

УДК 342

doi.org/10.30970/jcl.2.2019.5



Христина Слюсарчук

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри конституційного права
Львівського національного університету імені Івана Франка,
м. Львів, Україна

Khrystyna Sliusarchuk

PhD in Law, assistant lecturer of the Department of Constitutional Law at
Ivan Franko National University of Lviv, Ukraine

ПАРЛАМЕНТСЬКІ КОМІТЕТИ В УКРАЇНІ: РЕФОРМУВАННЯ ЗАДЛЯ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ

PARLIAMENTARY COMMITTEES IN UKRAINE: REFORMING FOR IMPROVING EFFICIENCY

Abstract | The article focuses on the legal analysis of the sectoral structure of the Verkhovna Rada of Ukraine, examines the issues related to the formation of the committees of the Ukrainian Parliament, and suggests the ways of their reformation.

This article characterizes the status of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine and suggests the ways for improving the work of the committees. The abovementioned points are aimed at revealing the internal potential of the Verkhovna Rada of Ukraine and ensuring the effectiveness of its committees for the effective and priority direction of its activity, which is the legislative function of the Verkhovna Rada of Ukraine. Reforming the committees of the Ukrainian Parliament is of an utmost importance as they constitute one of the most essential forms of organizing the work of parliament and deputies of the Verkhovna Rada of Ukraine. The activities of the committees ensure the continuity of the functioning of the parliament as well as the effectiveness of the parliament's performance of its functions.

The functional and sectoral specialization of committees will help to solve a number of problems, in particular the ones related to an uneven load of committees, which is caused by the disproportionate division of bills for some committees: while some of them are to consider the excessive number of bills, the activity of the others is limited and directed mainly to the bills created to satisfy the needs of individual professions. There are also no sufficiently substantiated criteria for the creation of committees. After each parliamentary election the newly elected parliament creates a new system of committees on the basis of the agreements reached between the factions. In this case they are not able to effectively perform the functions assigned to the committees as the main parliamentary bodies which draft laws, prepare and preliminary consider the issues submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine.

The solution of the key issues of parliamentary structure will increase the effectiveness of the Verkhovna Rada of Ukraine as a whole. Such reviewing of the number of committees and the quality of their activities are of a paramount given the intensity of the law-making process that can be observed in the Verkhovna Rada of Ukraine of IX convocation.

Keywords: Committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine, Parliament, Parliamentary Committees.

Анотація | У статті здійснено правовий аналіз галузевого структурування Верховної Ради України, досліджені питання, пов'язані з формуванням комітетів українського парламенту, а також запропоновано напрями їх реформування.

Характеризується статус комітетів Верховної Ради України та розробляються пропозиції щодо удосконалення їх роботи, що дасть можливість розкрити внутрішній потенціал Верховної Ради України, забезпечити дієвість її комітетів для ефективного здійснення Верховною Радою України пріоритетного та провідного напрямку її діяльності – законодавчої функції. Реформування комітетів Верховної Ради України є надзвичайно вагомим, адже вони є однією з найважливіших форм організації роботи парламенту та народних депутатів України. Діяльність комітетів забезпечує безперервність функціонування парламенту, ефективність реалізації парламентських функцій.

Продумана функціональна та галузева спеціалізація комітетів допоможе вирішити цілу низку проблем, зокрема – нерівномірне навантаження комітетів, яке зумовлене тим, що надмірно велика кількість законопроектів потрапляють у сферу відання одних комітетів, в той час як інші є занадто вузькоспеціалізованими та створюються фактично з метою задоволення потреб окремих професій. Також відсутні достатньо обґрунтовані критерії створення комітетів, так як після кожних парламентських виборів новообрана Верховна Рада України, у результаті досягнутих домовленостей між фракціями, створює нову систему комітетів. В такому разі вони не здатні ефективно виконувати ті функції, які покладено на комітети як головні парламентські органи, що здійснюють законопроектну роботу та підготовку і попередній розгляд питань, що виносяться на розгляд Верховної Ради України.

Вирішення ключових проблемних питань структурування парламенту дозволить підвищити ефективність роботи Верховної Ради України загалом. Питання перегляду кількості комітетів та якості їхньої діяльності набуває особливої ваги з огляду на інтенсифікацію законодавчого процесу в державі, що спостерігаємо у Верховній Раді ІХ скликання.

Ключові слова: Комітети Верховної Ради України, Верховна Рада України, парламент, парламентські комітети.

