верховенства права, законності, гласності, рівноправності, доцільності, функціональності, плановості, наукової обґрунтованості, колегіальності та вільного обговорення і вирішення питань (стаття 3 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»⁸¹).

Як видається, специфіка конституційного оформлення контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України у співвідношенні із конституційним закріпленням функцій парламентського контролю як функції самої Верховної Ради України дає змогу зробити висновок, що, 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»⁸²;
- 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 із 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 дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина (стаття 101 Конституції України)⁸³.

Разом з тим, у науковій літературі була висловлена думка щодо того, що невтручання парламентських комітетів у діяльність правоохоронних та судових органів, а тим більше органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, здатне дискредитувати саму ідею і сутність парламентського контролю. Адже дії комітетів можуть бути у ході реалі-

⁷⁷ Майданник О.О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – К., 2008. – С. 16.

⁷⁸ 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. 441.

⁷⁹ 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. 13.

⁸⁰ Зубарев А.С. Контроль Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов исполнительной власти. Дисс. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2015. – С. 37.

⁸¹ Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

⁸² Цит. за: Лекція професора А. Крусян «Верховна Рада України» // Право України. – 2015. - № 5. – С. 128.

⁸³ Див. докладніше: Спеціалізовані органи парламентського контролю в Україні: статус і функціонування: Монографія / За ред. О.В. Марцеляка. – Х.: ТОВ «ПРОМЕТЕЙ-ПРЕС», 2006. – 268 с.

зації контрольних форм діяльності розцінені тими, на кого скеровується такий контроль, як втручання в їхню діяльність, що призведе до негативних наслідків⁸⁴. Як видно, межа між здійсненням контролю за діями органів державної влади, у першу чергу органами виконавчої влади, та втручанням у їхню діяльність є доволі тонкою. Для забезпечення комітетів Верховної Ради України від небажаного втручання в діяльність інших органів публічної влади слід гранично чітко й однозначно окреслити межі здійснення такого контролю на рівні Закону України «Про комітети Верховної Ради України».

Слід звернути увагу на те, що певне підвищення правового статусу комітетів Верховної Ради України відбулося унаслідок конституційної реформи 2004 року, внаслідок якої парламентська компетенція загалом зазнала розширення, що, природно, не могло не позначитися і на компетенції парламентських комітетів, які повинні відповідати зрослим вимогам та очікуванням, що пред'являються до українського парламенту в суспільстві.

Це повною мірою відповідає сучасним тенденціям, які спостерігаються в демократичних державах, щодо «підвищення ролі і значення комітетів як органів, що сприяють ефективізації діяльності законодавчого органу. Адже комітети, створення яких ґрунтується на принципі спеціалізації, здійснюють свої повноваження на основі детального (спеціалізованого) розгляду законопроектів, підготовки і попереднього розгляду інших питань, віднесених до їх відання, із залученням відповідних експертів, фахівців тощо»⁸⁵.

Зокрема, саме відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року до числа повноважень Верховної Ради України було безпосередньо віднесено створення комітетів Верховної Ради України **для виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України** (частина перша статті 89 Основного Закону України). Одночасно були відкориговані 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**»)⁸⁶. 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 відання⁸⁷.

Саме в такий спосіб контрольна функція комітетів Верховної Ради України отримала чітке конституційне закріплення. Проте, на думку В.М. Шаповала, «з аналізу новелізованого конституційного положення не можна дійти чіткого висновку про який «закон» у ньому йдеться: конкретний спеціальний закон України про парламентський контроль; різні формальні закони, серед об'єктів регулювання яких є такий контроль; закон у широкому сенсі, тобто об'єктивне право загалом. Однозначно можна лише стверджувати, що парламентський контроль в Україні є об'єктом не тільки конституційного регулювання»⁸⁸.

Підтвердженням слушності вищенаведеної позиції є зміст ухвалені 22 грудня 2005 року нової редакції Закону України «Про комітети Верховної Ради України»⁸⁹, в якому 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:

⁸⁴ Зубарев А.С. Контроль Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов исполнительной власти. Дисс. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2015. – С. 38.

⁸⁵ Лекція професора А. Крусян «Верховна Рада України» // Право України. – 2015. - № 5. – С. 128.

⁸⁶ Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, N 2, ст. 44.

⁸⁷ 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.

⁸⁸ Шаповал В. Парламент: функціональні характеристики // Право України. – 2015. - № 5. – С. 64.

⁸⁹ 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.

- 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 шоста 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 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)⁹⁰.

Регламент Верховної Ради України передбачає також особливості взаємодії Верховної Ради України з її комітетами під час розгляду питань, пов'язаних із 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)⁹¹.

І нині, попри певне звуження повноважень комітетів, що відбулося зокрема у сфері законотворчості, можна все ж погодитися із висловленою у літературі думкою про те, що правовий статус і компетенція парламентських комітетів дозволяють віднести їх до числа “сильних” комітетів⁹². Потреба в такому статусі комітетів, очевидно, існуватиме і надалі⁹³.

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»⁹⁴).

⁹⁰ 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.

⁹¹ 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.

⁹² 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. 177.

⁹³ Лінецький С.В., Крижанівський В.П. Коментар до Регламенту Верховної Ради України. – К.: Програма «РАДА», 2015. – С. 196.

⁹⁴ Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

Відтак, залежно від юридичної сили відповідних нормативно-правових актів, можна виокремити **власне конституційний, законодавчий та підзаконний рівні нормативно-правового регулювання здійснення контрольної функції комітетів Верховної Ради України**. Така складна конструкція правової бази регулювання контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України спричинена граничним лаконізмом конституційного тексту стосовно порушеної проблематики, а відтак і пов'язана з необхідністю суттєвої конкретизації конституційних норм на рівні законів та підзаконних актів, зокрема конкретизації відповідних повноважень комітетів Верховної Ради України. Така конкретизація, втім, не означатиме «розчинення» конституційних приписів у нормативних актах меншої юридичної сили, а вказуватиме лише на «виявлення закону на рівні нормативної одиницності» (О.І. Ющик⁹⁵). При цьому ефективність контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України істотно залежить від чіткого й неухильного виконання ними приписів відповідних законодавчих актів на основі їх ієрархічності та субординації.

Залежно від обсягу врегульованих цими актами правовідносин, можна виокремити **нормативно-правові акти загального та нормативно-правові акти спеціального характеру**, що регламентують здійснення контрольної функції комітетів Верховної Ради України. Зокрема, до числа актів спеціального характеру належить сам Закон України «Про комітети Верховної Ради України», де системно та взаємопов'язано розміщені правові норми, присвячені врегулюванню особливостей реалізації контрольної функції комітетів Верховної Ради України.

Для належної реалізації контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України зазначений Закон має застосовуватися разом із законами «Про статус народного депутата України», «Про Рахункову палату», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», а також із Регламентом Верховної Ради України на основі їх взаємодоповнюваності, субсидіарності.

Норми, що регламентують здійснення контрольних повноважень комітетами Верховної Ради України, можна поділити на **матеріально-правові та процесуально-правові**. Матеріальними нормами визначається переважно статус комітетів Верховної Ради України як суб'єктів здійснення парламентського контролю, а процесуальними – врегульовується порядок реалізації відповідних повноважень зазначених суб'єктів, особливості як відповідних парламентських, так і позапарламентських контрольних процедур. Зрозуміло, що з огляду на те, що йдеться саме про реалізацію контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України, безумовно, домінуючим як з кількісного, так і з якісного боку є блок процесуально-правового регулювання відповідних правовідносин.

Водночас, усі норми процесуально-правового характеру, що регламентують порядок здійснення контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України, можна, у свою чергу, диференціювати залежно від їх впливу на регулювання парламентських процедур на власне **парламентсько-процедурні та внутрішньокітетські**. До другої групи норм відносяться, зокрема, норми, що стосуються планування здійснення контрольної функції конкретним комітетом Верховної Ради України, звітування комітету Верховної Ради України про свою контрольну діяльність перед парламентом, розробки та реалізації ним контрольних повноважень у ході порядку денного запланованих засідань комітету Верховної Ради України, визначення результатів голосувань на відкритих засіданнях комітетів з питань реалізації контрольних повноважень комітету, правил ведення протоколів відкритих засідань комітету тощо.

Загалом, як матеріально-правові, так і процесуально-правові норми, що регулюють реалізацію контрольної функції комітетів Верховної Ради України, являють собою відносно цілісну та упорядковану сукупність норм, що є складовою частиною інституту парламентського контролю як субінституту парламентського права України взагалі⁹⁶.

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

⁹⁵ Ющик О.І. Юридична техніка: проблеми визначення поняття // Парламентаризм в Україні: теорія та практика. Матер. Міжнар. наук.-практ. конф., 26 червня 2001 року. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. – С. 649.

⁹⁶ Майданник О.О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України. Автореф. дис. д-ра юрид. наук. – К., 2008. – С. 16-17.

залежно від різних критеріїв, зокрема – від предмету, суб'єкта здійснення, способу здійснення та часу здійснення⁹⁷.

