

*Матейчук Р. І.,**здобувач кафедри теорії держави і права,
конституційного права і державного управління**Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара*

ПОРЯДОК СТВОРЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОМІТЕТІВ

Анотація. Автор досліджує порядок створення комітетів парламенту України. Стаття акцентує увагу на взаємозв'язку складу комітету з політичною системою, властивою державі; необхідністю правової регламентації статусу парламентської опозиції як необхідного учасника формування робочих органів і важливої протидії концентрації владних повноважень в єдиної політичної сили. Аналізується склад комітетів у парламенті 8-го скликання.

Ключові слова: парламент, парламентаризм, народний депутат, комітет, робочий орган, завдання, засідання, підготовча робота, функції, опозиція.

Постановка проблеми. Незважаючи на очевидну слабкість парламентських традицій в Україні, перші кроки парламентаризму завжди викликали схвалення і надії. Держава вступила на конституційний шлях, і є сподівання, що перепони, які зустрічатимуться, не завадять їй побудувати конституційний лад у всій його повноті.

Справжнє ставлення народу до парламенту з найбільшою очевидністю проявляється в дні політичних криз, коли над парламентом нависає загроза припинення діяльності. Потрібно віддати належне виборцю: попри критичну оцінку парламенту і парламентаризму, він ніколи не підтримував ідею ліквідації законодавчої інституції. Разом з тим українське суспільство, яке не звикло до парламентської демократії і було зражене у своїх надіях на швидке і справедливе вирішення наболілих проблем конституційним шляхом, зустрічає новини про реформи в діяльності легіслатури індиферентно.

Які причини кризи парламентаризму в Україні? Чому орган держави не в змозі виконати проголошені ним же завдання, вирішити актуальні проблеми суспільного розвитку?

З величезного масиву прямих і непрямих, важливих і другорядних факторів і обставин можна виділити наступні:

- зштовхування слабого інституту демократії, який лише формується, з бюрократично організованою владою, що переходить у відкрите протистояння, конфлікт і боротьбу на знищення;
- неготовність українського суспільства сприймати парламентаризм і тверезо оцінити його можливості, небажання захищати слабкі паростки парламентської демократії;
- слабкість самого парламентаризму в Україні, відсутність політичної, а подекуди і загальної культури, непрофесійність, піддатливість спокусам державних службовців усіх щаблів, а не лише парламентаріїв.

Парламентаризм може набути сили і стати впливовим фактором суспільного розвитку в разі формування корпусу професійних народних депутатів, консолідації політичних сил у дво-, трипартійну систему (одна при владі, інша – в опозиції) [1, с. 6, 11–13]; формування комплексного підходу при реорганізації правового статусу парламенту на основі ґрунтовної аналітичної роботи (до та після впровадження), яка потребує значних людських, фінансових та часових ресурсів; налагодження ефек-

тивної комунікації між урядом та парламентом, зростання при цьому ролі та функцій парламентських комітетів, особливо в частині контрольних повноважень та комунікації з виконавчою гілкою влади [2].

Проблематикою парламенту і парламентаризму займалися багато науковців і практиків. Їхні теоретичні напрацювання є цінними з огляду на можливість імплементації в нормативну площину. О.М. Анохін, Ю.Г. Барабаш, А.З. Георгіца, І.Я. Заяць, В.В. Маклаков, В.П. Колісник, В.Ф. Погорілко, В.О. Серьогін, І.Є. Словська, О.В. Скрипнюк, О.В. Совгіря, О.Ф. Фрицький, В.І. Чушенко, Ю.С. Шемшученко, П.П. Шляхтун, О.Н. Ярмиш та багато інших авторів зробили вагомий внесок у розвиток парламентського права й конституційного права загалом.

Метою статті є спроба опрацювати матеріал з питань формування парламентських комітетів як складової частини становлення інституту парламенту та впливу структури цих органів на діяльність державного органу.