Упродовж всього періоду незалежності України відбувається процес трансформації системи поділу державної влади, невід'ємною частиною якого є конституційно-правова модернізація статусу українського парламенту, Президента України, уряду та інших органів державної влади. У зв'язку із цим виникає необхідність дослідження правового становища Верховної Ради України та її органів. Особливо актуальним у цьому аспекті є аналіз правового статусу комітетів Верховної Ради України, що дасть можливість оптимізувати їх кількість, структуру та форми діяльності. Дослідження діяльності комітетів Верховної Ради України допоможе визначити організаційно-правові заходи, що сприятимуть підвищенню ефективності діяльності органів Верховної Ради України та українського парламенту загалом.

Питання перегляду кількості комітетів та якості їхньої діяльності набуває особливої ваги з огляду на інтенсифікацію законодавчого процесу в державі, що спостерігаємо у Верховній Раді ІХ скликання.

Метою даної статті є дослідження питань, пов'язаних з формуванням та діяльністю комітетів Верховної Ради України, а також розробка пропозицій щодо вдосконалення роботи комітетів парламенту для ефективного здійснення Верховною Радою України своїх функцій.

Протягом останнього часу важливі аспекти конституційно-правової природи парламентських комітетів та питання їх діяльності були досліджені такими науковцями, як Богачова О.В., Заєць А.П., Журавський В.С., Кастарі П., Фосскуле А. та інші. Водночас, з огляду на новели конституційної практики та політичної дійсності, низка питань теоретичного характеру залишилась невирішеною. У цій статті, звичайно, неможливо охопити увесь комплекс проблем, пов'язаних із формуванням, статусом та діяльністю парламентських комітетів, тому ми сфокусуємося на тих, які, як видається, мають найважливіше значення для забезпечення ефективності здійснення парламентських функцій.

Парламентські комітети є невід'ємною складовою системи парламентаризму та недаремно визнано одними з найважливіших організацій сучасних демократій. Незважаючи на те, що в поширеній в 1960-70-х роках науковій літературі прогнозувалось зменшення значущості парламентів, натомість насправді вони виробили нові політичні ролі, значною мірою за рахунок внесення інновацій у свою інституційну структуру, найчастіше – в парламентські комітети¹.

Сьогодні ми можемо впевнено говорити про зростання ролі парламентських комітетів. До того ж, така тенденція спостерігається не тільки в кількох парламентах, але і як глобальне явище загалом. Нові демократичні парламенти, що були створені під час хвилі демократизації по всьому світі, експериментують у пошуку більш досконалих структур комітетів. Проте й ті, що мають давні традиції парламентаризму, високорозвинені системи комітетів, прагнуть до більш різноманітних та гнучких альтернатив. Тож, парламентські комітети стали центральними інститутами демократичних парламентів сучасного світу.

Досвід багатьох країн світу свідчить, що ефективне здійснення парламентом своїх функцій можливе лише за умови відповідного структурування парламенту, організації належної діяльності органів парламенту, у тому числі – його комітетів. Тому очевидно, що продуманий підхід до створення комітетів дасть можливість розкрити внутрішній потенціал Верховної Ради України, забезпечити дієвість комітетів у здійсненні основних функцій єдиного законодавчого органу України.

Парламенти завжди були зразком і вихідним інститутом демократизації держави, а їхні комітети стали першими у синтезі демократичної політики з ефективною державною політикою². Саме завдяки комітетам діяльність парламенту набуває впорядкованого, планомірного характеру. Надважливою є роль комітетів у реалізації парламентом контрольної, законопроектної та організаційної функцій. Загальновідомо, що контроль за діяльністю уряду парламентськими комітетами є найбільш дієвим засобом запобігання безвідповідальній діяльності органів виконавчої влади, відстоювання основ правової держави, гарантування рівності усіх перед законом і зміцнення демократичних принципів як основи повноцінного функціонування та розвитку держави і суспільства.

Верховна Рада України є досить чисельним органом за своїм складом, та у зв'язку із цим реальна підготовка, обговорення й доопрацювання законопроектів, як правило, відбуваються не під час пленарних засідань, а в набагато менших за своєю чисельністю формалізованих групах законодавців – фракціях і парламентських комітетах. Діяльність комітетів розвантажує парламент від другорядних незначних питань, надаючи можливість Верховній Раді України під час пленарних засідань зосередитись на розгляді лише найважливіших із них. Як зазначає з цього приводу німецький професор А. Фосскуле, «публічні дискусії в парламенті слугують не стільки для вироблення, скільки для представлення вже прийнятих рішень, що дозволяє говорити про «депленаризацію» процесу прийняття рішень³.