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»⁹⁸).

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»⁹⁹), організації та підготовці парламентських слухань (пункти 2 і 4 статті 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»¹⁰⁰).

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»¹⁰¹).

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»¹⁰²).

⁹⁷ Див.: Лапатухіна Е.С. Контрольные функции органов представительной власти. Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – С. 67-92.

⁹⁸ Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

⁹⁹ 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 замінник поняття «День Уряду України».

¹⁰⁰ Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

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

¹⁰² Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

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 України¹⁰³) засвідчило неоднозначність у розумінні законодавцем та суб'єктами правозастосовчої діяльності специфіки контрольної функції комітетів Верховної Ради України та меж її здійснення, а також дало змогу суттєво уточнити зміст вміщених у Конституції та законах 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**¹⁰⁴.

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**¹⁰⁵.

¹⁰³ Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.

¹⁰⁴ 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.

¹⁰⁵ 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.

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 організаційних¹⁰⁶.

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, 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**¹⁰⁷.

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 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.

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)¹⁰⁸.

¹⁰⁶ 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.

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ Шаповал В. Парламент: функціональні характеристики // Право України. – 2015. - № 5. – С. 64.

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 року¹⁰⁹, «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України» від 17 квітня 2014 року¹¹⁰, «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 року¹¹¹, «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року¹¹² та низка інших.

Об'єкт контролю парламентських комітетів

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

О.О. Майданник вважає, що «об'єктом правовідносин, які виникають при здійсненні парламентського контролю, є визначені законом права, обов'язки і дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших інститутів держави і суспільства, та результат, на досягнення якого спрямовується їх діяльність, стосовно яких парламент уповноважений здійснювати контрольну функцію»¹¹³.

Такий підхід, який умовно може бути названий «широким», невиправдано, з нашої точки зору, розширює межі контролю парламенту та його комітетів, оскільки суперечить конституційному принципу поділу влади.

Натомість, 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»¹¹⁴ та «Про центральні органи виконавчої влади»¹¹⁵, а також – з Регламенту Верховної Ради України¹¹⁶), а також – за конституційністю і законністю правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (статті 237-239 Регламенту Верховної Ради України¹¹⁷).

Здійснення контролю за діяльністю органів судової влади з боку парламенту та його комітетів порушувало б принцип незалежності суддів і підкорення їх лише законіві (частина перша статті 129 Конституції України¹¹⁸), а здійснення такого контролю щодо органів місцевого самоврядування порушувало б принцип гарантування місцевого самоврядування (стаття 7 Конституції України¹¹⁹) та зупинення рішень органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України у встановленому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» порядку з одночасним

¹⁰⁹ 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.

¹¹⁰ Закон України «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України» від 17 квітня 2014 року // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 27, ст. 904.

¹¹¹ Закон України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 року // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 44, ст. 2041.

¹¹² Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 47, ст. 2051.

¹¹³ Майданник О.О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – К., 2008. – С. 18.

¹¹⁴ Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 13, ст. 222.

¹¹⁵ Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, N 38, ст. 385.

¹¹⁶ 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.

¹¹⁷ 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.

¹¹⁸ Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.

¹¹⁹ Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.

зверненням до суду (частина друга статті 144 Конституції України¹²⁰, стаття 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹²¹) – без участі Верховної Ради України та її комітетів.

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.

Відтак, відповідним Конституції України ми вважаємо другий підхід, який поділяє більшість учених-конституціоналістів і який пропонує розглядати в якості об'єкта парламентського контролю саме діяльність органів виконавчої влади¹²². Такий підхід відповідає засадам поділу влади, а також відображає змістовне наповнення формулювання про парламентсько-президентську форму державного правління в Україні.

При цьому не можна також погодитися з включенням до об'єктів парламентського контролю нормативних актів органів виконавчої влади, оскільки нормоконтроль у цій сфері забезпечується як самою системою органів виконавчої влади, так і відповідними судовими органами, а залучення до цього процесу інституту парламентського контролю суперечило б конституційному принципу поділу державної влади¹²³.

В.П. Єрмолін зробив таке застереження: неправильно, з його точки зору, уповноважувати комітети парламенту здійснювати контроль за Кабінетом Міністрів України, оскільки це є компетенцією Верховної Ради України, а перебирання комітетами Верховної Ради України на себе загальнопарламентської функції неприпустиме¹²⁴. Натомість він запропонував обмежити контроль комітетів Верховної Ради України у сфері виконавчої влади лише контролем за діяльністю профільних міністерств і відомств¹²⁵.

З нашої точки зору, згаданий нами дослідник тут припустився помилки, змішуючи можливість парламентської відповідальності уряду чи окремих міністрів за парламентсько-президентської форми правління з контролем комітетів Верховної Ради України щодо Кабінету Міністрів України. Зрозуміло, що комітети Верховної Ради України не мають впливу на вирішення кадрових питань в Уряді, проте це зовсім не означає неможливості аналізу ними, наприклад, практики застосування законів тим же Урядом, як і профільними міністерствами та відомствами. Отже, безумовно визнаючи вужчу сферу компетенції комітетів Верховної Ради України щодо контролю за Кабінетом Міністрів України, аніж контрольна функція самого парламенту, ми все ж вважаємо можливим віднести до об'єкта контролю з боку комітетів Верховної Ради України і діяльність Кабінету Міністрів України, поряд з діяльністю центральних органів виконавчої влади.

На думку Г.С. Журавльової, комітети Верховної Ради України повинні здійснювати певні контрольні функції щодо діяльності окремих профільних міністерств і відомств.

¹²⁰ Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.

¹²¹ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170.

¹²² Диваева Г.Ю. Институт парламентского контроля: Конституционно-правовой аспект. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Уфа, 2004. – 24 с.; 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; Зайцева І.В. Формы непосредственного парламентского контроля за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (на примере Дальневосточного федерального округа). Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Владивосток, 2004. – С. 18; Зубарев А.С. Контроль Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов исполнительной власти. Дисс. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2015. – С. 38-39; Овсепян А.Г. Парламентский контроль за деятельностью органов исполнительной власти: конституционно-правовые аспекты: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2012. – С. 15; Овсепян А.Г. Понятие и признаки парламентского контроля (теоретическая характеристика) // Конституционное и муниципальное право. – 2011. - № 3. - С. 24-29; Прохоров К.В. О необходимости усиления подконтрольности Правительства Федеральному Собранию // Конституционное и муниципальное право. – 2010. - № 6. – С. 52-54; Садовникова Г.Д. Парламентские расследования и развитие института парламентского контроля в РФ // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. - № 2. – С. 11-15; Словська І.Є. Конституційно-правовий статус парламенту – Верховної Ради України. Монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – С. 272; Соломатина Е.А. Понятие, сущность и основные черты парламентского контроля за деятельностью правоохранительных органов // Юридический мир. – 2006. - № 10. – С. 74-77.

¹²³ Зубарев А.С. Контроль Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов исполнительной власти. Дисс. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2015. – С. 39.

¹²⁴ 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.

¹²⁵ 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. 404-405.

Проте такий контроль має бути подібний до нагляду: даючи оцінку діяльності конкретного міністерства чи відомства або їх посадових осіб, комітет не прийматиме рішення щодо відповідних кадрових змін в уряді. Такі рішення може приймати тільки Верховна Рада України, діючи спільно з Президентом України. Тим самим комітет парламенту дає змістовну, фахову оцінку діяльності посадової особи центрального органу виконавчої влади за наслідками здійснюваного ним контролю, а Верховна Рада України разом із Президентом України – політичну оцінку цієї діяльності¹²⁶.

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 зазначених 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.

З цієї точки зору, потребують, на наш погляд, корегування норми, вміщені у пункті 1 статті 14 та частині першій статті 26 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»¹²⁷, які відображають саме «широкий» підхід до розуміння сфери контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України. Адже, як ми переконалися вище і як засвідчують правові позиції Конституційного Суду України, контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України не можуть бути ширшими, аніж контрольні повноваження самого парламенту, а останній, як було показано, має звужене коло суспільних відносин, яким охоплюється поняття об'єкта парламентського контролю.

Водночас, при коригуванні змісту цього Закону варто було б законодавчо закріпити чіткі критерії відмежування контрольної діяльності комітетів від прямого втручання комітетів Верховної Ради України у діяльність органів виконавчої влади всіх рівнів. У зв'язку з цим необхідно дати відповідь на питання про те, яких суб'єктів мають стосуватись рішення комітетів Верховної Ради України, прийняті в рамках реалізації контрольної функції: Уряду в цілому чи окремих членів Кабінету Міністрів, керівників центральних органів виконавчої влади, голів місцевих державних адміністрацій тощо), чи правомірною і такою, що відповідає Конституції України, слід вважати практику доручень комітетів Верховної Ради України щодо підготовки Кабінетом Міністрів України законопроектів, прийняття певних актів, ухвалення яких віднесено до виключної компетенції органів виконавчої влади, тощо¹²⁸.

