

во: Энциклопедический словарь. – М.: Норма, 2001. – 688с. 2. Битяк Ю.П. Напрями наукових досліджень проблем місцевого самоврядування // Державне будівництво та місцеве самоврядування: 36 наук. пр. – Х.: Право, 2002. – Вип.2. – С.34-44. 3. Зорькин В.Д. Интервью журналу “Итоги” // Итоги. – 2003. – № 9. – С.10-14. 4. История буржуазного конституционализма XVII-XVIII в.в. / [Нерсисян В.С., Мамут Л.С. и др.]. – М.: Наука, 1983. – 296с. 5. Копиленко О., Копиленко М. З невідомих сторінок політико-правової спадщини М. Грушевського // Право України. – 1996. – № 9. – С.77-81. 6. Кравец І.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). – М.: Изд-во ЮКЭА, 2002. – 360с. 7. Медушевский А.Н. Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе. – М.: РОССПЭН, 1998. – 656с. 8. Медушевский А.Н. Политическая философия русского конституционализма: Автореф. дис. ... д-ра филос. наук. – М., 1994. – 18 с. 9. Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: Курс лекций. – М.: ГУ ВШЭ, 2002. – 512с. 10. Оржих М.Ф. Конституционная реформа в Украине: Учеб. пособие. – Одесса: Юрид. лит., 2003. – 128с. 11. Речицкий В.В. Конституционализм. Украинский опыт. – Х.: Фолио, 1998. – 160с. 12. Россия первой половины XIX в. глазами иностранцев / Сост. Ю.А. Лимонов. – Л.: Лениздат, 1991. – 719с. 13. Степанов И.М. Уроки и парадоксы российского конституционализма: Очерк-эссе. – М.: Манускрипт, 1996. – 106с. 14. Тодька Ю.Н. Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина: Учеб. пособие. – Х.: Фолио: Райдер, 1998. – 292с. 15. Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. – М.: Юристъ, 2002. – 160с. 16. Шаповал В.М. Становлення конституціоналізму в Україні: проблемні теорії // Право України. – 1998. – № 5. – С.25-29. 17. Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. – Х.: Консум, 2002. – 296с.

Надійшла до редакції 21.10.2003 р.

УДК 342.25

Б.І.Ольховський, канд. юрид. наук, професор
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків

РОЛЬ КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ В РОЗРОБЦІ ЗАКОНОПРОЄКТІВ

За роботою вищого законодавчого органу держави – Верховної Ради України (парламенту) – народ в основному спостерігає завдяки ЗМІ. Йдеться так би мовити, про кінцевий результат процесу законотворення, який для населення і громадян України залишається практично маловідомими, як і конкретна роль народних депутатів, депутатських фракцій, груп та комітетів Верховної Ради України в законотворчості.

Враховуючи вимоги п.3 постанови президії ВАК України від 15 січня 2003 №7-05/1 “Про підвищення вимог до фахових видань, внесених до переліків ВАК України”, наголошуємо на питанні щодо постановки проблеми – завдання поліпшення роботи парламенту та його комітетів стояло і ще довго буде стояти, потребуючи подальшого вивчення й розв’язання. Окремим аспектам його вирішення присвячено

чимало робіт науковців, зокрема М.І. Корнієнка, В.Ф. Опишка, В.Ф. Погорілка, Л.Т. Кривенка, В.Ф. Мелашенка та ін.

Разом з тим є необхідність зупинитися на характеристичні ролі комітетів Верховної Ради України в законотворчості, адже багато хто розглядає їх як основу діяльності вищого законодавчого органу держави, де відбуваються процеси законотворення: підготовка, доопрацювання законопроектів, представлених іншими суб'єктами законотворчої ініціативи, та подання їх на розгляд на сесійному засіданні парламенту. Крім того, на комітети Верховної Ради України покладені основні контрольні функції: заслуховування інформації урядовців про стан справ у сфері діяльності, що належить до їх відання про виконання бюджету, а також посадових осіб виконавчої влади з метою отримання потрібної інформації для кваліфікованої підготовки відповідних посадових осіб, які призначаються Верховною Радою або Президентом України за згодою парламенту.

Парламенти відіграють важливу роль в управлінні державою, саме вони забезпечують і гарантують демократичний устрій. Через них громадяни країни стають авторами тих законів, які мають виконуватися всіма без винятку. У всіх демократичних країнах саме на парламент покладається основна функція – творити закони, яку неможливо передавати іншим гілкам влади. Ще в давнину Д.Локк із цього приводу заявляв, що, оскільки повноваження законодавчого органу походять від народу шляхом позитивно-добровільного дозволу й установа, вони не можуть порушувати межі цього дозволу, а оскільки законодавчий орган передбачає лише творення законів (а не законодавців), то він не має права передавати свої повноваження на творення законів до інших рук.