У науковій літературі поширеним є погляд, відповідно до якого постійні комітети парламенту вважаються його допоміжними органами, що утворюються з депутатів для діяльності за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень парламенту. Система парламентських комітетів вважається сильною тоді, коли в даних органах концентрується основна політична і законодавча влада парламенту, а також відбувається процес напрацювання його рішень⁴.

Перелік комітетів, функціональна спрямованість їх діяльності визначаються Верховною Радою України з урахуванням важливості питань державного, господарського, соціально-культурного характеру, а також інших факторів. Вони формуються за функціональним і галузевим принципом. Функціональні комітети здійснюють одну чи декілька функцій (наприклад, Комітет з

¹ Lawrence D. Longley, Roger H. Davidson. The new roles of parliamentary committees: Frank Cass & Co.Ltd, 1998.P.1.

² Lawrence D. Longley, Roger H. Davidson. The new roles of parliamentary committees: Frank Cass & Co.Ltd. 1998.P.16.

³ Фосскуле А. Эрозия парламентской системы в Федеративной Республике Германии. Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2004. № 2. С.60.

⁴ Богачова О.В., Зайчук О. В., Копиленко О. Л. Законотворчий процес в Україні. К.: Реферат. 2006. С. 424.

питань фінансів, податкової та митної політики), а галузеві охоплюють своєю діяльністю одну або декілька галузей господарства чи соціально-культурного розвитку (наприклад, Комітет з питань економічного розвитку, Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики). Такий порядок формування комітетів Верховної Ради України робить їх мобільнішими та гнучкішими. Як зазначає державознавець П. Кастарі, спеціалізований характер роботи комітетів має наслідком і те, що члени комітетів вникають в ділову та технічну сторону обговорюваних питань значно глибше, ніж на пленарних засіданнях, де все-таки більше проявляються політичні аспекти⁵.

Основоположне значення для становлення сучасної системи комітетів Верховної Ради України мало прийняття Конституції України 28 червня 1996 р., законів України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР, «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI, «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. № 2790-XII, Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18 липня 2007 р. № 950. Зазначеними нормативно-правовими актами було здійснено правове унормування діяльності комітетів Верховної Ради України. Також разом із прийняттям Конституції України 1996 р. одразу втратила свою чинність низка положень Закону України «Про постійні комісії Верховної Ради України». Насамперед це стосувалося перейменування парламентських постійних комісій у комітети. На конституційному рівні статус, функціональне призначення парламентських комітетів, їх повноваження закріплені у ст. 89 Конституції України, яка визначила їх статус як допоміжних органів Верховної Ради України, що створюються для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконують контрольні функції та створюються з числа народних депутатів України⁶.

Кількість комітетів у Верховній Раді України визначається за принципом охоплення різних сфер діяльності, їх завдань та предметів їх відання. Комітети Верховної Ради України формуються на першій, після виборів, сесії парламенту. Верховна Рада України затверджує кількість комітетів, їх назви, кількісний склад та сферу діяльності. Кількість комітетів, їх назви та предмети відання можуть бути змінені за рішенням Верховної Ради України нового скликання до вирішення питання про формування персонального складу комітетів. Відтак структура комітетів парламенту може змінюватись від скликання до скликання Верховної Ради України.

Мінімальна та максимальна кількість осіб, які можуть входити до складу одного комітету, визначається постановою Верховної Ради України. Персональний склад комітетів формується Верховною Радою України нового скликання шляхом обрання голів, перших заступників, заступників голів, секретарів та членів комітетів. Обрання народних депутатів України до складу комітетів здійснюється на основі пропозицій депутатських фракцій, внесених з дотриманням квот, визначених Регламентом Верховної Ради України. Якщо кількість членів депутатської фракції у Верховній Раді України дорівнює кількості комітетів або є більшою, ніж кількість комітетів, депутатські фракції направляють не менш ніж по одному представнику до кожного комітету Верховної Ради України. Парламент формує склад комітетів, в який входять голова, перший заступник, заступник голови, секретар та члени комітетів, також Верховна Рада України приймає постанову, яка визначає персональний склад усіх комітетів⁷.

Згідно із Постановою Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання» від 04.12.2014 № 22-VIII в українському парламенті функціонувало 27 комітетів, до кожного з яких могли входити не менше 6 і не

⁵ Kastari P. Suomen valtiosaanto. Helsinki, 1977. P.79.

⁶ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

⁷ Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 10.05.1995 № 116/95-ВР. Відомості Верховної Ради України 1995 р. № 19. Ст. 134.