Виклад основного матеріалу дослідження. За своїм конституційним статусом комітети Верховної Ради України є органами, які мають предметно визначену компетенцію та забезпечують здійснення парламентом його повноважень. При цьому, будучи внутрішніми органами законодавчої установи, комітети не є самостійною системою органів державної влади [3, с. 619].

Перелік комітетів затверджується в разі необхідності на першій сесії Верховної Ради нового скликання більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу до вирішення питання про формування персонального складу комітетів. Крім того, затверджуються назви та предмети їх відання (ч. 2 ст. 81 Регламенту Верховної Ради України, ч. 1 ст. 5 Закону «Про комітети Верховної Ради України») [4; 5].

Безперечно, що кількість, розмір і склад парламентських комітетів варіюються, а загальна кількість депутатів у парламенті суттєво впливає на число комітетів, які будуть створені. Загалом, склад комітету відтворює склад парламенту. Парламентські політичні групи, як правило, представлені в комітетах пропорційно їхній чисельності в законодавчому органі. Особливий підхід може бути встановлений для невеликих груп з метою забезпечення їхнього представництва в комітетах – або як повноправних членів, або як спостерігачів [2].

Уперше принцип пропорційного представництва був запроваджений у Верховній Раді України 5-го скликання у 2006–2007 роках завдяки конституційним змінам від 8 грудня 2004 року [6].

У вітчизняному парламенті члени комітетів обираються за списками кандидатів у члени всіх комітетів відкритим поіменним голосуванням без обговорення шляхом прийняття постанови Верховної Ради. Список персонального складу повинен містити назви всіх комітетів, депутатських фракцій (депутатських груп), прізвища, імена та по батькові кандидатів у члени комітету в алфавітному порядку в межах кожної депутатської

фракції (депутатської групи), від якої їх висунуто (ч. 1 ст. 84 Регламенту Верховної Ради України).

У разі, якщо кількісний склад комітету стає меншим від мінімального кількісного складу, встановленого Верховною Радою України відповідно до ст. 5 Закону «Про комітети Верховної Ради України», Голова Верховної Ради України за поданням комітету, до відання якого відноситься питання організації роботи Верховної Ради України, повідомляє про це на пленарному засіданні та пропонує депутатським фракціям, які не використали визначені для них квоти представництва в цьому комітеті, запропонувати кандидатури для обрання. Якщо протягом місяця з дня повідомлення Голови Верховної Ради України кількісний склад комітету не збільшився, після консультацій з керівниками депутатських фракцій на розгляд Верховної Ради України можуть внести пропозицію про ліквідацію такого комітету (ч. 1 ст. 8 Закону «Про комітети Верховної Ради України»).

У вітчизняному парламенті, де поширені багатопартійні коаліції, керівні посади розподіляються між різними партіями [2]. Так, квоти розподілу посад голів комітетів, перших заступників, заступників голів, секретарів та членів комітетів визначаються пропорційно від кількісного складу депутатських фракцій (депутатських груп) до фактичної чисельності народних депутатів у порядку, встановленому Верховною Радою. Облік таких квот здійснює комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту. Список кандидатур по одній кандидатурі на кожну посаду за поданням депутатських фракцій (депутатських груп) схвалюється Погоджувальною радою. Обираються посадові особи за списком загалом, без обговорення на пленарному засіданні відкритим поіменним голосуванням.

Голова комітету, перший заступник голови та секретар комітету не можуть бути членами однієї депутатської фракції (депутатської групи) (ч. ч. 4, 5 ст. 81, ч. ч. 1, 4-6 ст. 82, ч. 1 ст. 84 Регламенту Верховної Ради України).

Зраз фактично спостерігається ситуація жорсткого протистояння між різними політичними силами комітетів, що мають у своєму складі розподіл за партійною ознакою. Як наслідок, під час обговорення того чи іншого питання в комітеті виникає класична парламентська система відносин: більшість і опозиція. Саме тому навіть коли з інституційної точки зору комітети мають бути сильними, вони можуть і не бути такими.