Неупередженість у реалізації контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України ґрунтується на нормативно закріпленому механізмі стримувань і противаг у взаємовідносинах законодавчої і виконавчої влади, зокрема забороні підміни окремих положень Програми діяльності Уряду¹²⁹, формування політичного іміджу на матеріалах комітетських перевірок, здійсненні непрофесійного аналізу результатів проведених контрольних заходів¹³⁰.

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. Саме характеристика форм контролю комітетів Верховної Ради України сприятиме збільшен-

¹²⁶ Журавльова Г. Форми та механізми парламентського контролю // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. - № 1 (7). – С. 52.

¹²⁷ Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

¹²⁸ Проблеми удосконалення правового статусу парламентських комітетів // http://parliament.org.ua/index.php?action=news&id=12&ar_id=1377&iar_id=732&as=2.

¹²⁹ Нижник Н.Р. Парламент та уряд в Україні: проблеми взаємовідносин // Парламентаризм в Україні: теорія та практика. Матер. Міжнар. наук.-практ. конф., 26 червня 2001 року. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. – С. 281.

¹³⁰ 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. 445.

ню обсягу знань про систему відповідних контрольних заходів парламентських комітетів і розробці оптимальних варіантів парламентської процедури у цій сфері¹³¹.

При цьому під формою контролю в юридичній літературі, зазвичай, вважається зовнішнє вираження контролю у конкретних діях його суб'єктів. У теорії конституційного права до форм контрольної діяльності парламенту як такого відносять: процедуру імпичменту Президента, діяльність Омбудсмана та Рахункової палати, парламентське розслідування, парламентські слухання, контрольні повноваження парламентарів, урядові години, звіти Уряду тощо¹³².

О.О. Майданник виокремлює такі основні форми парламентського контролю в Україні: депутатські запити; депутатські звернення; скликання позачергових сесій Верховної Ради України; парламентські слухання; парламентські розслідування; звіти Кабінету Міністрів України з бюджетно-фінансових та інших питань його діяльності; дні Уряду України; резолюція недовіри Кабінетові Міністрів України; звіти, доповіді органів, що формуються безпосередньо парламентом або за його участю; імпичмент щодо Президента України; контрольна діяльність комітетів, тимчасових спеціальних та слідчих комісій парламенту; діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; контрольна діяльність Рахункової палати. Таким чином, з її точки зору, законодавством України передбачено комплекс правових форм, що забезпечують парламенту України можливість ефективно здійснювати функцію контролю¹³³.

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) комітетів Верховної Ради України з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини;
- 9) направлення комітетами Верховної Ради України матеріалів для відповідного регування в межах, установлених законом, органам Верховної Ради України, державним органам, їх посадовим особам¹³⁴.

¹³¹ Ківалов С.В., Залюбовська І.К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні. Монографія. – К.: Юрид. думка, 2004. – С. 29-31.

¹³² Дзидзоев Р.М. Институт ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах своей деятельности и вопросы парламентской ответственности Правительства // Конституционное и муниципальное право. – 2009. - № 21. – С. 23-25; Еропкин А.А. Парламентские расследования: опыт правового регулирования субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2008. - № 17. – С. 18-23; Коровникова Е.А. Отрешение Президента от должности как форма парламентского контроля // Конституционное и муниципальное право. – 2007. - № 17. – С. 18-22; Мандрыка Е.В. К вопросу о компетенции парламентов России и Украины // Конституционное и муниципальное право. – 2007. - № 11. – С. 16-18; Никитенко М.Г. Депутатские слушания в контексте функционального аспекта деятельности представительных органов // Государственная власть и местное самоуправление. - 2006. - № 7. – С. 7-9.

¹³³ Майданник О.О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України. Автореф. дис... д-ра юрид. наук. – К., 2008. – С. 28.

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

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; одноманітна практична реалізація, гарантована державною владою¹³⁵. 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.

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, встановити і нейтралізувати їх джерела, запобігати виникненню кризових ситуацій¹³⁶.

¹³⁵ Малько А.В., Шундиків 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.

¹³⁶ Зубарев А.С. Контроль Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов исполнительной власти. Дисс. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2015. – С. 51.

Проте реалізація цієї форми контролю у практиці діяльності парламентських комітетів в Україні наражається на істотні труднощі. Йдеться передусім про надзвичайно великий масив законодавства, обсяги якого до того ж, завдяки зусиллям парламенту, невпинно збільшуються. Зрозуміло, що за умов порівняно нечисленної кількості членів комітету та його секретаріату відстежити всі нюанси практики застосування законодавчих актів виявляється непосильним завданням. До того ж, через швидкоплинність кадрів у системі виконавчої влади годі сподіватися на отримання об'єктивної та повної інформації про стан об'єкта контролю парламентських комітетів. Мова, очевидно, з урахуванням наведених обставин, повинна йти лише про аналіз практики застосування найбільш резонансних, соціально чутливих та актуальних законодавчих актів, оскільки охопити законодавчим моніторингом весь масив законодавства України комітети Верховної Ради України неспроможні. 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 року¹³⁷ та «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 16 вересня 2014 року¹³⁸, стосовно практики застосування яких були направлені запити до відповідних органів державної влади і результати яких будуть незабаром узагальнені цим профільним Комітетом¹³⁹.

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 читань). 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 цих 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 Закону¹⁴⁰). Адже логічно, що саме комітети Верховної Ради України, які здійснювали 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 до закону 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 малореалістичним. 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

¹³⁷ Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст. 91.

¹³⁸ 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.

¹³⁹ http://komsamovt.rada.gov.ua/komdbud/control/uk/publish/article?art_id=79543&cat_id=44731.

¹⁴⁰ Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

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 відповідальності тощо. Видається, що відповідні повноваження у формі обов'язків комітетів Верховної Ради України доцільно закріпити у Законі України «Про комітети Верховної Ради України»¹⁴¹.

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 відповідність до закону підзаконного акта, 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 принципові 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 Закону¹⁴²). 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:

- 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.

¹⁴¹ Проблеми удосконалення правового статусу парламентських комітетів // http://parliament.org.ua/index.php?action=news&id=12&ar_id=1377&iar_id=732&as=2.

¹⁴² Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

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 комітетів¹⁴³. 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.

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 людини¹⁴⁴.

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 України¹⁴⁵.

Пункт 1 статті 25 Закону також потребує змістовного узгодження із статтею 228 Регламенту Верховної Ради України, у частині другій якої мова йде не про **звіти** про виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, а про **доповіді** про хід і результати такого виконання¹⁴⁶.

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»¹⁴⁷, 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 України¹⁴⁸, стаття 35 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»¹⁴⁹).

¹⁴³ 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.

¹⁴⁴ Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

¹⁴⁵ 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.

¹⁴⁶ 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.

¹⁴⁷ Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

¹⁴⁸ 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.

¹⁴⁹ Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 13, ст. 222.

Крім того, якщо відповідно до пункту 1 частини першої статті 26 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» **комітети Верховної Ради України** при підготовці та розгляді питання про проведення цього заходу мають право ініціювати рішенням комітету його проведення з метою заслуховування інформації з найважливіших питань соціально-економічного розвитку, внутрішньої і зовнішньої політики держави шляхом внесення народними депутатами України - членами комітету проекту відповідної постанови Верховної Ради України¹⁵⁰, то відповідно до частини третьої статті 229 Регламенту Верховної Ради України пропозиції щодо визначення теми «години запитань до Уряду» вносять Погоджувальній раді **депутатські фракції (групи)**¹⁵¹. Саме вони, відповідно до правової моделі, зафіксованої в Регламенті Верховної Ради України, відіграють ключову роль у проведенні «години запитань до Уряду». Як бачимо, Регламентом Верховної Ради України відповідного права ініціювати тематику «години запитань до Уряду» комітетам Верховної Ради України не надано, хоча у принципі виключати такої можливості, на наш погляд, не можна, що опосередковано підтверджує і зміст частини третьої статті 35 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»¹⁵².

Проте системна правова реалізація такої можливості потребує, на нашу думку, внесення відповідних кореспондуючих змін до частини третьої статті 229 Регламенту Верховної Ради України¹⁵³. Відповідно, слід було б визначитися і з можливістю участі представників комітетів Верховної Ради України в обговоренні, оскільки частиною четвертою статті 229 Регламенту Верховної Ради України така участь не передбачена.

Важливим напрямом контрольної діяльності комітетів, як свідчить чинне законодавство України, є бюджетний контроль¹⁵⁴. Його суть і зміст розкривається у статті 27 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»¹⁵⁵ та у статтях 152-157, 161 Регламенту Верховної Ради України¹⁵⁶.

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 ефектив-

¹⁵⁰ Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

¹⁵¹ 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.

¹⁵² Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 13, ст. 222.

¹⁵³ 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.

¹⁵⁴ Стародубова О.А. Парламентський контроль за Державним бюджетом України. Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. – Запоріжжя, 2010. – 23 с.

¹⁵⁵ Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

¹⁵⁶ 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.

ності 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.

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 України¹⁵⁷.

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 України¹⁵⁸).