більше 35 народних депутатів України⁸. Така велика кількість комітетів Верховної Ради України однозначно не може розглядатися в якості позитиву, оскільки зростання їх чисельності потягне за собою пропорційне зменшення кількості депутатів, які працюють в них, і це може негативно позначитись на результатах роботи цих допоміжних органів Верховної Ради України.

Упродовж останніх кількох скликань кількість комітетів Верховної Ради України коливалася в межах 25-29, хоча в юридичній літературі висловлювалися думки щодо необхідності зменшення їх чисельності⁹.

При вирішенні питання про кількість комітетів у парламенті пропонують виходити з наступних загальних міркувань: 1) компетенція усіх комітетів разом має охоплювати весь комплекс питань, віднесених до відання парламенту чи відповідної палати; 2) компетенція комітетів має бути визначена так, щоб усунути дублювання та можливі претензії відразу кількох комітетів на розгляд одного і того ж питання; 3) питання, віднесені до компетенції одного комітету, мають бути однорідними за змістом і стосуватись однієї сфери суспільних відносин; 4) обсяг виконуваної певним комітетом роботи має бути приблизно однаковим або хоча б зіставним із обсягом роботи інших комітетів; 5) оскільки на засіданнях комітетів має проводитись поглиблене фахове обговорення й вивчення питань, і ці засідання не повинні перетворюватись на зменшену копію пленарних засідань парламенту, то склад комітету не може бути надто численним¹⁰.

У більшості демократичних країн світу, незважаючи на те, що парламент є найвищим органом законодавчої влади, законодавчі ініціативи переважно надходять від уряду. В Україні ситуація здебільшого протилежна, і це тягне за собою низку наслідків: перевантаженість народних депутатів, комітетів Верховної Ради України, домінування кількості законів над їх якістю, їх неузгодженість між собою, відсутність чіткої координації між урядом та парламентом, відповідно підкреслюється актуальність цих проблем. Та щоб їх виявити і проаналізувати, з жовтня 2015 року по січень 2016 року у Верховній Раді працювала Оціночна місія Європейського Парламенту під керівництвом Пета Кокса. Результатом цієї роботи стала Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, у якій запропоновано врегулювати кількість законопроектів через їх зменшення до двадцяти, які обиратимуться з-поміж зареєстрованих перед початком кожної сесії за пропорційним принципом відповідно до кількісного складу фракції чи групи, змінити календарний план роботи Верховної Ради, об'єднуючи пленарно-комітетські тижні та відмовитися від тижнів, цілком присвячених роботі в комітетах, перед поданням будь-якого важливого законопроекту надавати профільному комітету Верховної Ради так звану «Білу Книгу» – документ, що буде пояснювати політичні цілі та запропоновані заходи щодо цієї законодавчої ініціативи. «Білу Книгу» має обговорити профільний комітет і видати відповідний висновок¹¹.

17 березня 2016 року Верховна Рада України ухвалила Постанову, якою взяла за основу цей документ, який містить всього 52 рекомендації щодо поліпшення роботи Верховної Ради України в частині інституційної спроможності, покращення якості законодавчого процесу, забезпечення відповідності законодавства нормам Європейського Союзу тощо. Ці дебати передбачають обговорення конкретних пропозицій, викладених у Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, підготовленої Місією Європейського Парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, та створення законопроекту № 6256 про реформу парламенту, яким пропонувалося передбачити, що у Верховній Раді України дев'ятого

⁸ Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання: Постанова Верховної Ради України від 04.12.2014. № 22-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015 р. № 1. С. 24. Ст. 10.

⁹ Заєць А.П. Правова держава в контексті сучасного українського досвіду: монографія. К.: Парламентське вид-во, 1999. С. 185-186.

¹⁰ Журавський В.С. Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретико-правовий аспект: монографія. К.: Ін-держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. С. 172-175.

¹¹ Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності ВРУ, підготовлених Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса (Рекомендація № 17).

скликання буде функціонувати не більше 20 комітетів, які повинні чітко співвідноситися зі сферами діяльності міністерств уряду¹².

Надмірно велика кількість комітетів парламенту восьмого скликання створювала цілу низку проблем, таких як нерівномірне навантаження кожного із комітетів, де велика кількість законопроектів потрапляє у сферу відання кількох комітетів; окремі комітети створені надмірно вузько-спеціалізованими з метою задоволення потреб окремих професій чи сфер діяльності приватного бізнесу, а деякі окремі комітети є абсолютно непопулярними серед депутатів Верховної Ради України, що також впливає на діяльність органів парламенту в цілому. Тому важливим є питання щодо перегляду кількості комітетів Верховної Ради України та необхідність зменшення їх чисельності.