Побічним свідченням сильної системи комітетів у парламенті є наявність у них значних кадрових та фінансових ресурсів. І навпаки, їх нестача може свідчити про перенесення центру законотворчого та інших парламентських процесів з парламенту до уряду. В Україні під час здійснення повноважень парламентські комітети часто виступають лобістами інтересів уряду, оскільки провладні політичні сили зосереджують у себе контроль над вищими посадами.

Отже, зазначене дає підстави стверджувати, що чинники, які впливають на роботу комітетів парламентів, можна розподілити на три групи: характер і обсяг формально закріплених у нормативно-правових актах повноважень парламентських комітетів; особливості порядку формування комітетів та їхньої внутрішньої будови; вплив форми державного правління та політичної системи. Способи формування, рівні спеціалізації та сила комітетів прямо залежать від форми державного правління та повноважень парламенту щодо вищих органів виконавчої влади [7, с. 98].

На жаль, Україна не належить до країн, в яких опозиційні політичні сили завжди згідно із законодавством очолюють

певну кількість комітетів і/або займають кілька місць у колективному органі керівництва комітету, про що свідчить склад комітетів у Верховній Раді 8-го скликання. Попри те, що до нового парламенту чи не вперше потрапила рекордна кількість громадських діячів, журналістів, комбатів та революціонерів, принципи роботи Верховної Ради з часів попередніх скликань не змінилися. Розподіл місць у керівництві комітетів у грудні 2014 року закінчився гучним скандалом: парламентська опозиція не отримала керівних посад у жодному з комітетів. Для порівняння, в парламенті 6-го скликання представники опозиції очолювали 10 комітетів, а в Верховній Раді 7-го скликання – 12 [8]. Комітети з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією; культури і духовності; науки і освіти; прав людини, національних меншин і міжнародних відносин; свободи слова та інформації перебували під цілковитим контролем депутатських фракцій, що позиціонували себе як опозиційні [7, с. 93].

Підхід, коли всі керівні ролі в парламенті займають лише представники правлячої коаліції, в політичній науці прийнято називати «американським». Згідно з ним парламентарії від більшості не просто займають усі керівні посади в комітетах, але й беруть на себе всю відповідальність за процес законотворчості, а отже, – і за зміни в країні [2].

У нинішньому скликанні парламенту кількість комітетів була скорочена з 29 до 27. Наприклад, комітет з питань правової політики та правосуддя, створений 4 грудня 2014 року, об'єднав у собі одразу 2 комітети, які діяли в попередньому скликанні парламенту – з питань верховенства права та правосуддя та з питань правової політики. При цьому, на думку експертів, навіть така кількість є невинуватою: очікувалося, що кількість комітетів у Верховній Раді скоротиться до 22-х.

Також народні депутати окремою постановою [9] змінили допустиму мінімальну і максимальну кількість депутатів у складі комітету: відтепер до складу кожного з комітетів Верховної Ради 8-го скликання може входити не менше 6 і не більше 35 народних депутатів. Для порівняння, в 7-му скликанні парламенту кількісні пропорції щодо складу комітетів дещо відрізнялися – мінімально 9 та максимально 30 нардепів [10]. Такий розподіл нібито пов'язаний з урахуванням кількісного складу парламентських фракцій, аби кожна з них могла делегувати по одному представнику до кожного комітету.

Ще цікавішою є ситуація із розподілом керівних місць у комітетах. Так, 10 з 27 очолили представники фракції Блоку Петра Порошенка, 7 – народні депутати з фракції «Народного фронту», по 3 – із «Самопоміччя» та «Батьківщини», і один комітет з питань промислової політики та підприємництва очолив представник від Радикальної партії. Досі не призначено голову комітету з питань регламенту та організації роботи Верховної Ради України. Роль керівника виконує Перший заступник Голови комітету. До слова, саме до повноважень цього органу входять такі функції, як позбавлення депутатської недоторканності у випадку скоєння правопорушення, дисциплінарні покарання та інші важливі питання функціонування парламенту.