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 читанні¹⁵⁹. Застосовуючи цю норму, слід мати на увазі, що відповідно до частини п'ятої статті 157 Регламенту Верховної Ради України під час такого обговорення слово для виступу надається представникам комітетів за їх письмовими заявами¹⁶⁰.

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 комітетів¹⁶¹. 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 можливос-

¹⁵⁷ 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.

¹⁵⁸ 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.

¹⁵⁹ Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

¹⁶⁰ 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.

¹⁶¹ Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

ті 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 України¹⁶².

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»¹⁶³), порядок організації яких деталізовано у статтях 28-29 Закону¹⁶⁴. З огляду на те, що законодавча база у цій сфері є доволі відпрацьованою та стабільною, а також достатньо прокоментованою¹⁶⁵, 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 Президентів України**, що зафіксоване у пункті 34 частини першої статті 85 Конституції України¹⁶⁶, статті 15 Закону України «Про статус народного депутата України»¹⁶⁷, частини другої – четвертої статті 225 Регламенту Верховної Ради України¹⁶⁸ та пункту 6 статті 14 і статті 30 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»¹⁶⁹. 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 ініці-

¹⁶² 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.

¹⁶³ Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

¹⁶⁴ Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

¹⁶⁵ Звоздецька І.В. Інститут парламентських слухань: конституційно-правова характеристика // http://www.lj.kherson.ua/2015/ravo01/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://parlament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar_id=1081&iar_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 Україні // Наукові праці. Державне управління. - Випуск 153. Том 165. – С. 21-28.

¹⁶⁶ Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.

¹⁶⁷ Закон України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 3, ст. 17.

¹⁶⁸ 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.

¹⁶⁹ Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

ювання 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. Тодика¹⁷⁰.

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 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 Президенту 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 із справді суспільно важливих проблемних питань, що потребують його реагування в рамках наданих йому конституційних повноважень¹⁷¹.

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 запитів¹⁷². 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 Президентат 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 на неоптимальність введеної Конституцією України та конкретизованої законами (передусім, Законами України «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України» та Регламентом 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 ін-

¹⁷⁰ 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.

¹⁷¹ Лінецький С.В., Крижанівський В.П. Коментар до Регламенту Верховної Ради України. – К.: Програма «РАДА», 2015. – С. 579.

¹⁷² Шаповал В. Парламент: функціональні характеристики // Право України. – 2015. - № 5. – С. 66.

ституціями 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»¹⁷³, частина друга статті 4 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»¹⁷⁴).

Видається, що правове регулювання **контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України у їх взаємодії Рахунковою палатою** (стаття 31 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»¹⁷⁵) має бути узгоджене із нещодавно ухваленим Законом України «Про Рахункову палату» від 2 липня 2015 року¹⁷⁶.

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 Рахункової 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»¹⁷⁷). Уповноважений Верховної Ради України є посадовою особою парламенту України, яка здійснює конституційно і законодавчо визначені власні повноваження в межах загальнопарламентської контрольної функції¹⁷⁸. 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 влади¹⁷⁹.

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 відповід-

¹⁷³ Закон України «Про Рахункову палату» від 2 липня 2015 року // Голос України від 08.08.2015. - № 145.

¹⁷⁴ Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 27 грудня 1997 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, № 20, ст. 99.

¹⁷⁵ Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

¹⁷⁶ Закон України «Про Рахункову палату» від 2 липня 2015 року // Голос України від 08.08.2015. - № 145.

¹⁷⁷ Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

¹⁷⁸ Журавльова Г. Форми та механізми парламентського контролю // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. - № 1 (7). – С. 54.

¹⁷⁹ Журавльова Г. Форми та механізми парламентського контролю // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. - № 1 (7). – С. 55.

ність до Конституції України, міжнародних стандартів 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) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу¹⁸⁰.

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 уможливується відповідними кореспондуючими приписами Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (зокрема його статтею 18).

Законодавчо невизначеним є формулювання щодо надання допомоги Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини з боку комітетів парламенту. Очевидно, мова може вестися в даному випадку лише про надання цій особі певної інформації, консультативної допомоги тощо. Вважаємо, що форми такої допомоги мали б бути безпосередньо визначені у Законі України «Про комітети Верховної Ради України».

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, національних меншин і міжнаціональних 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 інвалідів; з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України та ін.¹⁸¹

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 випливає зі змісту цієї статті зазначеного Закону, у разі встановлення комітетом Верховної Ради України порушення прав, свобод і інтересів людини та громадянина, інтересів держави, територіальної громади, що охороняються законом, такий комітет направляє ці матеріали для відповідного реагування в межах, встановлених законом, органам Верховної Ради України, державним органам чи органам місцевого самоврядування¹⁸².

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 статті 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**¹⁸³.

¹⁸⁰ Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 27 грудня 1997 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, № 20, ст. 99.

¹⁸¹ 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.

¹⁸² Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

¹⁸³ Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134.

Якщо ж спинитися на аналізі об'єкту відповідних правовідносин, то він має виражений публічно-правовий ухил – до уваги беруться лише порушення прав, свобод і інтересів людини та громадянина, інтересів держави, територіальної громади, а не, скажімо, порушення прав фізичних осіб-підприємців, юридичних осіб приватного та публічного права тощо, хоча і їхні законні інтереси також охороняє закон. Тому, з нашого погляду, у статті 33 Закону мова повинна вестися, очевидно, про реагування комітетів Верховної Ради України на порушення будь-яких охоронюваних законом інтересів як фізичних, так і юридичних осіб, що підтверджуються і тим, що згідно з частиною другою статті 5 Господарського кодексу України конституційні основи правового господарського порядку в Україні становлять, зокрема: **забезпечення державою захисту прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальної спрямованості економіки, недопущення використання власності на шкоду людині і суспільству; визнання усіх суб'єктів права власності рівними перед законом, непорушності права приватної власності, недопущення протиправного позбавлення власності тощо**¹⁸⁴.

Лише частково можна погодитися з твердженням про те, що «чинним законодавством України не визначаються засади взаємодії парламентських комітетів з правоохоронними органами в процесі здійснення контрольної діяльності»¹⁸⁵. Адже у разі відповідного направлення матеріалів у порядку реалізації контрольного повноваження комітету Верховної Ради України мають застосовуватися також положення частини третьої статті 17 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», а також положення відповідних законів та підзаконних нормативно-правових актів, які регламентують відомчий порядок розгляду звернень народних депутатів України та комітетів Верховної Ради України.

Важливим, у цьому контексті, є вчасне направлення відповідних матеріалів до правоохоронних органів для відповідного реагування, оскільки така завчасність допоможе не лише отримати необхідну інформацію, але і розкрити злочин, запобігти його вчиненню, відвернути інші небажані соціальні наслідки, техногенні чи екологічні аварії тощо). Тому практиці взаємодії комітетів Верховної Ради України з правоохоронними та іншими державними органами у сфері припинення та попередження порушень законності має приділятися серйозна увага. При цьому мова повинна вестися не лише про практику діяльності комітетів правоохоронного спрямування, а й про практику діяльності всіх без винятку комітетів Верховної Ради України за відповідними галузевими напрямками.

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 влади¹⁸⁶.

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.

¹⁸⁴ Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 18, № 19-20, № 21-22, ст.144.

¹⁸⁵ http://parlament.org.ua/index.php?action=news&id=12&ar_id=1377&iar_id=732&as=2.

¹⁸⁶ 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.

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 відповідало б Конституції України.

Разом з тим, як показує практика, реалізація відповідних контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України часто наражається на суб'єктивне набажання 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 реформи¹⁸⁷. Проте результати проведення такої перевірки звернень Комітету досі не відомі.

Загальні висновки

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) *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; ор-

¹⁸⁷ Антикоруційний комітет ВР вимагає відсторонити заступника голови АП за тиск на суддів // <http://yur-gazeta.com/golovna/antikorupcyniy-komitet-vr-vimagae-vidstoroniti-zastupnika-golovi-ap-za-tisk-na-suddiv.html>.

¹⁸⁸ Див. докладніше: Бурлай Є.В. Принцип "економії закону" як практична передумова реалізації принципу верховенства права // Українське право. – 2006. – № 1. – С. 80-84.

ганізація 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 комітетам Верховної Ради України повноважень у сфері здійснення парламентського контролю. У більшості випадків законопроектна та організаційна функції комітетів Верховної Ради України відсувають 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.

Поза тим, на практиці реалізація цих повноважень супроводжується суттєвими ускладненнями, зумовленими, зокрема, такими властивими Україні чинниками, як нетривалий досвід парламентаризму, його дискретний характер, значний період домінування органів виконавчої влади над парламентом, несаможиттєвість 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.

Водочас, 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 водночас мало спирається на засади внутрішнього парламентського контролю, ніби «забуваючи» про його важливість для дисциплінування самих парламентарів, парламенту в цілому, його керівництва та комітетів і комісій у налагодженні ефективного функціонування системи парламентаризму 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'язуючого та уповноважуючого 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, служувало б зміцненню внутріпарламентської дисципліни та відповідало б цілям покращення організації діяльності цих комітетів загалом.