На думку Центру політико-правових реформ України, може бути розглянута модифікація Комітету з питань закордонних справ та Комітету з питань європейської інтеграції у зв'язку із їхнім об'єднанням, а також Комітету з питань забезпечення правопорядку та Комітету з питань запобігання корупції. Причиною і обґрунтуванням їх розділення є виконання другими комітетами в цих парах специфічних функцій – контроль за відповідністю всіх законопроектів, належно, завданням європейської інтеграції та антикорупційним стандартам. У разі об'єднання цих комітетів необхідним буде суттєве посилення секретаріатів цих новостворених комітетів. Граничні межі кількості депутатів, згідно даних Центру політико-правових реформ, у комітетах варто встановити в межах від 20 до 25, через наступну формулу: 424 (всього депутатів) мінус 8 депутатів, які входять до керівництва Верховної Ради України та голови фракцій, дорівнює 416 депутатів Верховної Ради України, ділимо на 18 комітетів та як результат – 23,11 народних депутатів у кожному із комітетів парламенту¹³.

Через вузькі сфери діяльності деякі комітети парламенту не відображають погляди всього органу законодавчої влади в конкретній сфері, таким чином не виконується повною мірою попередня підготовка питань, щоб бути максимально підтриманими на засіданні парламенту. Переважно у комітетах з надто вузькими сферами діяльності у складі домінують представники цих спеціальностей, де, відповідно, певна група захоплює становище «лідера», а отже, даний комітет працює в інтересах цієї групи.

Тому питання перегляду кількості комітетів з метою посилення ефективності діяльності Верховної Ради України набуло актуальності з огляду на інтенсифікацію законодавчого процесу, що посилить роль комітетів Верховної Ради у ньому. Та й сьогодні між новообраними депутатами парламенту дев'ятого скликання на першому засіданні парламенту було вирішено питання реформування комітетів Верховної Ради України щодо кількості профільних комітетів у ній, де зменшено кількість комітетів Верховної Ради України з 27 до 23. Окрім того, попередньо було підтримано мінімальний та максимальний кількісний склад комітетів – 7 і 31 депутат. Кількість комітетів скоротили шляхом об'єднання деяких з них між собою, наприклад, Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування об'єднано у Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, Комітет з питань податкової та митної політики об'єднано з Комітетом питань фінансової політики і банківської діяльності у Комітет з питань фінансів податкової та митної політики. Комітет з питань культури і духовності було ліквідовано повністю, а колишній Комітет свободи слова та інформаційної політики було розділено на два нові комітети – Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики та Комітет з питань свободи слова, що видається недоцільним через ймовірне низьке навантаження цих двох комітетів у порівнянні з іншими, об'єднаними між собою.

¹² "Про комітети Верховної Ради України" та "Про центральні органи виконавчої влади" щодо оптимізації роботи комітетів Верховної Ради України та співвідношення предметів їх відання із сферами діяльності міністерств: Проект Закону про внесення змін до законів України № 6256 від 28.03.2017р.

¹³ Пропозиція щодо необхідності зміни кількості комітетів у Верховній Раді України. Дані Центру політико-правових реформ України. Офіційний веб-сайт. URL: <http://pravo.org.ua>

Важливою є проблема поділу місць у комітетах. Так, політична партія «Слуга Народу» включає в себе 254 депутати, що становить приблизно 60% від складу Верховної Ради України. Отже, в кожному комітеті парламенту політична партія «Слуга Народу» матиме 60% місць. Відповідно, політична партія «Опозиційна платформа за життя» отримає 10% місць (від 1 до 3 місць у кожному комітеті), політична партія «Батьківщина» та «Європейська солідарність» – по 6% (по 1-2 місця у кожному комітеті), партія «Голос» – 5% (по 1-2 місця, проте не матиме представників у 6 комітетах). Ще 13% місць у кожному комітеті припадає на позафракційних депутатів¹⁴.

Це свідчить про те, що розподіл місць по різних комітетах парламенту дуже нерівномірний. Місця в комітетах Верховної Ради України діляться пропорційно до розміру фракцій, а отже, у всіх комітетах буде панувати монобільшість. Тут, на наш погляд, йдеться про політичні мотиви, зокрема прагнення правлячої парламентської коаліції забезпечити своїх ключових представників керованими позиціями в якомога більшій кількості комітетів.

Порівняльна таблиця комітетів Верховної Ради України VIII та IX скликання¹⁵

VIII скликання	IX скликання
Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин;	Комітет з питань аграрної та земельної політики;
Комітет з питань запобігання і протидії корупції;	Комітет з питань антикорупційної політики;
Комітет з питань бюджету;	Комітет з питань бюджету;
Комітет з питань свободи слова та інформаційної політики;	Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики;
Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи;	Комітет з питань екологічної політики та природокористування;
Комітет з питань економічної політики;	Комітет з питань економічного розвитку;
Комітет з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки;	Комітет з питань енергетики та житлово-комунальних послуг;
Комітет з питань охорони здоров'я;	Комітет з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування;
Комітет у закордонних справах;	Комітет з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва;
Комітет з питань європейської інтеграції;	Комітет з питань інтеграції України з Європейським Союзом;
Комітет з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму;	Комітет з питань молоді і спорту;

¹⁴ Онлайн газета «Українська правда». Офіційний веб-сайт. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/08/20/7224030/>

¹⁵ Таблицю сформовано згідно даних офіційних веб-сайтів комітетів Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_komitis_site

Комітет з питань національної безпеки і оборони;	Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки;
Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства + Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування;	Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування;
Комітет з питань освіти і науки	Комітет з питань освіти, науки та інновацій
Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин;	Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин;
Комітет з питань правової політики та правосуддя;	Комітет з питань правової політики;
Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності;	Комітет з питань правоохоронної діяльності;
Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України;	Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України;
Комітет з питань свободи слова та інформаційної політики;	Комітет з питань свободи слова;
Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення + Комітет у справах ветеранів та осіб з інвалідністю;	Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів;
Комітет з питань транспорту;	Комітет з питань транспорту та інфраструктури;
Комітет з питань податкової та митної політики + Комітет з питань фінансової політики і банківської діяльності;	Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики;
Комітет з питань інформатизації та зв'язку.	Комітет з питань цифрової трансформації.

У зв'язку із наявністю низки проблем, яка впливає насамперед із нерівномірної чисельності комітетів та їх членів, що породжує собою нерівномірне виконання покладених на допоміжні органи Верховної Ради України функцій, доцільним є порівняння чисельності комітетів Верховної Ради України із комітетами парламентів країн Європейського Союзу, у яких парламенти є теж однопалатними.

Одним із найбільш чисельних однопалатних парламентів Європейського Союзу за кількістю депутатів, що є наближеним до кількості депутатів Верховної Ради України, є Риксдаг, парламент Швеції, що налічує 349 депутатів, які обираються на чотири роки. У Риксдазі функціонують 15 парламентських комітетів, по 17 членів у кожному, що розподіляються пропорційно кількості мандатів, отриманих партіями відповідно до результатів останніх виборів: Комітет з соціальних питань, Комітет з питань Конституції, Комітет з питань культури, Комітет з питань оборони, Комітет з питань освіти, Комітет з навколишнього середовища і сільського господарства, Комітет з фінансових питань, Комітет з питань зовнішньої політики, Комітет з питань охорони здоров'я та добробуту, Комітет з питань промисловості та торгівлі, Комітет з питань правосуддя, Комітет з

питань ринку праці, Комітет соціального страхування, Комітет з питань оподаткування, Комітет з питань транспорту та зв'язку.

Крім цього, будь-який комітет Риксдагу може погодитися працювати з певним питанням разом з іншим комітетом або з кількома іншими комітетами. У цьому випадку утворюється тимчасовий спільний комітет. Одним із прикладів такого комітету, який неодноразово формувався, є спільний Комітет з питань зовнішньої політики та Комітет з питань оборони.

Також у парламенті Швеції функціонує Комітет з питань ЄС, який зустрічається зі своїми колегами в парламентах інших країн-членів ЄС для обговорення актуальних питань. Наприклад, він збирається з органами ЄС у національних парламентах кожні півроку на Конференції парламентських комітетів з питань союзних парламентів Європейського Союзу (COSAC). Важливим завданням COSAC є обмін досвідом щодо того, як парламенти можуть контролювати дії урядів в ЄС¹⁶.

До прикладу, Фінляндія, як і Швеція, теж входить до країн Балтійського моря, у ній функціонує однопалатний парламент (Едускунта), що складається з 200 депутатів, до якого входить 15 постійних спеціальних комітетів та Великий комітет, який зосереджується загалом на справах ЄС. Як правило, кожен комітет займається питаннями, які належать до сфери відповідного міністерства. Наприклад, Комітет з соціальних питань та охорони здоров'я займається питаннями, які належать до Міністерства соціальних питань та охорони здоров'я, Комітетом з питань освіти та культури, з питаннями, що належать до сфери діяльності Міністерства освіти республіки.