Очоливши всі комітети парламенту, народні депутати від коаліції не надто прагнуть займатися справами соціального захисту населення, мобілізованих, інвалідів, ветеранів, менше зацікавлені працювати над законодавчим удосконаленням освітньої галузі, культури, спорту, туризму. Так, найменш цікавими для народних депутатів у восьмому скликанні стали наступні

комітети (станом на квітень 2015 року): з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення – 7 членів; комітет з питань науки і освіти – 7 членів; комітет з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму – 7 членів; комітет з питань культури і духовності – 7 членів. А в комітет у справах ветеранів, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції та людей з інвалідністю, який очолює народний депутат від БПП Олександр Третяков, увійшли всього 9 народних обранців [8].

Примітно, що на червень 2018 року кількість членів у комітеті з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення зменшилась до 6, а в комітеті у справах ветеранів, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції та людей з інвалідністю – до 7 [11].

Примітно, що деякі з народних депутатів 8-го скликання парламенту очолили ті ж комітети, які очолювали під час свого депутатства у Верховній Раді 7-го скликання. Так, комітет з питань економічної політики очолює нардеп А. Іванчук (у 7-му скликанні від фракції «Батьківщина, у 8-му – від «Народного фронту»), комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності – А. Кожем'якін (і у 7-му, і у 8-му скликанні – від фракції «Батьківщина), комітет з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки (станом на квітень 2018 року) – М. Мартиненко (у 7-му скликанні від фракції «Батьківщина, у 8-му – від «Народного фронту»), якого згодом змінив О. Домбровський тощо. В минулому складі парламенту перелічені нардепи очолювали дані комітети як представники опозиції, а в нинішньому – коаліційної більшості. При цьому, як вже зазначалося вище, ні один з представників «Опозиційного блоку» не отримав керівної посади в жодному з комітетів нинішньої Верховної Ради [8].

Вочевидь, причиною невизначеності правового статусу парламентської опозиції є небажання надати їй у повному обсязі всіх належних у демократичному суспільстві повноважень для виконання свої основних завдань: контролю за діями влади; конструктивної критики влади; формулювання політичної альтернативи в опозиційних програмах соціального, економічного, культурного розвитку держави.

Якщо права опозиції у сфері контролю за діями влади можуть бути забезпечені формальним чи неформальним закріпленням за нею визначених посад у законодавчому та деяких інших державних органах, то функції критики й альтернативи можуть реалізовуватись і в межах опозиційного «тіньового» уряду. Саме здатність запропонувати альтернативний і реалістичний політичний курс є мірилом політичної спроможності будь-якої опозиції.

В Україні протягом 1995–2015 років різні політичні сили більше десяти разів оголошували про створення власного «тіньового» уряду, діяльність якого була вкрай низькою, в тому числі з причини намагання завоювати владу всіма можливими способами, перетворюючи опозиційність у політичний фарс.

Активність парламентської опозиції часто зводиться до змагань у популізмі з провладними силами, а піар-акції є додатковим каналом ретрансляції популістської риторики. Наприклад, під час обговорення проекту державного бюджету 2017 року опозиція активно критикувала запропоновані урядом «недостатні» темпи підвищення мінімальної заробітної плати населення (з 1450 грн до 1762 грн протягом 2017 року), а представники опозиції лобювали її збільшення майже вдвічі –

до 3037 грн. Коли ж уряд заявив про підвищення мінімальної зарплати до 3200 грн з 1 січня 2017 року, «тіньовий» уряд заявив про доцільність збільшення вже до 4500 грн [8].

Приєднуємося до позиції науковців щодо необхідності вирішення проблеми інституційного забезпечення парламентської опозиції. Абсолютно неприпустимим є зловживання опозицією невизначеністю свого правового статусу і, відповідно, відсутністю політичної відповідальності, що є ознакою нестійкої демократії [13, с. 67].