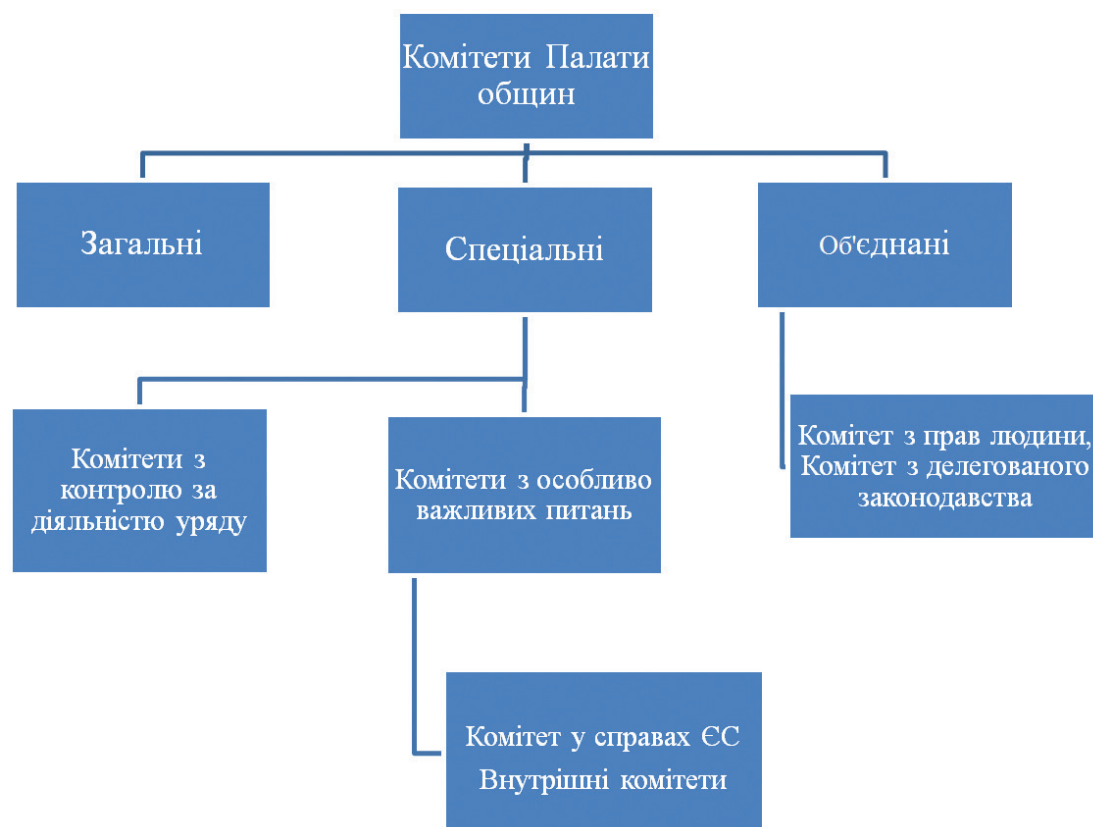
Водночас істотного перегляду та зміцнення потребує також система гарантій реалізації контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України, яка на сьогоднішній день є взагалі не відпрацьованою як у теорії парламентського права, так і у практиці функціонування парламентських комітетів в Україні. Поза 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 акта, присвяченого парламентському контролю, оскільки це порушувало б засади «економії нормативного матеріалу» («економії закону») як одну з визначальних рис принципу верховенства права¹⁸⁸.

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 значущих цілей парламентського контролю, сприяти підвищенню його ефективності в Українській державі на сучасному етапі її розвитку та на перспективу.

Додаток 1. Система парламентських комітетів у Великобританії



Комітети з нагляду за діяльністю уряду

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

Додаток 2. Парламентські комітети парламенту Угорщини

Комітети

Committee on European Affairs
Committee on Sustainable Development
Committee on Economics
Committee on Defence and Law Enforcement
Committee on Justice
Committee on the Budget
Committee on Culture
Committee on Foreign Affairs
Committee on Immunity
Committee on Agriculture
Committee on National Security
Committee on National Cohesion
Committee on Social Welfare
Committee on Business Development

Додаток 3. Комітети парламенту Латвії

Комітети

1. Foreign Affairs Committee
2. Budget and Finance (Taxation) Committee
3. Legal Affairs Committee
4. Human Rights and Public Affairs Committee
5. Education, Culture and Science Committee
6. Defence, Internal Affairs and Corruption Prevention Committee
7. Public Administration and Local Government Committee
8. Economic, Agricultural, Environmental and Regional Policy Committee
9. Social and Employment Matters Committee
10. Mandate, Ethics and Submissions Committee
11. Parliamentary Inquiry Committee
12. Public Expenditure and Audit Committee
13. National Security Committee
14. Citizenship, Migration and Social Cohesion Committee
15. European Affairs Committee
16. Sustainable Development Committee

Додаток 4. Контрольні повноваження та структура парламентських комітетів Литви

Обговорення програми Уряду; розгляд з власної ініціативи або за дорученням Сейму програм діяльності Уряду або інших державних органів по окремих областях

Заслуховування інформації та повідомлень міністерств та інших державних органів про реалізацію законів Литви та інших актів Сейму

Розгляд пропозицій щодо створення або скасування міністерств та інших державних органів

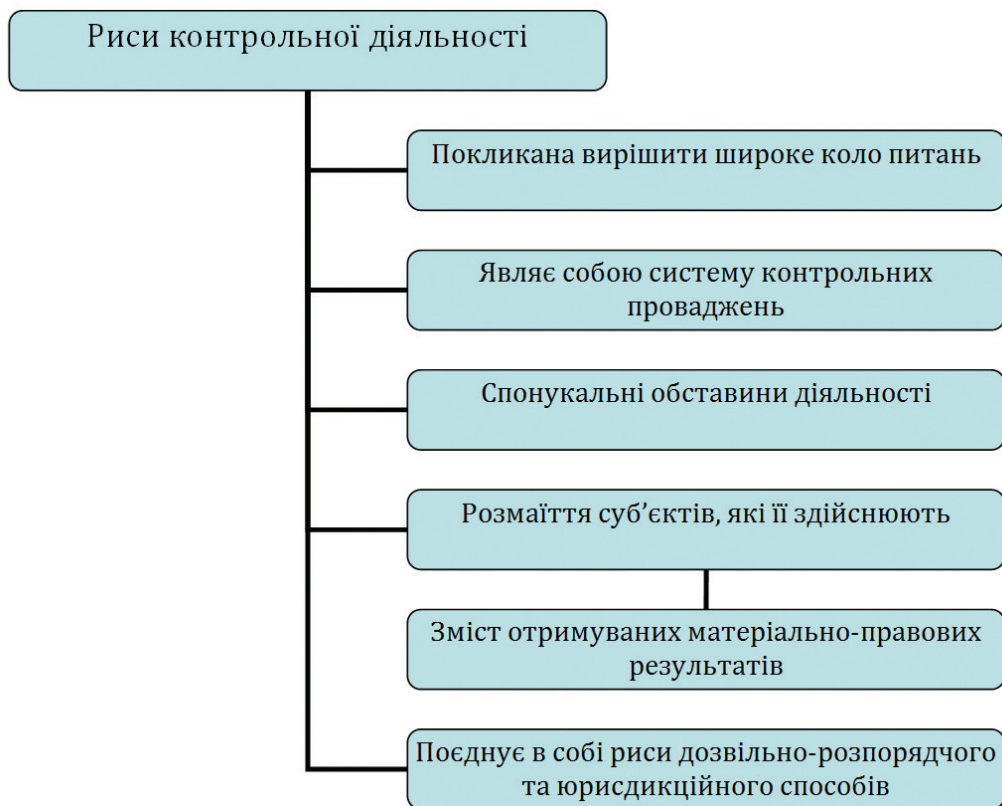
Проведення парламентського розслідування окремих проблем і представлення Сейму своїх висновків

Обговорення річних звітів про діяльність підзвітних Сейму державних органів та подання Сейму своїх висновків

Комітети

Committee on Environment Protection
 Committee on Audit
 Committee on Budget and Finance
 Committee on Economics
 Committee on European Affairs
 Committee on the Development of Information Society
 Committee on Rural Affairs
 Committee on National Security and Defence
 Committee on Social Affairs and Labour
 Committee on Health Affairs
 Committee on Education, Science and Culture
 Committee on Legal Affairs
 Committee on Foreign Affairs
 Committee on State Administration and Local Authorities
 Committee on Human Rights