Комітети призначаються на весь виборчий період, який становить чотири роки. Склад кожного комітету відображає відносні сили парламентських груп. На практиці депутатські групи ділять місця комітетів та призначають їх членів. Кожен комітет має 17 членів та 9 заступників, за винятком Фінансового комітету (21 + 19), Ревізійного комітету (11 + 6) та Великого комітету (25 + 13). Кожен депутат Едускунти зазвичай належить до двох комітетів¹⁷.

На прикладі цих двох країн ми бачимо схожу структуру парламентів та набір комітетів, що є раціональною, обґрунтованою і такою, що може забезпечити якісне функціонування комітетів та ефективне виконання ними своїх повноважень, у зв'язку із рівномірним навантаженням кожного із комітетів та виконанням їхніх функцій через реалізацію завдань комітетів із відповідними міністерствами.

Розбіжною є діяльність комітетів Верховної Ради України, де часто деякі комітети надто маленькі за чисельністю та майже всі народні обранці в них займають керівні посади. Щодо цього доцільним є аналіз Комітету з питань будівництва містобудування і житлово-комунального господарства, який налічував всього дванадцять депутатів Верховної Ради України, де вісім депутатів з дванадцяти посідали у ньому керівні посади. Те саме стосується Комітету з питань науки і освіти, кількісний склад якого налічував всього шість депутатів, чотири з яких займали керівні посади у ньому. Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи включав в себе тринадцять депутатів, десять з яких займали у ньому керівні посади¹⁸. Очевидно, що така структура допоміжних органів парламенту не сприяє ефективності здійснення їхньої діяльності та унеможливорює повну реалізацію функцій, які покладені на комітети Верховної Ради України.

Висновки. Дослідження структури Верховної Ради України останніх двох скликань, досвіду структурування парламентів держав із найвищими показниками демократії та верховенства права, а також аналіз доктринальних джерел, присвячених означеній проблемі, дають підстави зробити кілька висновків.

По-перше, існуючу структуру українського парламенту за галузевим та функціональним критеріями не можна вважати досконалою чи навіть ефективною. Надмірна фрагментація (велика кількість комітетів), що неминуче призводить до малочисельності окремих комітетів, не дає

¹⁶ Офіційний веб-сайт парламенту Фінляндії. URL:

<https://web.archive.org/web/20071217023715/http://web.eduskunta.fi/Resource.php/parliament/committees/index.htm>

¹⁷ Офіційні веб-сайти комітетів Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_komitis_site

¹⁸ Офіційні веб-сайти комітетів Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_komitis_site

можливостей останнім належно, якісно та добросовісно виконувати їхні функції. Неспіврозмірно велика кількість розглянутих чи розроблених ними законопроектів упродовж короткого терміну часу може свідчити або про поверхневий підхід, або про просування лобістських законопроектів.

По-друге, серйозним чинником, що негативно впливає на роботу комітетів Верховної Ради України, є відсутність достатньо обґрунтованих критеріїв їх створення. Після кожних парламентських виборів новообрана Верховна Рада України у результаті досягнутих домовленостей між фракціями створює нову систему комітетів. Лідери депутатських фракцій часто наполягають на збільшенні їхньої кількості для того, щоб представники кожної із фракцій мали керівні посади в комітетах. На нашу думку, оптимальна структура парламентських комітетів має місце за умови, коли напрями діяльності комітетів збігаються із профільною спрямованістю діяльності урядових міністерств. Проте позитивним є обраний напрямок зі зменшення кількості комітетів Верховної Ради України, особливо в частині оптимізації комітетів, що мають низьке навантаження. Це важливо для посилення ефективності роботи Верховної Ради України.

Список використаних джерел

Бібліографія:

- 1 Kastari P. Suomen valtiosaanto. Helsinki, 1977. P.79.
- 2 Lawrence D. Longley, Roger H. Davidson. The new roles of parliamentary committees: Frank Cass & Co.Ltd, 1998. P.20.
- 3 Богачова О. В., О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко. Законотворчий процес в Україні. К.: Реферат. 2006. С. 424.
- 4 Журавський В.С. Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретико-правовий аспект: монографія. К.: Ін-держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. С. 344.
- 5 Заєць А.П. Правова держава в контексті сучасного українського досвіду: монографія. К.: Парламентське вид-во, 1999. С. 186.
- 6 Офіційні веб-сайти комітетів Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_komitis_site
- 7 Офіційний веб-сайт парламенту Фінляндії. URL: <https://web.archive.org/web/20071217023715/http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/committees/index.htm>
- 8 Офіційний веб-сайт парламенту Швеції. URL: <https://www.riksdagen.se/en/committees/the-15-parliamentary-committees/>
- 9 Онлайн газета «Українська правда». Офіційний веб-сайт. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/08/20/7224030/>
- 10 Пропозиція щодо необхідності зміни кількості комітетів у Верховній Раді України. Дані Центру політико-правових реформ України. Офіційний веб-сайт. URL: <http://pravo.org.ua/ua>
- 11 Фосскуле А. Эрозия парламентской системы в Федеративной Республике Германии. Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2004. № 2. С. 59-64.