Відповідно до ст. 85 Конституції України, яка визначає повноваження парламенту, останній має можливість впливати на стан справ у державі не лише через прийняття законів і постанов, а й через призначення і звільнення певних посадових осіб, здійснення парламентського контролю, який дає змогу Верховній Раді України стояти і на захисті демократії.

Комітети Верховної Ради України. Верховна Рада України на першій сесії приймає рішення про утворення відповідних комітетів і обирає їх голів. Регламентом парламенту (ст.4.4.2) передбачено, що кандидатури голів комітетів пропонує Голова Верховної Ради України, заступників голів і секретарів Комітетів обирають самі члени певного комітету.

Як правило, всі народні депутати працюють у комітетах за своєю фаховою належністю. Вони подають заяви про бажання працювати в

тому чи іншому парламентському комітеті, враховуючи рекомендації фракцій, до яких вони належать. Персональний склад комітетів затверджується сесією Верховної Ради України. Особистий досвід свідчить, що далеко не завжди враховує бажання депутата щодо входження до складу певного комітету. По декілька разів порушувалося питання щодо такого входження, а депутати в сесійній залі не підтримували бажання колеги, вважаючи доцільність його перебування в іншому комітеті. Інакше кажучи, залишається не до кінця врегульованим регламентом це питання, як і щодо утворення відповідних комітетів, напрямків їх діяльності й назви.

Комітети Верховної Ради України утворюють підкомітети для роботи над законопроектами за профільними напрямками, Верховна Рада в разі необхідності може утворювати слідчі й контрольні комісії для розгляду питань, пов'язаних з діяльністю урядових структур, організацій, підприємств.

З метою організаційно-технологічного забезпечення й обслуговування комітетів утворюються відповідні секретаріати, до складу яких входять фахівці з питань, що належать до відання комітетів. Про свою діяльність комітети подають інформацію парламентській прес-службі і друкують її в газеті "Голос України".

Більшість працівників апаратів комітетів Верховної Ради України – фахівці досить високого рівня, які максимально полегшують роботу народних депутатів, надають їм інформаційне й аналітичне обґрунтування того чи іншого законопроекту, вносять поправки до нормативних актів.

Верховна Рада України у зв'язку з завершенням дії перехідних положень Конституції прийняла пакет змін до чинних законів України з питань судочинства, реформування судової системи і прокуратури. Це свідчить про великий обсяг роботи в парламентських комітетах щодо підготовки законопроектів, їх рівня та якості. Це значний обсяг роботи як інтелектуального характеру, так і суто технічної і значної кількості сторінок законопроектів і за кожною з них стоїть напружена праця фахівців, експертів, працівників секретаріатів комітетів, підрозділів апарату Верховної Ради України. При цьому треба мати на увазі, що кожна стаття Закону народжується у перебігу гострих дискусій. Структура апарату комітетів Верховної Ради України змінювалася, попередньо вивчався досвід Росії, країн Західної Європи, Канади, Великобританії, США. В Україні жоден навчальний заклад не готує фахівців, які займалися б підготовкою законопроектів, а робота у Верховній Раді України досить специфічна, вона суттєво відрізняється від діяльності інших державних структур.

Зараз у комітетах Верховної Ради України на доопрацюванні знаходиться велика кількість законопроектів, значна частина яких ініційована Президентом, Кабінетом Міністрів, Національним банком, народними депутатами України. Деякі з них Президентом визнані як невідкладні.

У структурі апарату парламенту створено Головне організаційне управління, яке аналізує плани роботи комітетів і планує основні заходи, які передбачають здійснити комітети Верховної Ради України. Разом із секретаріатами комітетів і секретаріатом Кабінету Міністрів розробляється проект розкладу засідань парламенту. У комітетах Верховної Ради створюються робочі групи для розробки відповідних законопроектів. Наприклад, Комітет з питань бюджету разом з Мінфіном та Мінекономіки працюють над проектом бюджету України. Робоча група опрацьовує основні прогностичні макроекономічні показники економічного й соціального розвитку держави, їх вплив на формування доходної частини як загальнодержавного так і місцевого бюджетів.

У Комітеті з питань будівництва, транспорту і зв'язку аналізується стан законодавчого забезпечення транспортно-дорожнього комплексу разом з Міністерством транспорту. У свій час у парламентському Комітеті з питань паливно-енергетичного комплексу були проведені зустрічі з досвідченими зарубіжними фахівцями з ядерного палива з метою доопрацювання законопроекту "Про основи державного регулювання природних монополій та суміжних ринків у паливно-енергетичному комплексі України". У Комітеті у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів опрацьовувалися пропозиції, які надходили до проекту нової редакції Закону України "Про основи соціальної захищеності інвалідів України". Комітет провів парламентське слухання з проблем соціального захисту пенсіонерів та інвалідів із залученням представників громадянських організацій інвалідів і пенсіонерів. У ньому працювала робоча група над питаннями про пошук нових джерел наповнення Пенсійного фонду.

Комітет з питань екологічної політики та природокористування плідно працював над підготовкою законопроектів "Про тваринний світ", "Про питну воду" та ін.

Результативною є робота Комітету з питань свободи слова та інформації. Створені ним робочі групи свою роботу будували з урахуванням експертних оцінок Ради Європи щодо стану справ зі свободою слова і статусом ЗМІ в Україні.

Комітет Верховної Ради України в закордонних справах та його секретаріат разом з робочою групою свого часу розробили законопроект "Про міжнародні договори України." Колектив цього Комітету співро-

бітничав з представниками Женевського Центру з питань демократичного контролю над Збройними Силами з метою використання досвіду держав Південно-Східної Європи та Чорноморського регіону у сфері парламентського контролю над збройними силами.

Усі комітети парламенту готують відповідно інформаційно-довідкові матеріали для членів делегації Верховної Ради України, які беруть участь у роботі чергової міжпарламентської конференції Міжпарламентського Союзу та сесії Парламентської асамблеї Ради Європи.

Президент США (1912-1920 рр.) Вудро Вільсон розглядав парламентські комітети як “майстерні законодавчого органу”, а Шоу – як “робочі коні законодавчих органів” (1979р). [1, с.33].

У демократичних країнах комітети парламентів являють собою основну організаційну структуру законодавчого органу, відповідального за розробку законопроектів і внесення до них поправок законодавчими органами. Вони ухвалюють закони на своїх пленарних засіданнях. Дуже потрібна робота таких структур, щоб готувати належну кількість добротних законопроектів. Крім вагомій роботі, яку вони виконують у законотворчому процесі, комітети мають бути головними органами, за допомогою яких парламентарі контролюють виконавчу владу.

У різних країнах парламентські комітети мають свої особливості, стосовно своєї компетенції. Так, комітети Конгресу США беруть участь у законотворчому процесі, перегляді рішень адміністративних органів, розслідуваннях і розподілі бюджетних асигнувань. У процесі законотворення комітети переслідують такі цілі, як збирання інформації шляхом проведення слухань і розслідувань; підготовка текстів законопроектів і резолюцій, доведення їх до відома відповідної палати для розгляду.

Запропоновані законопроекти передаються комітетам для обговорення на пленарному засіданні. На цьому етапі комітети несуть головну відповідальність за їх підготовку щодо змісту і деталей документа. Порівняно зі статусом комітетів низки парламентів європейських країн комітети Конгресу США в законодавчому процесі мають досить широкі повноваження. Вони можуть не тільки вносити поправки до законопроектів, внесених урядом, а й відхиляти їх, вносити свої власні пропозиції.

Порівняно з комітетами Конгресу США комітети Верховної Ради України були позбавлені права законодавчої ініціативи. Якщо взяти комітети парламенту Великобританії, то вони є тимчасовими, утворюються лише на час, потрібний для ухвалення окремого законопроекту чи певного його пакету. Після закінчення роботи над законопроектами комітет розпускається, а британські законодавці розглядають, так би

мовити, законопроекти універсально, з досить широкого кола питань. Усі парламенти вирішують питання утворення чи ліквідації комітетів. Це відбувається навіть у тих парламентах, де комітети працюють на постійній, а не на тимчасовій основі.

В Україні Верховна Рада нового скликання щоразу вирішує питання щодо кількості комітетів, їх назви, профілю діяльності, кількісного складу. На нашу думку, це відбувається дещо спонтанно, немає наукової обґрунтованості в необхідності саме такого, а не іншого комітету, у процесі утворення комітетів просліджуються (особливо при вирішенні кадрових питань) прояви навіть нездорового кар'єризму, непомірних амбіцій тощо. Думається, що саме на цьому етапі розвитку парламентаризму в Україні необхідні наукові розробки, аналіз, вивчення досвіду та його застосування, в тому числі й досвіду зарубіжжя. Порівнюючи лише назви комітетів, можна порушити питання про визначення об'єктивних критеріїв утворення саме тих, а не інших комітетів.

Слід звернути увагу на ту обставину, що між назвою комітету і проблемами (сферою його діяльності), якими він займається є відповідний зв'язок. Може бути лише питання: чи повністю (або в якій мірі) вирішені ті проблеми й питання, які ставила перед собою Верховна Рада України, створюючи певну кількість комітетів і затверджуючи тим самим їх профільну орієнтацію.

З нашого погляду, мають бути більш чітко окреслені об'єктивні критерії щодо процедури утворення комітетів, визначення їх кількості та профілю діяльності. Важливо законодавчо закріпити, хто має право й повноваження створювати й ліквідувати комітети, чи наділяється цим правом Голова Верховної Ради України, чи це має робити парламент загалом і в який спосіб. У США, наприклад, процедура утворення й ліквідації комітетів віднесена до повноважень Палати представників або Сенату. У Великобританії Палата громад призначає (саме признає, а не обирає) спеціальні комітети для розгляду одного або кількох законопроектів. Вони припиняють свою діяльність після того, як завершать розгляд та обговорення законопроектів, переданих їм Палатою громад. Крім того, Палата громад утворює комітети з більш стабільною юрисдикцією для розгляду заздалегідь не визначених політичних питань і проведення розслідування діяльності міністерств. Уряд має великі повноваження щодо створення комітетів, хоча вони й схвалюються більшістю членів парламенту. Уряд за бажанням має право розпустити будь-які комітети. У переважній більшості європейських країн повний склад парламенту вправі створювати і припиняти повноваження останніх.

У сучасних умовах до основних функцій комітетів стали відносити

необхідність забезпечення контрольованої боротьби між різними фракціями, представленими в парламенті. Основним засобом забезпечення того, щоб усі позиції й погляди були представлені в комітетах, є необхідність справедливого представництва фракцій у їх складі. У більшості парламентів дотримуються відповідного пропорційного представництва фракцій у комітетах відповідно до їх представництва в парламенті. У багатьох парламентах щодо призначення членів комітетів застосовується жорстка система пропорційного представництва. У більшості конгресів країн Латинської Америки склад комітетів віддзеркалює кількісне співвідношення партій у відповідній палаті. У Сенаті США чисельність комітетів визначається регламентом Сенату для Конгресу кожного скликання. У Палаті представників чисельність комітетів окреслюється в процесі неофіційних переговорів між керівниками різних партій. В обох палатах Конгресу США всі посади голів комітетів і більшість місць в усіх комітетах належать партії більшості. Що стосується тимчасових комітетів парламенту Великобританії, то в них число місць партій приблизно відповідає їх представництву в палатах, але при цьому враховується особа й інтереси окремих парламентарів.

Формування тимчасових комітетів парламенту Великобританії здійснюється на засіданнях Відбіркового комітету за участю партійних організаторів, які пропонують кандидатури членів до цих комітетів після консультацій з урядом і під тиском з боку опозиційної партії. Треба зважити на те, що постійні відомчі комітети парламенту Великобританії мають бути позапартійними органами. Чи не доцільно це застосувати Верховній Раді України? Можливо, за таких умов та обставин комітети могли б діяти більш ефективно і продуктивно з урахуванням того, що собою являють більшість партій України в сучасних умовах.

Комітет і підготовка законопроектів. Практика свідчить, що в багатьох парламентах роботу з підготовки законопроектів в основному виконують комітети. З утворенням підкомітетів, створенням робочих груп з'являються умови для здійснення розподілу праці, концентрації зусиль по опрацюванню тих чи інших законопроектів, визнання їх першочерговості чи другорядності, що в кінцевому результаті прискорює процес ухвалення законопроектів у залі сесійних засідань. Нерідко саме на рівні підкомітетів проходить основний етап їх аналізу, а комітет може погодитися з рекомендаціями підкомітету. Періодично до прийняття рішення щодо законопроекту провадяться слухання й обговорення, під час яких кожен член комітету має можливість погодитися або не погодитися з приводу законопроекту, висловити свої думки,

зауваження чи пропозиції.

Верховна Рада України самостійно регламентує розгляд законодавчих пропозицій, законопроектів, поправок до них. Законопроект після розповсюдження його тексту серед депутатів для попереднього розгляду й підготовки висновку про доцільність його прийняття і включення до порядку денного сесії, а також про порядок подальшої роботи над ним передається відповідному комітету парламенту з визначенням спільно з Погоджувальною радою депутатських груп і фракцій терміну виконання й одночасно – профільному комітету, до компетенції якого він належить. Для підготовки висновку визначається головний комітет, якому інші комітети у встановлений строк подають свої зауваження про наслідки розгляду ними законодавчої пропозиції чи законопроекту.

Досвід низки зарубіжних парламентів показує, що одним з головних засобів, які використовуються комітетами для отримання потрібної інформації для належного розгляду законопроектів, є слухання в комітетах. Цей зарубіжний досвід, на наш погляд, в Україні використовується слабо, епізодично, система в цьому не спостерігається. Проводячи подібні слухання, можна в такий спосіб накопичувати необхідну інформацію, вивчати думку експертів та інших посадових осіб з боку виконавчої влади чи адміністрації.

Практика свідчить про доцільність регулярної звітності в комітетах посадових осіб з адміністративними функціями щодо питань реалізації законодавства з метою здійснення контролю за виконавчою владою чи адміністрацією, а також у випадках розгляду інкримінованих посадовим особам правопорушень чи зловживань; при цьому слід більш активно залучати громадськість.

У необхідних випадках комітет може направити законодавчу пропозицію чи законопроект на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного пошуку або наукового дослідження.

Чітко визначивши предмет і мету дослідження, експертизи чи пошуку Комітет Верховної Ради України щодо законодавчих пропозицій чи законопроектів може звертатися за висновками до Уряду України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідних міністерств і відомств, інших органів, установ та організацій, а також окремих фахівців.

Заслуговує на увагу практика роботи комітетів Конгресу США, в яких з'ясовується думка громадськості про загальнодержавні проблеми і пропозиції стосовно вирішення цих проблем. Члени конгресу розраховують на політичну підтримку під час прийняття відповідних рішень, а слухання в комітетах сприяють досягненню одностайності що-

до поданих законопроектів. Нерідко провадяться слухання навіть за відсутності законопроекту з метою вивчення окремого політичного питання, що стосується сфери діяльності відповідного комітету і може бути підставою для ухвалення майбутнього законопроекту. У деяких конгресах країн Латинської Америки практикується проведення відкритих слухань спеціально для обговорення життєво необхідних проблем, а також з метою забезпечити підтримку громадськістю спільних пропозицій.

Комітетам Верховної Ради України було б доцільним також частіше практикувати такого роду слухання із залученням певних кіл громадськості, що сприяло б встановленню і зміцненню зворотного зв'язку.

Дещо інша практика існує в парламенті Великобританії, де більшість запитів здійснюється безпосередньо на пленарних засіданнях Палати громад під час запитань, а не на слуханнях у комітетах, де основною метою є зібрання необхідної інформації.

У Законодавчих зборах Японії контрольна діяльність відбувається шляхом слухань у бюджетному комітеті. Дійсно, там, де йдеться про кошти, про бюджет і його використання і має здійснюватися належний контроль. Досвід парламентів демократичних держав засвідчує, що одним з основних принципів демократичної форми державного управління є запровадження відкритого законодавчого процесу, залучення до участі в ньому широких кіл громадськості, що сприяє демократизації влади і свідчить про певний рівень самоврядування. Відкритий законодавчий процес дає змогу законодавчому органу заручитися підтримкою громадськості, що сприяє підвищенню рівня правової культури громадян. Не можна не погодитися з Ю. М. Тодикою, який вважає, що "... без належної культури, і перш за все, правової, не побудувати в Україні ні демократичної, правової, соціальної держави, ні цивілізованого цивільного суспільства" [2, с.3]. Підвищенню рівня правової культури населення сприяла б відкрита трансляція й висвітлення роботи не лише парламенту в цілому, а й комітетів Верховної Ради України. У США два кабельні телеканали цілодобово транслюють усі пленарні засідання обох палат, а більшість постійних вечірніх новин транслюють записи подій у Конгресі.

Використовуючи власний набутий досвід та досвід парламентів інших країн, навчаючись на чужих помилках, можна і треба більше робити для розбудови України як демократичної, соціальної, правової держави.

Список літератури: 1. П. Кислий, Т. Сінклер, та ін. Комітети – основа діяльності законодавчих органів влади, – К – Заповіт, – 1997, – 98с. 2. Тодика Ю.Н. Конституционные