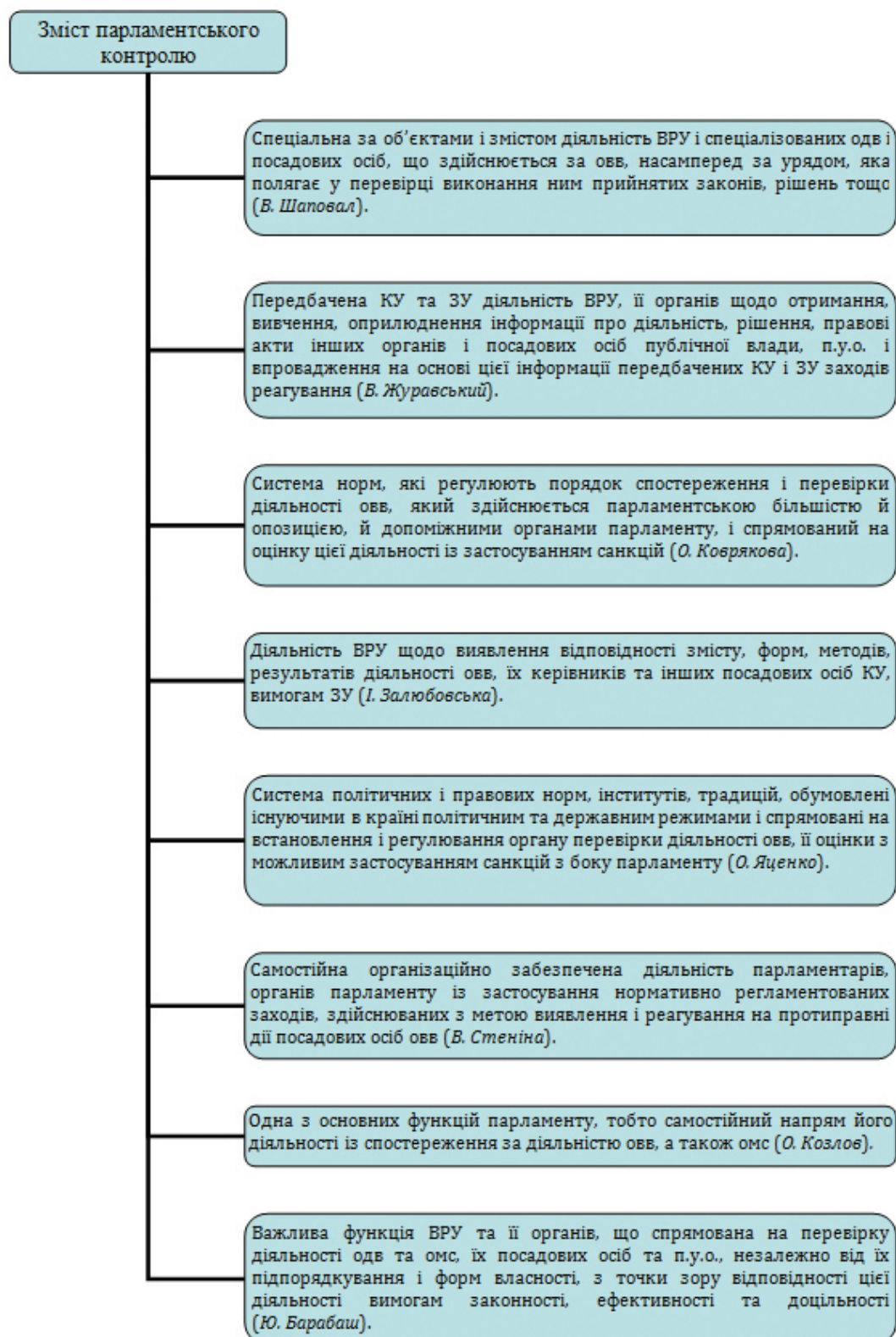
Додаток 5. Риси контрольної діяльності



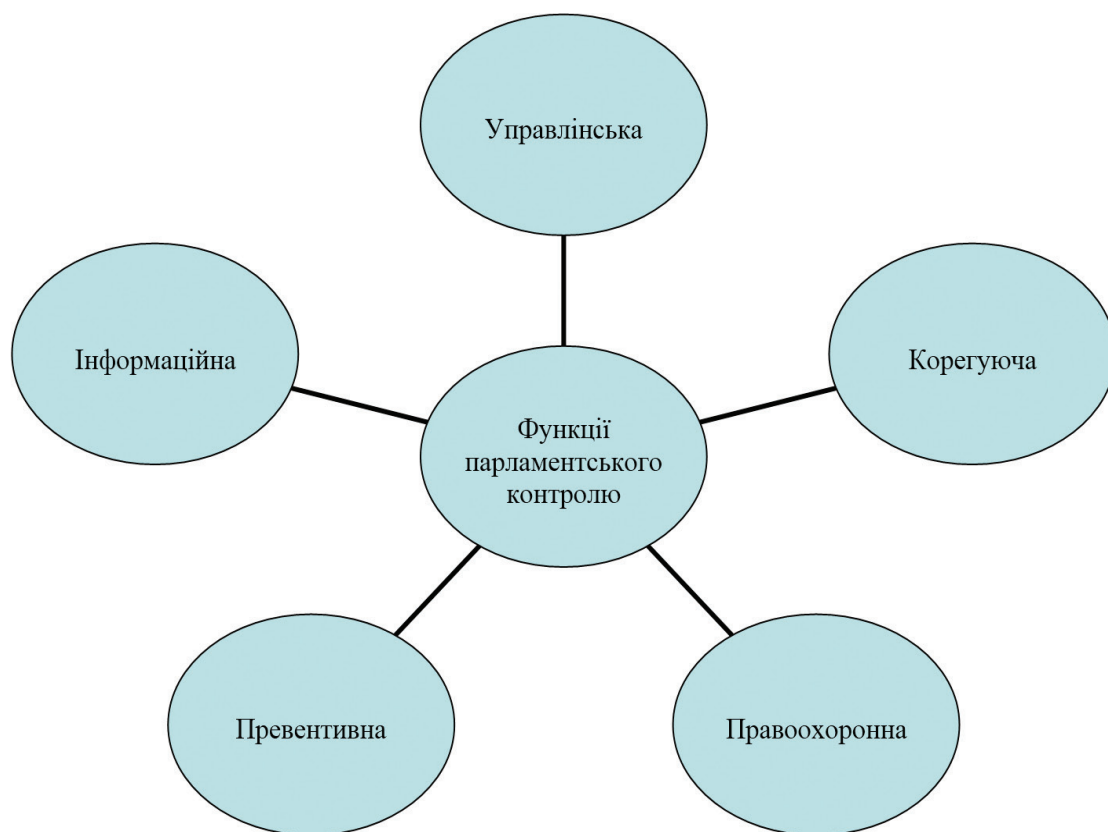
Додаток 6. Види державного контролю



Додаток 7. Погляди на природу та зміст парламентського контролю



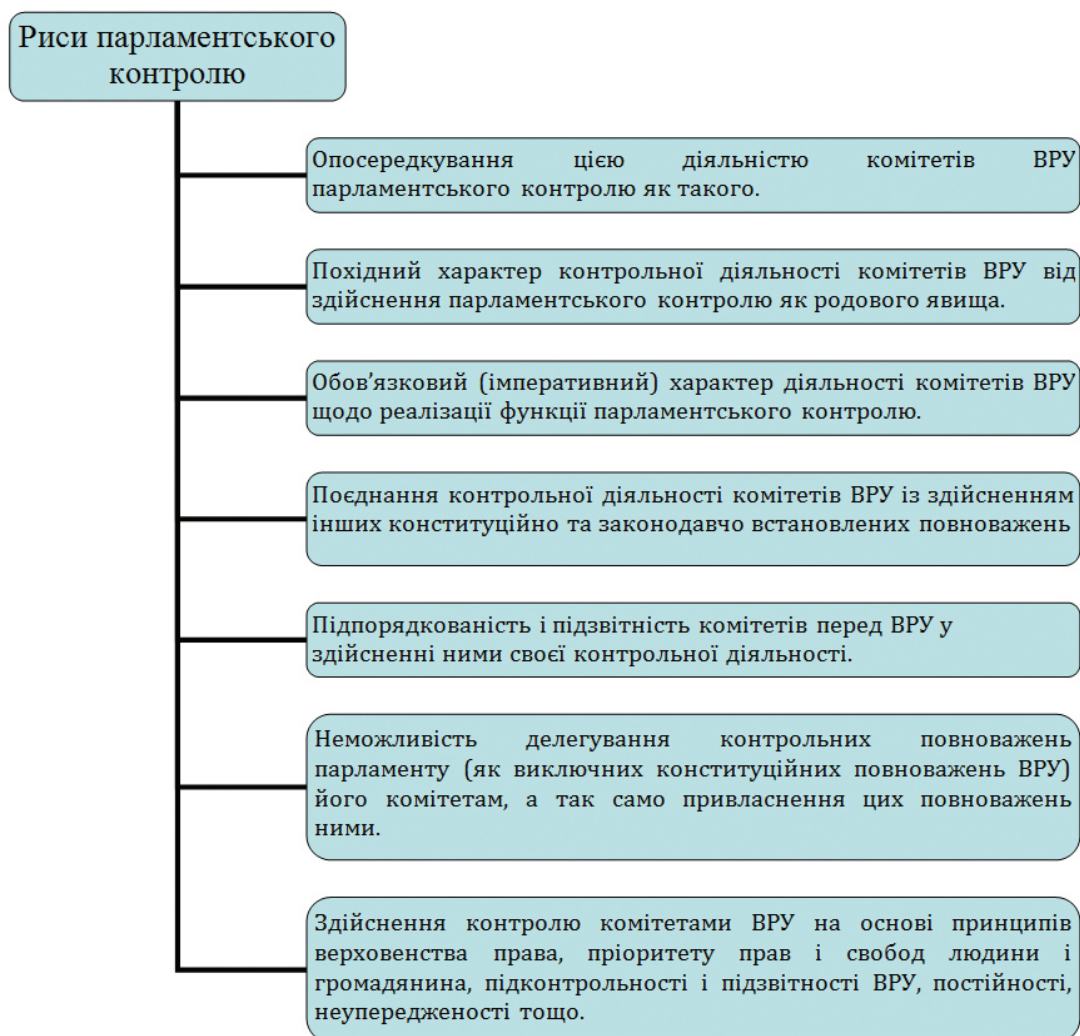
Додаток 8. Функції парламентського контролю