Перелік юридичних документів:

1. Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності ВРУ, підготовлених Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса (Рекомендація № 17)
2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 10.05.1995 № 116/95-ВР / Відомості Верховної Ради України 1995 р., № 19, стаття 134
4. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання: Постанова Верховної Ради України від 04.12.2014 № 22-VIII/ Відомості Верховної Ради України. 2015 р., № 1, стор. 24, стаття 10
5. "Про комітети Верховної Ради України" та "Про центральні органи виконавчої влади" щодо оптимізації роботи комітетів Верховної Ради України та співвідношення предметів їх відання із сферами діяльності міністерств: Проект Закону про внесення змін до законів України № 6256 від 28.03.2017р.

References

Bibliography:

- 1 Kastari P. Suomen valtiosaanto. Helsinki, 1977. R.79.

- 2 Lawrence D. Longley, Roger H. Davidson. The new roles of parliamentary committees: Frank Cass & Co.Ltd, 1998. P.20.
- 3 Bohachova O. V., O. V. Zaichuk, O. L. Kopylenko. Zakonotvorchyi protses v Ukraini. K.:Referat. 2006.S. 424.
- 4 Fosskule A. Эрозыя parlamentskoi systemy v Federatyvnoi Respublyke Hermanyy..Konstytutsyonnoe pravo: Vostochnoevropeskoe obozrenye. 2004. № 2. S. 59–64.
- 5 Ofitsiini veb-saity komitetiv Verkhovnoi Rady Ukrainy URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_komitis_site
- 6 Ofitsiyni veb-sait parlamentu Finliandii. URL: <https://web.archive.org/web/20071217023715/http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/committees/index.htm>
- 7 Ofitsiyni veb-sait parlamentu Shvetsii. URL: <https://www.riksdagen.se/en/committees/the-15-parliamentary-committees/>
- 8 Onlain hazeta «Ukrainska pravda». Ofitsiyni veb-sait. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/08/20/7224030/>
- 9 Propozytsiia shchodo neobkhidnosti zminy kilkosti komitetiv u Verkhovnii Radi Ukrainy. Dani Tsentru polityko-pravovykh reform Ukrainy. Ofitsiyni veb-sait. URL: <http://pravo.org.ua>
- 10 Zaiets A.P. Pravova derzhava v konteksti suchasnoho ukrainskoho dosvidu: monohrafiia. K.: Parlamentske vyd-vo, 1999. S.186.
- 11 Zhuravskiy B.C. Ukrainskyi parlamentaryzm na suchasnomu etapi: teoretyko-pravovyi aspekt: monohrafiia. K.: In-derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2001.S. 344.

List of legal documents:

1. Dopovid ta Dorozhnia karta shchodo vnutrishnoi reformy ta pidvyshchennia instytutsiinoi spromozhnosti VRU, pidhotovlenykh Misiieiu Yevropeiskoho parlamentu z otsinky potreb pid holovuvanniam Peta Koksa (Rekomendatsiia № 17) Прийнято до друку: 1.09.2019р.
2. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28 chervnia 1996 r. № 254k/96-VR / Verkhovna Rada Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1996. № 30. St. 141.
3. Pro komitety Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 10.05.1995 № 116/95-VR / Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy 1995 r., № 19, stattia 134.
4. Pro perelik, kilkisnyi sklad i predmety vidannia komitetiv Verkhovnoi Rady Ukrainy vosmoho sklykannia: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 04.12.2014 № 22-VIII/ Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2015 r., № 1, stor. 24, stattia 10.
5. "Pro komitety Verkhovnoi Rady Ukrainy" ta "Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady" shchodo optymizatsii roboty komitetiv Verkhovnoi Rady Ukrainy ta spivvidnoshennia predmetiv yikh vidannia iz sferamy diialnosti ministerstv: Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do zakoniv Ukrainy № 6256 vid 28.03.2017r.