Висновки. Практичне значення чіткої регламентації процедури формування парламентських комітетів полягає в налагодженні порозуміння між різними політичними силами, обраними до легіслатури, усуненні зайвої напруги між ними. За останні роки чимало зроблено для зміцнення парламентської дисципліни, підвищення ефективності роботи внутрішньо-парламентських органів. Посилюється і стає більш дієвим зовнішній і внутрішній контроль за функціонуванням законодавчої інституції. Позитивними новачками є запровадження пропорційного представництва політичних сил у комітетах, зменшення кількості комітетів, пряма заборона обіймання представниками однієї політичної сили керівних посад у комітетах. Суттєвим недоліком вважаємо відсутність законодавчої регламентації правового статусу парламентської опозиції і прямої вказівки на обов'язкову необхідність закріплення за нею керівних посад в окремих робочих органах парламенту.

Література:

1. Исаков В.Б. Парламент, власть, общество. Парламентаризм: проблемы теории, истории, практики: сб. науч. статей. Москва: Юрлитинформ, 2010. С. 5–13.
2. Заславський О., Соколова М., Жерибор О. Функції, склад і види парламентських комітетів та їх роль у співпраці з урядом: світові практики. Часопис «Парламент». 2017. № 3. URL: <http://radaprogram.org/sites/default/files/files/partnersfiles/chasopis3.pdf> (дата звернення: 12.06.2018).
3. Конституція України: науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій, О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. Харків: Право, 2011. 1128 с.
4. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 12.06.2018).
5. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квітня 1995 року / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 12.06.2018).
6. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 грудня 2004 року (втратив чинність) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2222-15> (дата звернення: 12.06.2018).
7. Державлюк О.М. Роль парламентських комітетів у відносинах між парламентом і урядом в Україні. Стратегічні пріоритети. 2013. № 4 (29). С. 91–100.
8. Радчук О. Парламентські комітети: в полоні політичних квот. Слово і діло. Аналітичний портал. 16 квітня 2015 року. URL: <https://www.slovoidilo.ua/articles/8872/2015-04-16/parlamentskie-komitety-v-plenu-politicheskikh-kvot.html> (дата звернення: 12.06.2018).
9. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання: Постанова Верховної Ради України від 4 грудня 2014 року № 22-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua> (дата звернення: 12.06.2018).
10. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України сьомого скликання: Постанова Верховної

- Ради України від 25 грудня 2012 року № 11-VII (втратила чинність) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua> (дата звернення: 12.06.2018).
11. Комітети Верховної Ради України VIII скликання / Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_komitis (дата звернення: 12.06.2018).
 12. Из виступу лідера депутатської фракції «Опозиційний блок» у Верховній Раді України Ю. Бойка: стенограма засідання Верховної Ради України від 6 грудня 2016 року / Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc_4?pf351156464 (дата звернення: 12.06.2018).
 13. Колюх В. В. Інституціоналізація парламентської опозиції в Україні. Науковий вісник Херсонського державного університету. Юридичні науки. 2017. № 1. Т. 1. С. 65–68.

Матейчук Р. И. Порядок образования парламентских комитетов

Аннотация. Автор исследует порядок создания комитетов парламента Украины. Статья акцентирует внимание на взаимосвязи состава комитета и политической системы, присущей государству; необходимости правовой регламентации статуса парламентской оппозиции как необходи-

мого участника формирования рабочих органов и важного противодействия концентрации властных полномочий в единой политической силе. Анализируется состав комитетов в парламенте 8-го созыва.

Ключевые слова: парламент, парламентаризм, народный депутат, комитет, рабочий орган, задачи, заседание, подготовительная работа, функции, оппозиция.

Mateychuk R. Procedure of the parliamentary committees' formation

Summary. The author examines the procedure of the parliamentary committees' formation in Ukraine. The article focuses on the relationship between the composition of the committee and the political system inherent in the state; the need of legal regulation of the parliamentary opposition's status as a necessary participant in the formation of working bodies and an important counteraction to the concentration of power in a unified political force. The composition of committees in the parliament of the 8-th convocation is analyzed.

Key words: parliament, parliamentarism, people's deputy, committee, working body, tasks, meetings, preparatory work, functions, opposition.