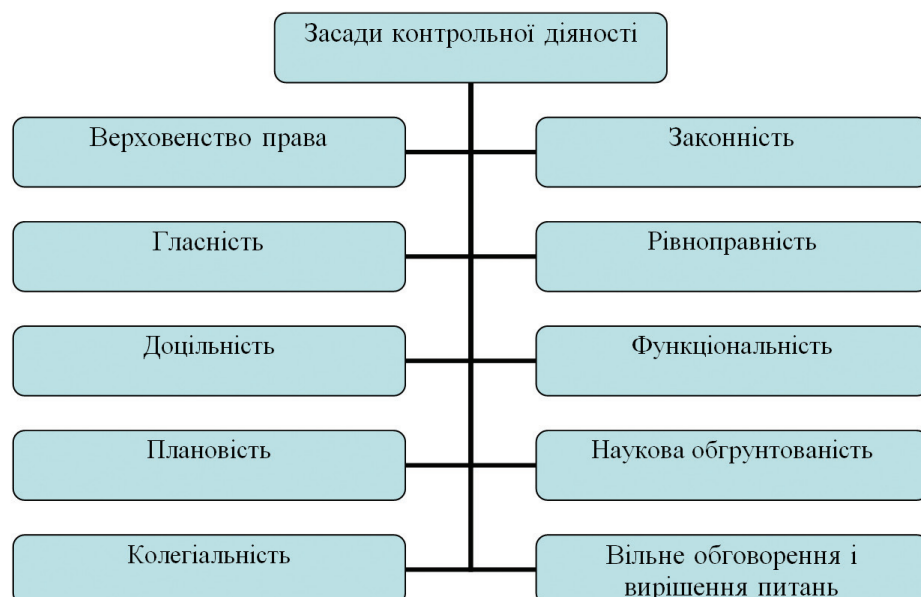
Додаток 9. Причини неефективності парламентського контролю в Україні



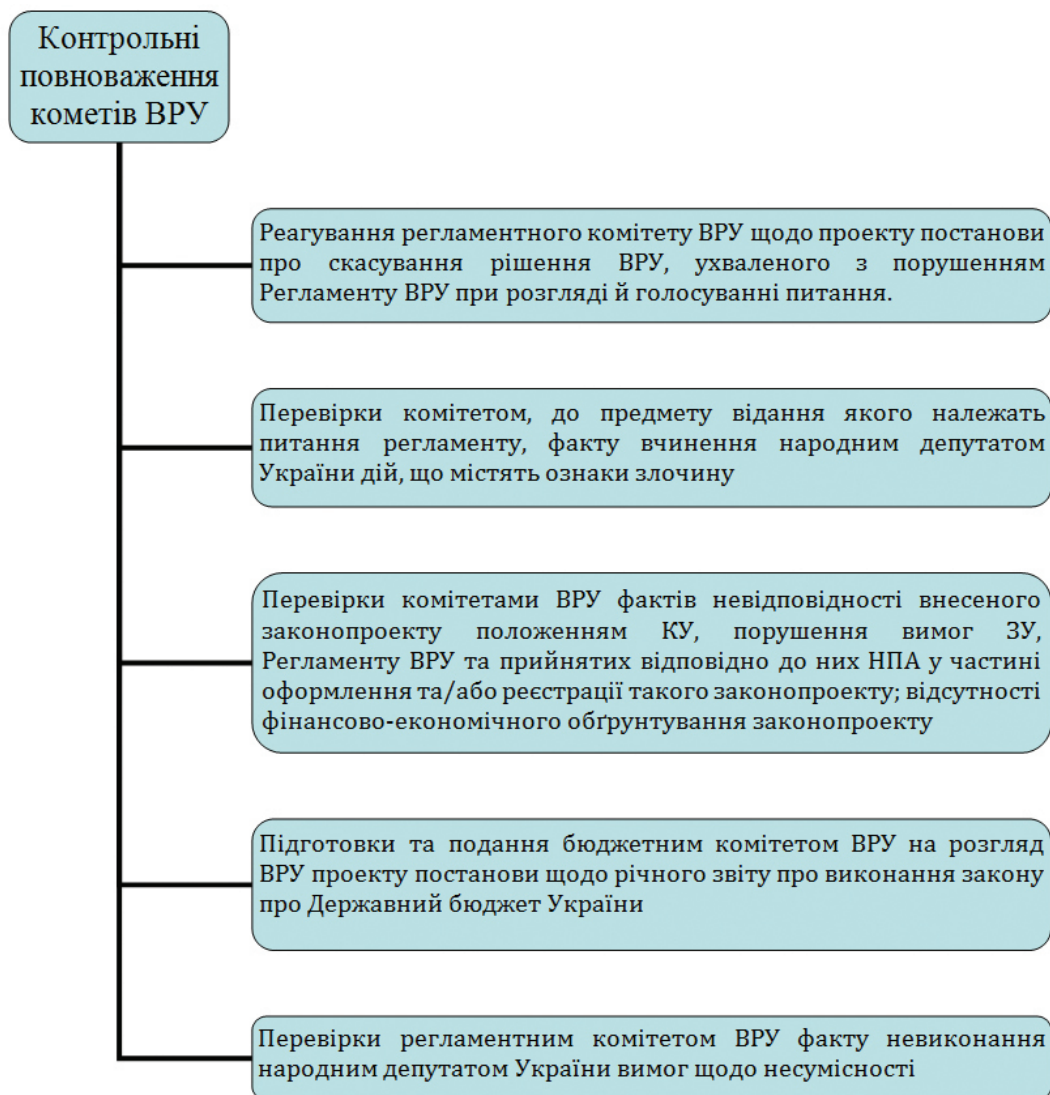
Додаток 10. Риси парламентського контролю



Додаток 11. Засади контрольної діяльності комітетів

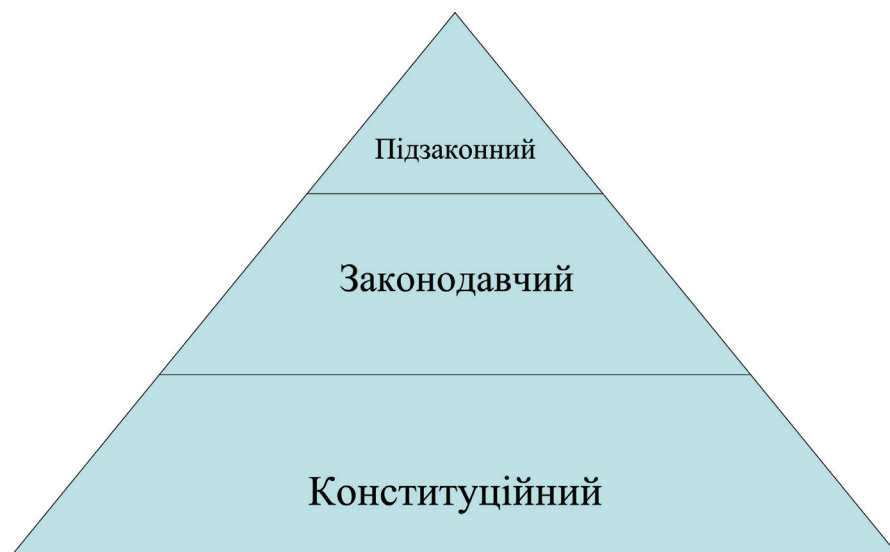


Додаток 12. Контрольні повноваження комітетів, закріплені в Регламенті ВРУ

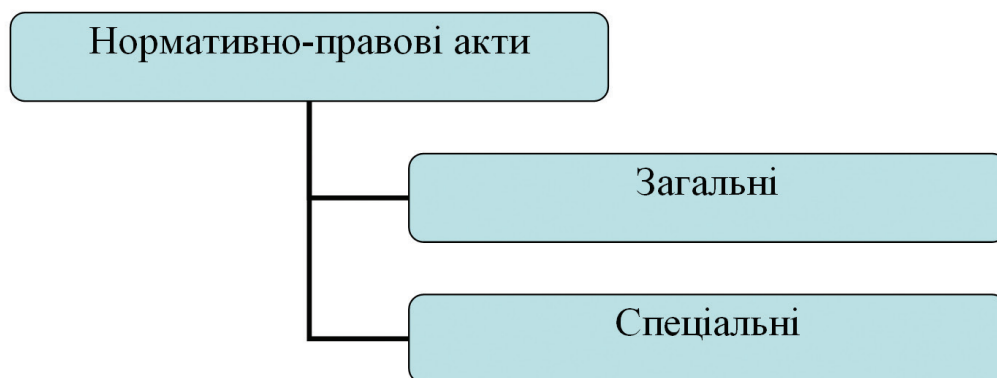


Додаток 13. Класифікація актів, що регулюють парламентський контроль

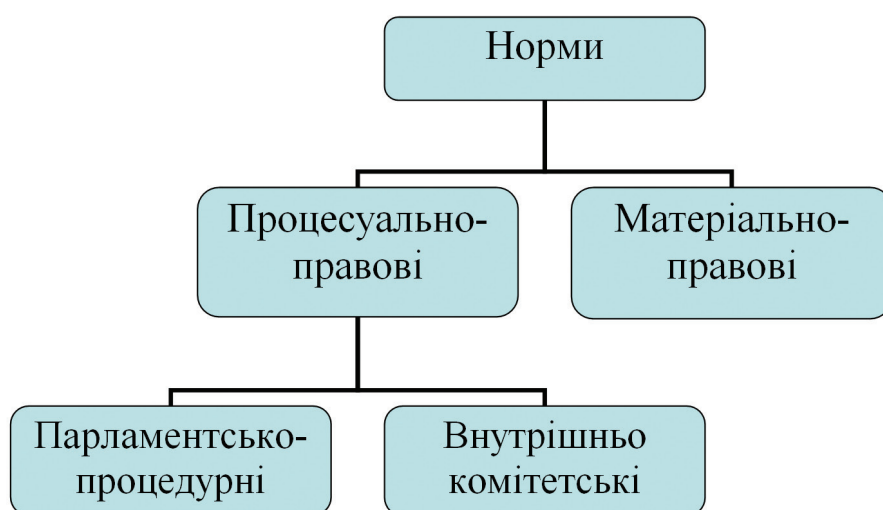
13.1. Рівні нормативно-правового регулювання парламентського контролю



13.2. Обсяг правового регулювання парламентського контролю



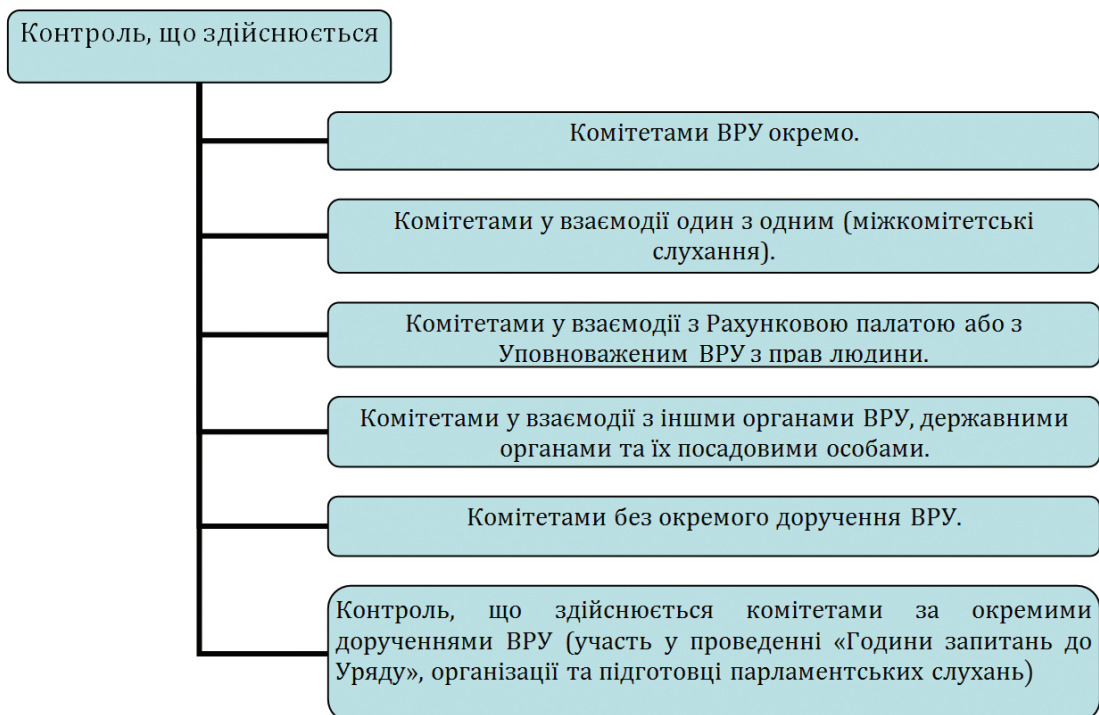
Додаток 14. Класифікація норм, що регулюють парламентський контроль



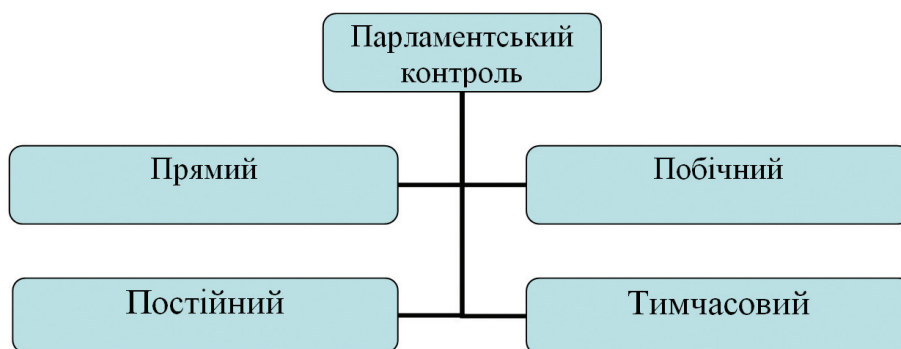
Додаток 15. Класифікація парламентського контролю за предметом



Додаток 16. Класифікація контролю за суб'єктом здійснення



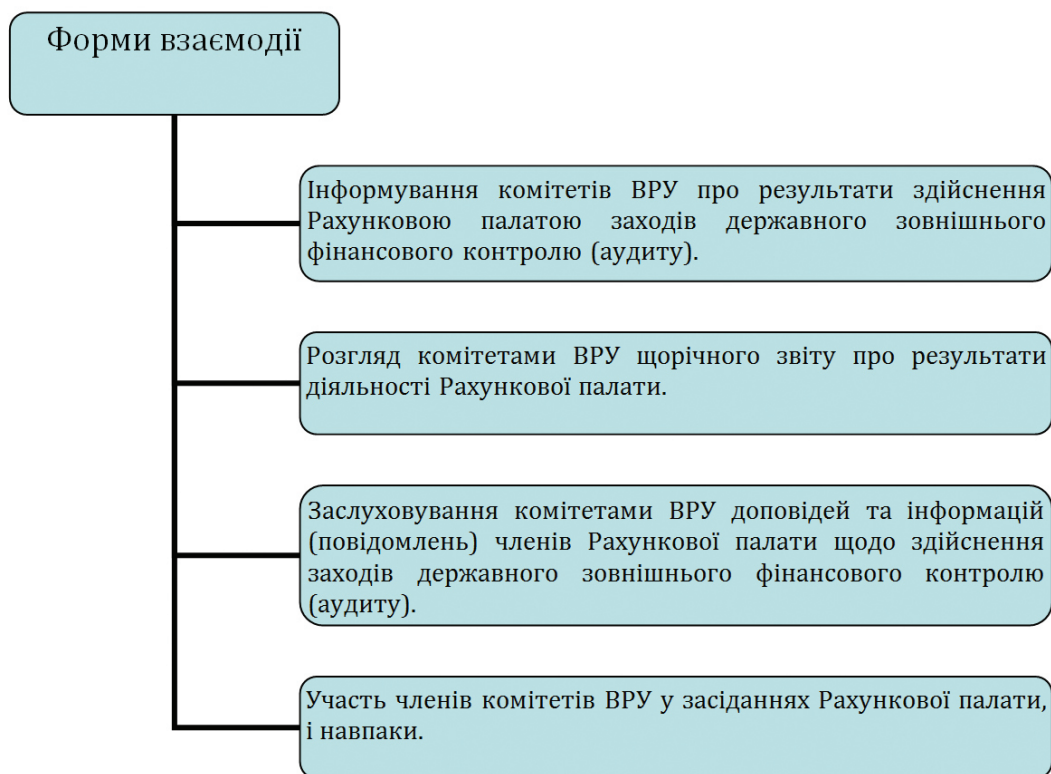
Додаток 17. Класифікація парламентського контролю залежно від способу та часу здійснення



Додаток 18. Форми здійснення парламентського контролю комітетами ВРУ



Додаток 19. Форми взаємодії комітетів та Рахункової Палати



Додаток 20. Мета контролю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини

