



*Алан Делькамп, експерт*

## Як підвищити ефективність парламентських комітетів?

*Приклади передового міжнародного досвіду*

### Вступ

Комітети є найважливішими робочими органами у парламенті. Це не означає, що публічні засідання є менш важливими, але їхня функція відрізняється: публічно обговорювати рішення та приймати остаточні рішення у церемоніальний спосіб. Це не означає, що парламентські комітети не відіграють політичну роль, але їхня робота відбувається на попередньому етапі, за винятком деяких конкретних обставин (законодавчі ініціативи комітету, якщо це конституційно можливо, або деякі особливі аспекти, такі як парламентські запити чи контрольні повноваження).

Насправді, історично створення комітетів стало **прагматичною відповіддю** на очевидну потребу: зібрати депутатів парламенту в менші групи для забезпечення більш ефективної роботи. Вони також дають парламенту більше часу для підготовки своїх відповідей на урядові ініціативи.

Створення комітетів є загальною тенденцією в парламентах, незалежно від того, яка може бути політична система (їх можна знайти в президентських, парламентських чи будь-яких інших системах) і завжди є прагматичним (способи їхнього заснування були різні внаслідок різного історичного досвіду). Вони з'явилися в найрозвинутіших демократіях на початку 19-го століття (а часом і раніше<sup>1</sup>) і **були закріплені сторіччя по тому** в різних формах і на різних рівнях ієрархії норм (у регламенті чи навіть у конституції). Тим не менш, «мати» парламентської демократії, Англія, завжди мала застереження щодо розвитку повноважень комітетів. **Вважалося, що підготовчі роботи**

---

<sup>1</sup> Наприклад, можна знайти спеціальні комітети в англійському парламенті з кінця XVI століття, а також у французьких Генеральних штатах (але на відміну від англійського парламенту вони не були постійною установою у Франції). У США перші законодавчі комітети були створені в 1789 році для розробки регламентів кожної палати.

**повинні бути відкритими для кожного депутата, і що влада належить палаті в цілому, як представникові народу.** Тому навіть сьогодні «*комітет всієї палати*» включає в себе всіх членів палати, але проводить свої засідання не під головуванням голови парламенту (спікера) (але під головуванням «*голови комітету способів і засобів*»).

Іншим аспектом створення комітетів була їхня **диверсифікація, за формою, регламентом та повноваженнями.** Форма може бути **постійною або тимчасовою**, але ми повинні подбати про те, щоб уникнути неправильного тлумачення формулювань. Тому ми повинні розглянути досвід *Вестмінстера (англійського парламенту)* або континентальний досвід (особливо французький). У Сполученому Королівстві залишається небажання визнати важливість комітетів у сфері законодавчої роботи, тому комітети, які займаються законодавчою діяльністю, є спеціалізованими (комітет щодо кожного законопроекту) та тимчасовими. Тим не менше, їх називають «*постійними комітетами*»! На континенті все навпаки: законодавчі комітети, як правило, є постійними (крім випадків, коли парламент вирішує створити «*спеціальний комітет*» з певних причин (через складність, різноманітність питань, з політичних причин тощо).

Останніми роками велика увага приділяється сфері **контролю та нагляду за управлінням та адмініструванням**, і комітети вважаються одним з найкращих інструментів для виконання цих функцій. Оскільки робота над законодавством та наглядова діяльність виявилися дуже близькою одна до одної, один і той же постійний комітет міг би мати повноваження щодо цих двох завдань. Однак у традиційних комітетах, що спеціалізуються на фінансових питаннях, можна помітити нову тенденцію до створення **спеціалізованих наглядових комітетів.** Тому в Сполученому Королівстві спостерігається розвиток «*спеціальних комітетів*», які традиційно є постійними та могутніми, тоді як на континенті існує все більше й більше тимчасових спеціалізованих комітетів, з яких найбільш типовими є **слідчі комітети.**

Також слід згадати і про два інші комітети: **комітети з управління** діяльністю палат взагалі або в окремих галузях (наприклад, статус депутатів), створені з метою прийняття рішень, що є більш колективно орієнтованими; і **спільні або змішані комітети**, створення яких часто вимагається конституцією, коли парламент ділиться на дві палати.

**Цей огляд показує важливість та різноманітність комітетів у парламентській системі.**

Вони є важливими з двох причин:

- Забезпечення **ефективності парламентської роботи** під час надання інформації, обмірковувань, відкритих обговорень та прийняття рішень, та
- Забезпечення колективної парламентської роботи. У цьому сенсі робота комітетів є гарною можливістю надати майданчик для опозиції та забезпечити кращий баланс стосовно виконавчої влади.

## 1. Статус комітетів парламенту (конституція, закон, регламент)

Практичне збільшення кількості комітетів стало стимулом для раціоналізації їхньої організації. Справді, протягом тривалого періоду їхнє створення було **недостатньо формальним**: достатньо було простого рішення асамблеї, і внутрішня організація палат вважалася **важливою для їхньої дискреційної влади**.

Процес розвитку комітетів був загалом однаковим у всіх парламентах і **дуже прагматичним**: він почався зі створення комітетів для розробки спеціальних законопроектів, а потім, замість створення нового комітету, тенденція полягала в тому, щоб надсилати нові законопроекти щодо тісно пов'язаних предметів до вже існуючих комітетів, які де-факто стали *«спеціалізованими»* комітетами. Це також було способом збереження повноважень та досвіду. Тому очевидно, що цей процес призвів до того, що комітети набувають більшої специфіки, особливо стосовно політичних груп, **оскільки вони дають можливість усім членам парламенту, незалежно від їхнього походження, обговорювати конкретні пропозиції**. Ця можливість стала менш проблематичною, оскільки, загалом, засідання комітетів **не були відкритими для громадськості**.

Завдяки комітетам парламент почав сприйматися по-іншому: не лише як представницький орган для вираження думок, але й для розробки конкретних законів, а останнім часом – ще й для інституційного нагляду за урядом. Ця *«подвійна природа»* парламенту була прекрасно проілюстрована висловлюванням Вудро Вілсона, колишнього президента США, сказане, коли він був академіком: *«Буде недалеко від істини сказати, що Конгрес на сесії – це Конгрес на публічному показі, тоді як Конгрес у його залах для засідань комітетів – це Конгрес на роботі»*.<sup>2</sup>

Ця еволюція природно призводить до **формалізації існування комітетів не лише у регламенті та законодавстві, а й у конституції**. Як і Конституція України, нові конституції, наприклад, країн Центральної та Східної Європи, щонайменше містять **посилання на їхнє існування**: якщо Конституція Словаччини містить лише непряме посилання (Стаття 87(1): *Проекти законів можуть бути представлені комітетами Національної ради Словацької Республіки, членами парламенту та уряду Словацької Республіки*), Стаття 69 Конституції Литви відносить питання про законодавчу процедуру до відання закону, а Стаття 76 відносить питання про структуру та процедури Сейму до його *«Регламенту»*.

Кілька конституцій присвячують спеціальні статті **організації роботи та повноваженням комітетів**: Болгарія (Стаття 79), Естонія (Стаття 71), Угорщина (Статті 21 та 25), Латвія (Стаття 25) та Чехія (Стаття 31). Деякі конституції визначають один або два правила процедури (у Польщі неможливо винести поправку на голосування на пленарному засіданні, якщо вона не була представлена раніше в комітеті (Стаття 15(4)); міністр не може бути членом комітету у Чеській Республіці (Стаття 32), але зобов'язаний прийти до комітету за його викликом для надання відповідей на запитання (Стаття 38). У Румунії, яка має двопалатний парламент, Конституція згадує лише про *«спільну комісію»* двох палат.

<sup>2</sup> *«Правління Конгресу»*, 1889

Таким чином, навіть якщо комітети зараз розглядаються як конституційні об'єкти, неможливо встановити жодне правило в цій галузі, за винятком того, що **останніми роками комітети виграли від тенденції до конституціоналізації**.

Єдині спільні риси, які можна виділити, стосуються **слідчих комітетів**, незважаючи на те, що вони, зазвичай, якщо не завжди, є **тимчасовими**. Це цілком зрозуміло, оскільки парламентські слідчі комітети **безпосередньо впливають на баланс повноважень**, як щодо уряду (обов'язок відповідати на будь-які питання та надавати будь-які відповідні документи), а й щодо громадян: зобов'язання перебувати за викликом та обов'язок сприяти визначенню істини. Дивіться, наприклад, Статтю 45 Федеральної Конституції Німеччини.

**Деякі комітети з особливим значенням** також згадуються в конституціях. Наприклад, в Австрії *постійний спільний комітет*, відповідно до Розділу 9 Конституційного закону про фінанси, складається з членів як Національної ради, так і Федеральної ради. Він відіграє важливу роль у сфері фіскального федералізму, діючи як посередник в конфліктах між федеральним урядом та земельними парламентами щодо прийнятності нових земельних або місцевих податків та тарифів. Варто також відзначити важливість *комітетів з європейських справ* (Франція, Стаття 88(4), Німеччина<sup>3</sup>, Стаття 45).

У цьому контексті французька конституція виглядає трохи незвично, оскільки вона прийнята з бажанням **обмежити вплив комітетів: це була головна причина, чому вони згадуються на цьому рівні**. Не було визнання парламентських слідчих комітетів (крім субконституційних норм, але дуже обмежено та поступово) аж до її перегляду у 2008 році. Кількість постійних комітетів обмежувалася шістьма в 1958 році (при створенні П'ятої республіки), потім трохи зросла до восьми у 2008 році. І тільки у конституції 2008 року можна знайти пряме згадування в конституції про слідчі (і, загалом, наглядові) повноваження парламенту.

І, нарешті, конкретна причина конституціоналізації питання щодо комітетів: **бажання, яке все більше і більше розглядається в різних парламентах, створити можливості для прийняття законів на рівні комітетів**. Приклад був встановлений Італією, а потім до цього долучилися Іспанія і, певною мірою, Франція.<sup>4</sup>

Реальний статус комітетів, спосіб, яким вони беруть участь у законодавчому процесі, їхня кількість та структура, мають відношення або до регламенту, або до законів (регламент іноді є рівнозначний законам).<sup>5</sup> Наскільки ми знаємо, в Україні регламент є законом.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Щодо Німеччини ми також можемо розглянути *Статтю 41 щодо перевірки правильності результатів виборів; 45(а) Комітет із зовнішніх справ та оборони; Стаття 45(с) Комітет з питань петицій; Стаття 95 §2 щодо обрання суддів; Стаття 94 §1 Комітет делегатів; та Стаття 77 Комітет з посередництва*.

<sup>4</sup> Проте нещодавні пропозиції щодо конституційної реформи, внесені урядом у цьому напрямку, наразилися на значний спротив.

<sup>5</sup> Дивіться, наприклад, Статтю 76 Конституції Литви: *«Регламент Сейму має таку ж юридичну силу, як і закон»*.

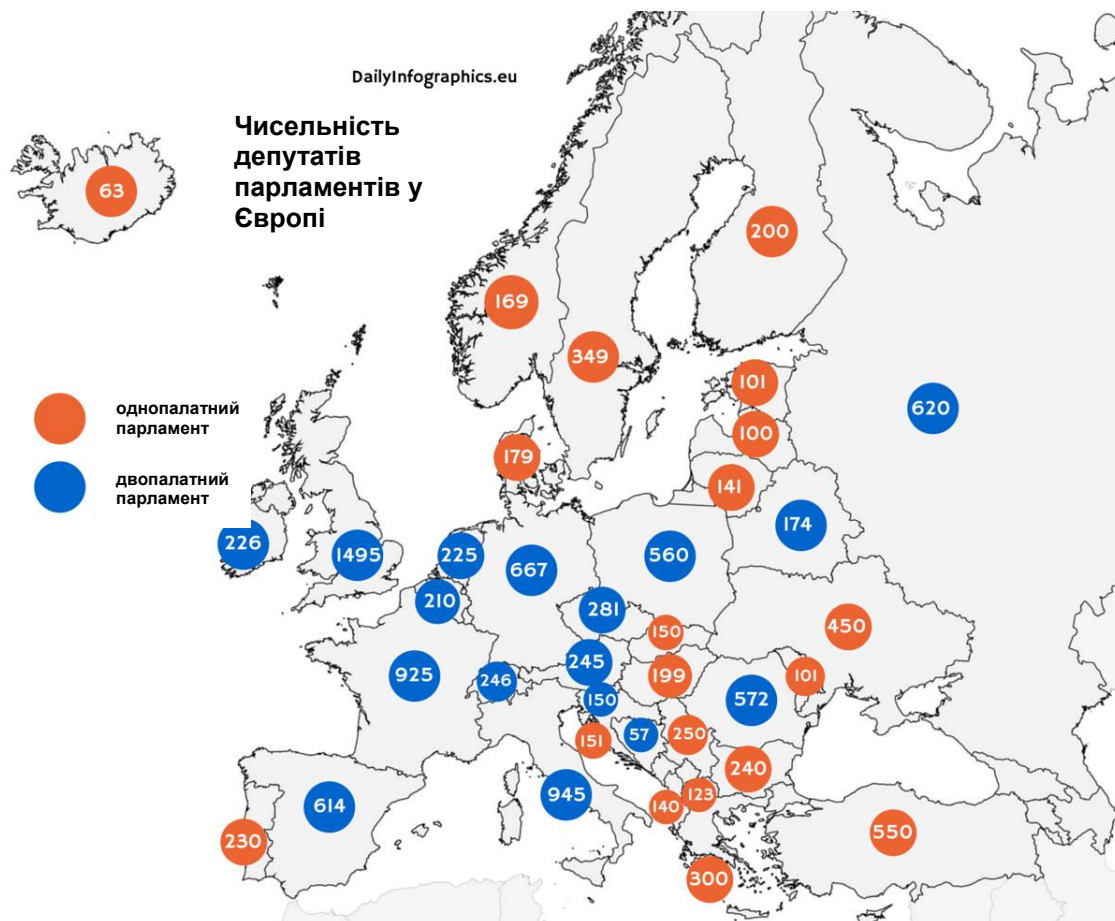
<sup>6</sup> Це виправдовує зауваження Венеціанської комісії: *«... у випадку внутрішнього регулювання парламенту, регулювання законом фактично обмежує автономію самого парламенту»*, Висновок № 885/2017 щодо змін та доповнень до Регламенту Верховної Ради України. CDL 2017(026), параграф 23, 9 жовтня 2017 року.

## 2 Кількість, розмір та структура комітетів

Нижченаведена таблиця підсумовує основні наявні дані щодо парламентів членів Ради Європи. Хоча не існує абсолютної однорідності, визначити деякі загальні тенденції все ж можна:

### 1 – Немає чіткого зв'язку між кількістю комітетів та кількістю парламентаріїв:

Цей брак пропорційності дуже чіткий, коли порівнювати цифри, наведені в таблиці, з кількістю парламентаріїв різних європейських країн на мапі нижче.



Ця мапа також демонструє, що навіть якщо розглядати взаємозв'язок між кількістю парламентських місць та чисельністю населення різні, можна сказати, що європейські країни **не використовують одну модель**: наприклад, у Сполученому Королівстві парламентаріїв утричі більше, ніж в Україні, і вдвічі більше, ніж у Франції.<sup>7</sup> Населення Греції в п'ять разів менше, ніж населення України, але грецький парламент становить дві третини від розміру Верховної Ради України... У цьому питанні **національні міркування та традиції** мають дуже велике значення, тому, можливо, **буде марним прагнути знайти ідеальну «модель»**, говорити можна тільки про тенденції й орієнтири.

## **2 – Кількість, збільшення та різноманітність комітетів та інших робочих органів**

Маючи 29 комітетів, український парламент перебуває **у верхній частині вибірки**. Ми бачимо, що в середньому парламенти мають близько 15-20 постійних комітетів. Брак пропорційності може частково пояснюватися тим, що, незалежно від кількості парламентаріїв, вони мають справлятися з приблизно **однаковими функціями**: організація, законодавчий процес та нагляд, і **корисність робочих органів представляє досить розповсюджений досвід**. Це також очевидно в двопалатних парламентах: у той час як у Бельгії постійних комітетів у Сенаті в половину менше, ніж у Палаті представників, а в Німеччині Бундесрат має «лише» 17 комітетів порівняно з 23 у Бундестазі, обидві палати мають однакову кількість комітетів у Франції (8), Італії (14) та Швейцарії (9), а в «*першій палаті*» (насправді еквівалентній сенату) в Нідерландах – ще більше комітетів, ніж у другій (14 та 8). Те саме стосується Іспанії (20 та 19) та Конгресу Сполучених Штатів (21 та 20).

Причини існування **тенденції до збільшення кількості постійних комітетів**, імовірно, включають такі фактори:

- **Зростаюча різноманітність суспільних інтересів**, яка потребує все більшої кваліфікації та дедалі більшого досвіду, і зростаюча воля парламентаріїв систематично займатися всіма аспектами сучасного суспільства (включаючи, наприклад, гендерні питання чи питання прозорості);
- Той факт, що питання кількості комітетів не може розглядатися без урахування **прагнення до компромісу** між різними політичними угрупованнями та особистостями;
- **Важливість нагляду**, який сприяє створенню такої кількості комітетів, якою є кількість міністерств. Такого правила щодо кількості «*профільних комітетів*» та «*непрофільних комітетів*» дотримується польський парламент.

Розвиток постійних комітетів – як у законодавчій, так і в наглядовій сфері – є типовим явищем останніх десятиліть, тому **він не може обійти диверсифікацію робочих органів всередині парламентів**.

На додаток до постійних комітетів можна побачити інші види диверсифікації, в тому числі **спеціальні тимчасові комітети** в парламентських системах, які все ще не хочуть

<sup>7</sup> Поточний проект реформи пропонує скоротити, принаймні на третину, кількість членів як Національної Асамблеї, так і Сенату.

збільшувати кількість постійних комітетів у законодавчій сфері (в тому числі у Великій Британії та країнах, на яких найбільше впливає її модель, хоча, без сумніву, їхня кількість стає все більше і більше меншою). Необхідність утворення спеціальних комітетів **також може бути наслідком збільшення кількості категорій постійних комітетів**: параметри компетенції стають дедалі складнішими, і часто створення спеціального (тимчасового) комітету щодо якогось дуже суперечливого питання може бути єдиним рішенням, яке може запобігти конфлікту між двома комітетами. Існує й інша тенденція – **збільшення кількості «підкомітетів»**, щоб підкреслити той чи інший аспект компетенції постійного комітету або започаткувати підготовчий етап в рамках роботи комітету. Це може бути, в деяких випадках, способом залучення деяких членів інших комітетів. Крім того, може створюватися чимало *«робочих груп»*, офіційно<sup>8</sup> або ні, з різними цілями, в тому числі і для того, щоб намагатися обійти обмеження щодо кількості комітетів.

Наглядова місія парламентів, яка стає дедалі важливішою<sup>9</sup>, свідчить про зростаючий пріоритет уряду при розробці законопроектів, необхідність реагування на занепокоєння у громадській думці та на тиск опозиції, а також виправдування збереження можливості створення **тимчасових комітетів, відповідальних за оцінку, нагляд або слідство**. Іноді ці органи можуть бути замінені чи доповнені **більш неофіційними органами, такими як інформаційні місії чи робочі групи**.

Нарешті, хоча цей перерахунок **не може бути вичерпним**, більша частина *повсякденного* життя парламентів **призводить до необхідності створення інших постійних органів**, наприклад, для обговорення практики та способів реагування на нові обставини та проблеми або для вивчення складних питань, які стосуються імунітету чи парламентської етики. Це не стосується консультативних, управлінських та ревізійних комітетів, відповідальних за внутрішні справи палат парламенту.

**Таким чином, ландшафт робочих органів парламентів виглядає як своєрідна рухома мозаїка**. Різноманітна картина досвіду різних держав у нижченаведеній таблиці показує, що в кожній країні неможливо говорити про *«комітети»* загалом. Це слово охоплює **багато різних структур**, і ми повинні бути дуже обережні у його розумінні. Саме тому в багатьох парламентах слово *«комітет»* часто замінюється іншим словом, призначеним для більш точного позначення видів їхньої діяльності, наприклад, «комісія», «місія», «офіс», «делегація», «спеціальна комісія», «спільний» або «змішаний комітет» тощо.

### **3 – Обговорення кількості комітетів та її обмеження**

Зростання кількості комітетів саме по собі є **проявом життєвих сил парламентів**, їхнього потенціалу та здатності адаптуватися до еволюції суспільства у сфері комунікації та з урахуванням складності його інтересів.

Регламент, безумовно, необхідний для управління багатьма людьми з власними індивідуальними особливостями та різними – іноді протилежними – ідеями та

<sup>8</sup> За допомогою більш слабких юридичних інструментів (рішенням президії палати замість регламенту або постанови).

<sup>9</sup> Ця триваюча еволюція є причиною, через яку іноді важко знайти точну інформацію.

переконаваннями. Проте парламент обов'язково має філософськи **неформалістичну і прагматичну традицію**. Ось чому така еволюція була можлива. **Де-факто кілька «регламентів» або «статутів» включають, наприклад, список комітетів із чітко визначеними повноваженнями, за винятком деяких з них** (ми можемо знайти приклади цього в таких різних парламентах, як парламентах Франції, Угорщини, Румунії тощо). Фактично, **загальне правило, як здається, полягає у проведенні конкретного розподілу на комітети на початку кожної каденції законодавчого органу. Таким чином, кількість комітетів встановлюється лише «на певний час».**

**Така невизначеність є дуже показовою у Національній асамблеї Угорщини.** На своєму установчому засіданні на початку каденції 1990-1994 років Національна асамблея утворила 14 постійних комітетів, а в момент завершення каденції діяло вже 18 постійних комітетів. Чисельність постійних комітетів, що почали діяти на початку наступної каденції, 1994-1998 роки, становила 17, а в кінцевому підсумку зросла до 19. Протягом 1998-2002 років було зареєстровано 22 постійних комітетів, що займалися парламентськими справами, а рекордне число – 25 постійних комітетів – діяли в період між 2002 та 2006 роками. Потім Парламент розробив просту та менш витратну систему з 18 постійних комітетів, яка діяла у період з 2006 по 2010 рік. Нарешті, парламент, обраний на 2010-2014 роки, спочатку створив 20 постійних комітетів, а до 2014 року їхня кількість зменшилася до 14.

Звичайно, таке періодичне оновлення не обов'язково змінює базову архітектуру системи постійних комітетів, оскільки деякі комітети є в будь-якому разі важливими: бюджетний, із зовнішньої політики, оборони, правосуддя, культури, із соціальної політики та охорони здоров'я. Але тут слід зазначити, що, наприклад, в Палаті громад Великої Британії кількість «постійних комітетів» (фактично, спеціальних комітетів, що створюються для ведення законодавчої діяльності) традиційно залишається однаковою, там існує сім комітетів.



Таблиця – Огляд стану в країнах Ради Європи та інші посилання

	Постійні комітети	Інші	Інші	Члени	Відкриті засідання	Трансляції	Персонал	Функції
<b>Австрія</b>								
<i>Національна рада</i>	Експертні комітети	Комітети з особливими повноваженнями	Слідчі комітети Підкомітети					
<i>Федеральна рада</i>	Експертні комітети	Комітети з особливими парламентськими завданнями			Немає (за винятком експертного комітету з європейських справ)			
<b>Бельгія</b>								
<i>Палата представників</i>	11	15 особливих 2 тимчасових	2 підкомітети Робочі групи	17				
<i>Сенат</i>	5			20				
<b>Болгарія</b>	17							
<b>Чеська Республіка</b>								
<i>Палата депутатів</i>	19 комітетів 4 комісій (з більш особливими завданнями, можуть бути тимчасовими)	57 підкомітетів 9 наглядових комісій 1 слідча комісія			Є – для засідань комітетів (за винятком організаційного комітету та комітету з мандатів та імунітету). Ні – для підкомітетів			
<i>Сенат</i>	9 комітетів 6 комісій							
<b>Данія</b> (Фолькетинг)	25						Кожний комітет має 1 або 2	Організація та консультування (в

							секретарів (наукових співробітників), але головний персонал зібрано у важливому «секретаріаті комітетів»	тому числі й членів парламенту)
<i>Сенат</i>								
<b>Естонія</b> ( <i>Рійгікогу</i> )	11	Спеціальні комітети Слідчі комітети	Дослідницькі комітети					
<b>Фінляндія</b> ( <i>Едускунта</i> )	15 галузевих комітетів	1 великий комітет (головно, у справах Європейського Союзу)			Ні – за конституцією, розділ 50(2), хоча комітет може проводити відкриті засідання з метою збору інформації для підготовки певного питання		Кожному комітету допомагають консультант, заступник, секретар та помічник	Організація та консультування
<b>Франція</b>								
<i>Національна Асамблея</i>	8 (максимум за конституцією), з європейських справ	Тимчасові комітети  Спеціальні (законодавчі) запити  Змішані (складаються з депутатів двох палат)	Комісія з питань імунітету  4 делегації (постійні)  Комітет з оцінки та нагляду  Інформаційні місії  Робочі групи	72 максимум (1/8 асамблеї)	<i>Рішення приймає комітет (не часто)</i>		Персонал кожного комітету (10 - 30 осіб). Щонайменше 5 старших посадових осіб	Організація та консультування

			Парламентське управління з науково-технічних питань (загальні)  Рахункова комісія (внутрішня)					
<i>Сенат</i>	8 (максимум за конституцією)	Тимчасові комітети  Спеціальні (законодавчі) запити  Змішані (складаються з депутатів двох палат)	7 делегацій (постійних)  Інформаційні місії  Робочі групи  Парламентське управління з науково-технічних питань (загальні)  Рахункова комісія (внутрішня)	49 - 51	<i>Рішення приймає комітет (у виняткових випадках)</i>		Персонал кожного комітету (8 - 25 осіб). Щонайменше 5 старших посадових осіб	Organizing and advising  Два спеціальні відділи займаються супроводженням комітетів та інших делегацій з визначеною кількістю персоналу (3 – 10)
<b>Німеччина</b>								
<i>Бундестаг</i>	23				Ні, за деякими винятками (за рішенням комітету)		Кожен комітет має «Управління», одного секретаря та «референта», іноді більше	Організація та консультування з процедурних питань (юридичне консультування парламентських груп або відповідальних міністерств)

<i>Бундесрат</i>	16				Ні (за деякими винятками)		Так, але спільний (2 - 3)	Організація та консультування з процедурних питань
<b>Греція</b>	6 та 4 спеціальні постійні комітети	10 спеціальних парламентських комітетів Слідчий комітет	Комітети з внутрішніх справ парламенту					
<b>Угорщина</b>	14	Законодавчий комітет  Комітет з національностей (Закон про Національну Асамблею, Стаття 7(a) та 7(b))	Спеціальні комітети  Слідчий комітет  Кожний комітет повинен створювати підкомітет для нагляду за впровадженням законів	6 - 15	Так (з квітня 2012 року), але може вимагатися проведення закритого засідання			
<b>Ірландія</b> ( <i>Ерахтас</i> )	8 (створюються за регламентом)	15 спеціальних, спільних та особливих			Загалом так, але кожний комітет може вирішити провести закриті засідання		1 секретар для кожного комітету та секретаріат (2 - 3)	Організація та консультування з процедурних питань  Для парламентаріїв працює <i>Управління юридичного консультанта парламенту</i>
<b>Італія</b>								
<i>Палата депутатів</i>	14	Законодавчий комітет	Спільні комітети, консультаційні комітети,				Відділи комітетів, відділ з дослідження та	

		Спеціальні комітети Слідчі комітети  Комітети з вироблення політики, наглядові та контрольні комітети (8, наприклад, з нагляду за міграцією)	засновані згідно із законом з метою розгляду певних законодавчих ініціатив уряду, комітети, призначені головою палати (з метою надання згоди на притягнення до відповідальності, відбору, регламенту)				документації	
<i>Сенат</i>	14	Спеціальні комітети  Слідчі комітети	Спільні комітети  Комітет з бібліотечних та архівних питань					
<b>Латвія</b>	16 та 14 підкомітетів							
<b>Литва</b>	15	Підкомітети Комісії (тимчасові)		7 - 17 (обов'язково).  5 у кожному підкомітеті				
<b>Люксембург</b> (Палата депутатів)	4 постійні регламентні комітети  17 постійних законодавчих комітетів	Спеціальний комітет  Підкомітети	Робоча група  Конференція постійних комітетів		Ні, але може бути у виняткових випадках, на прохання комітету	У виняткових випадках	Кожний комітет (щонайменше, один помічник)	Організація та консультування
<b>Нідерланди</b>								
<i>1-а палата Генеральних штатів (Сенат)</i>	14			Біля 20			Секретар та наукові помічники (4 – 9)	

<i>2-а палата Генеральних Штатів (Палата представників)</i>	8	3, організація роботи палати	Петиції, Розвідка та безпека, Нагляд Слідчий комітет Комітет з оцінки	3 - 25				
<b>Польща</b>								
<i>Сейм</i>	Галузеві комітети	Негалузеві комітети, завдання яких передбачають виконання функцій Сейму, непов'язані з адміністративною структурою, наприклад, комітет з депутатської етики	Надзвичайні комітети Слідчі комітети					
<i>Сенат</i>	16	Спеціальні комітети	Підкомітети					
<b>Португалія</b>	12 та 2 підкомітети	3 спеціальних (2 слідчі)			Так (Стаття 110 регламенту)	Так (є орган, відповідальний за парламентський канал)	Кожний комітет	Допомога, визначена в конституції (стаття 181)
<b>Румунія</b>								
<i>Палата депутатів</i>	21	Спеціальні комітети	Слідство		Так, за винятком випадків, коли комітет приймає інше рішення			
<i>Сенат</i>	24	Спеціальні комітети	Слідство					
<b>Словаччина</b> <i>Національна рада</i>	Комітети	Спеціальні комісії						
<b>Словенія</b>								
<i>Національна рада</i>	24							

<b>Іспанія</b> (Конгрес депутатів)	19 законодавчих комітетів, які поділяються на підкомітети	Конституція, стаття 76(1): можливість призначати слідчі комітети  9 незаконодавчих комітетів	6 постійних спільних комітетів (двох палат)  Дослідницькі комітети					
(Сенат)	20	7 незаконодавчих комітетів	особливі комітети: з петицій, регламенту, призначень, невідповідності, апеляцій	27, за винятком комітету з автономних громад (54)				
<b>Швеція</b> (Риксдаг)	15	Комітет з європейських справ	Можливість створення спільних комітетів		Ні, за певними винятками (європейських бізнес, слухання)		Кожний комітет (5 - 10 штатних співробітників) + Секретаріат з оцінки та досліджень, який формується за конкурсним принципом	Організація та консультування. Підготовка звітів
<b>Сполучене Королівство</b> (Палата громад) (Палата лордів)	Постійні (спеціальні) законодавчі комітети (в останньому парламенті - 7)	Постійні спеціальні комітети для нагляду за роботою уряду: 18 «відомчих» та 5 «міжгалузевих», які займаються розглядом окремих внутрішніх питань Палати громад: модернізація, процедури, відбір, стандарти та привілеї,	Комітет всієї палати Законодавчі комітети, зазвичай, спільні для двох палат (спільні законопроекти, комітет зі внесення змін до податкового законодавства, прав людини, законодавчих актів)	16 - 50 (на практиці 16 та 30) для постійних комітетів 11 - 14 для спеціальних комітетів	Ні, тільки за рішенням комітету з метою інформування		У кожному комітеті є секретар (але тільки з процедурних питань), у разі необхідності призначаються спеціальні консультанти + служби із зв'язків з громадськістю та інформації спеціальних комітетів,	Організація та консультування з процедурних питань  30 слідчих комітетів мають 160 штатних співробітників секретаріату

		адміністрування, фінанси та послуги	Комітети з регулятивних реформ				управління комітетів, які мають три відділи, та управління з громадських законопроектів Управління з парламентської ради (уряд)	
<b>За межами Європейського Союзу</b>								
<b>Ісландія</b> <i>(Альтинг)</i>	8				Ні, тільки в особливих випадках, за рішенням комітету		Один секретаріат комітету, що координується одним або двома секретарями, для кожного комітету Секретаріат з питань документації	Організація та консультування (в тому числі й парламентаріїв)
<b>Норвегія</b> <i>(Стортинг)</i>	12						Кожний комітет та 11 штатних співробітників конституційного відділу та 1 міжнародного відділу	Організація та консультування (в деякій мірі й парламентаріїв)
<b>Швейцарія</b>								
<i>Національна рада</i>	9	З наглядові комітети (фінанси, управління (постійні) слідчий комітет (тимчасовий)	Спільні комітети: комітети з управління діють спільно та можуть передавати повноваження 7 підкомітетам				Кожний комітет або спільний комітет має «відділ з адміністрування парламентського нагляду» (комітет з оцінки)	



			(федеральним департаментам або установам) Можливість створювати робочі групи					
<i>Державна рада</i>	9	3 наглядові комітети (фінанси, управління (постійні) слідчий комітет (тимчасовий))	Інші спільні комітети: судовий, з питань імунітету, з питань підготовки законопроектів, комітет з помилування					
<b>Європейський парламент</b>	20			25 - 73				
<b>Інші країни</b>								
<b>Сполучені Штати Америки</b>								
<i>Сенат</i>	21	4 Спільні комітети, понад 150 підкомітетів	Спеціальні комітети					
<i>Палата представників</i>	20		Спеціальні комітети					
<b>Канада</b>								
<i>Палата громад</i>	23	2 спільні комітети, 1 спеціальний спільний комітет	2 спеціальні комітети, 1 комітет з посередництва					
<i>Сенат</i>	20		3 підкомітети					

**Кожен парламент усвідомлює наслідки надмірно ліберального управління комітетами:**

Зазвичай проти цього висувують три аргументи:

- **Якщо розмежування є надто складним**, існують проблеми при визначенні юрисдикції та ризику непотрібних обговорень та затримок, не кажучи вже про витрати, пов'язані з організацією роботи персоналу та фінансами,
- Комітети можуть бути **надто малими, щоб справедливо представляти різноманітність** представництва у парламенті та забезпечити наявність достатньої кількості членів для участі в дебатах,
- **Потенційна слабкість парламенту порівняно з урядом**. Цікаво відзначити, що цей аргумент можна використовувати в обох напрямках: по-перше, занадто велика кількість постійних комітетів **призводить до розрізненості та запобіганню встановленню спільної точки зору**: *«На практиці Конгрес функціонує не як об'єднаний інститут, а як сукупність напів-автономних комітетів, які рідко діють в унісон.»*<sup>10</sup>
- Інша думка полягає в тому, що занадто велика кількість комітетів (особливо паралельних міністерствам) призводить до **ризiku нестабільності уряду**, причому кожен голова комітету мріє про майбутнє міністерське крісло і може збільшувати вплив зацікавлених груп. Це було одним із головних аргументів для запровадження конституційної реформи у Франції в 1958 році.<sup>11</sup> 19<sup>12</sup> постійних комітетів, які тоді існували, в кожній палаті були обмежені шістьма, і була розпочата практика розгляду законопроектів шляхом їхнього направлення до спеціальних та тимчасових комітетів.<sup>13</sup> Отриманий на практиці результат сильно відрізнявся від очікуваного: відтоді постійні комітети Франції стали дуже сильними, компетентними та впливовими органами, а спеціальні комітети створюються лише за виняткових обставин. Справа також полягає в тому, що **узгодження питань, якими займаються комітети, з питаннями, якими займаються міністерства, становить ризики для парламенту**, якщо існуюча практика та звичаї не забезпечують **справжню культуру адміністративної незалежності**, як це відбувається, наприклад, у парламенті Німеччини (відомому як *«робочий парламент»*), який розвиває постійний діалог між комітетами та виконавчою гілкою влади).

Франція була не єдиною країною, яка була занепокоєна кількістю комітетів. Періодично *Палата громад* у Лондоні та *Конгрес США* намагаються замислитися над цим питанням, а іноді приймати радикальні рішення. У 1997 році в парламенті Сполученого Королівства були створені два постійні комітети: з *модернізації Палати громад* та з *процедурних питань*. У Сполучених Штатах *Закон про реорганізацію законодавчих органів від 1946 року* зменшив кількість комітетів Палати представників з 48 до 19 і

<sup>10</sup> Джордж Б. Геллоуей (George B. Galloway), *Історія Палати представників Конгресу Сполучених Штатів (History of the House of Representatives of the Congress of the United States)* (Нью-Йорк / New York: Thomas Y. Crowell, 1961), стор. 99–100.

<sup>11</sup> Цю незручність вже було засуджено під час першої французької революції.

<sup>12</sup> Вони включали, наприклад, *Комітет з напоїв* та *Комітет з торговельного флоту і рибальства*.

<sup>13</sup> Підкомітети також були заборонені.

кількість комітетів Сенату з 33<sup>14</sup> до 15. **Повноваження всіх комітетів в їхніх палатах були систематизовані**, що допомогло консолідації чи усуненню багатьох існуючих комітетів та мінімізації конфліктів повноважень. Друга реформа відбулася в 1993 році шляхом створення *Об'єднаного комітету з організації роботи Конгресу*, тимчасового комітету, створеного для проведення історичного аналізу системи комітетів і пропонування змін до цієї системи. Це призвело до<sup>15</sup> **обмеження кількості підкомітетів у Палаті представників** (п'ять на кожний комітет, з деякими винятками), але не в Сенаті. Тому кількість комітетів та підкомітетів у Конгресі Сполучених Штатів дотепер близька до 200 (але будучи «чистою» президентською системою, Сполучені Штати надають вирішальну роль законодавчому органу при розробці політики та законодавства).

Цей приклад показує, що **в парламентських питаннях авторитарний спосіб управління організацією роботи комітету далеко не ефективний**. Тому ми знаходимо **всього лише кілька прикладів таких формальних обмежень**.<sup>16</sup> Це правило завжди можна було б уникнути (навіть у такій країні, як Франція, незважаючи на конституційний контроль за дотриманням регламенту). Отже, в даний час існує дуже мало парламентів, в яких списки комітетів вносилися б у регламент чи законодавство (хоча це могло б бути найкращим способом уникнення надвеликої їхньої кількості).

Найкращим варіантом, мабуть, є спільна робота з метою запобігання виникненню екстремальних ситуацій та **досягнення загального і збалансованого порозуміння**. В цьому випадку увага повинна зосереджуватися **на процедурі та практиці співпраці та спілкування між існуючими органами**.

### 3 Перелік, функції та повноваження парламентських комітетів

#### 1 - Комітети, фракції та палати:

Головною характеристикою парламенту є його розташування на **перехресті між політикою та інституціями**. Палати парламенту по суті пов'язані з виборчим процесом, основним завданням якого є представлення людей та надання легітимності уряду, принаймні, у парламентській системі. Ця система застосовується практично всіма європейськими країнами (з деякими нюансами або винятками в країнах, які вирішили створювати змішані системи, особливо з президентами, які обираються безпосередньо народом (в таких країнах, як, наприклад, Австрія, Фінляндія, Франція, Польща та Португалія)). Однак прямі вибори не є достатніми для створення президентської системи або для існування могутнього президента. Характер політичного режиму є наслідком звичаїв, але, перш за все, Конституції.

Якою б не була система, **внутрішня організація парламенту має велике значення і зосереджується на трьох основних функціях: представництво, законодавча діяльність**

<sup>14</sup> У 1906 році їх було 66!

<sup>15</sup> Настільки, наскільки таке «обмеження» було можливим в той час.

<sup>16</sup> Дивіться, тим не менше Статтю 19 Регламенту Сенату Бельгії, якою ця кількість обмежена до 5.

**та нагляд.** У чистій парламентській системі, яку також називають «представницькою», функція представництва призводить до перетворення політичної волі кожного громадянина в «спільний» організм, здатний приймати рішення задля спільного блага (головним чином, за допомогою низки загальних правил). Це призвело до виникнення **принципу неімперативного мандату**, який і дотепер регулює поведінку парламентаріїв як теоретично, так і часто конституційно.

**Парламентарії несуть колективну відповідальність за здійснення повноважень, делегованих народом, і кожен парламентарій несе відповідальність за неподільну частину цих повноважень.** Він повинен використовувати їх в найліпших інтересах народу і повинен залишатися вільним, щоб пристосовувати свою позицію до нових обставин. **Ця концепція народовладдя припускає, що на початку існування парламентської демократії політичні партії не існували.** «Народ» був сукупністю людей. Політичні партії, які «допомагали» або «спрямовували» самовираження громадян з'явилися пізніше, запропонували програму влади та забезпечили державну стабільність.

Вибір виборчої системи був і залишається з цієї точки зору таким, що має дуже велике значення: це означає, що дискусія щодо вибору між пропорційною та мажоритарною системами в основному полягає у виборі між представницьким «дзеркалом» суспільства та спробою досягти ясності та ефективності урядування. Пропорційна система зазвичай передбачає переговори про створення коаліції партій. Це може зайняти певний час і призвести до невизначеності. На сьогоднішній день фракції, як представницькі органи партій, нарешті беруть на себе представництво людей у парламенті, а роль окремих осіб пропорційно зменшуються, тому **створення будь-якого іншого органу, в тому числі комітету, неможливе без їхньої згоди.** Але комітети мають дуже специфічну роль, зовсім іншу, аніж роль політичних фракцій.

Комітети, дійсно, повинні бути представниками парламенту в цілому, оскільки вони є інституційними органами. Інституційні міркування важливіші, ніж політичні, і представлені повинні бути всі аспекти.

**Історія визначення переліку комітетів свідчить про еволюцію демократичних ідей в парламенті.** Наприклад, у Франції, незважаючи на існування «фракцій», протягом 19-го століття комітети не створювались з урахуванням цього чинника. Палати були поділені на «бюро» («офіси») однакової чисельності (44 депутати та 30 сенаторів), сформованих за допомогою **жеребкування**, щоб забезпечити повну **нейтральність вибору.** Кожне бюро розглядало певний законопроект, а потім направляло делегатів до тимчасового законодавчого «спеціального комітету» (як у Сполученому Королівстві) з урахуванням досвіду членів комітету у відповідній галузі. Ця система існувала **до 1910 року, коли було вирішено створювати комітети, які представляли фракції пропорційно.** В свою чергу парламент Франції вирішив замінити спеціальні комітети на постійно діючі (тобто постійні) комітети в 1902 році. Сполучене Королівство, як це часто трапляється, йшло шляхом, відмінним від французького: постійні комітети скасували на початку 19-го століття, щоб запобігти надто великому впливу Корони (було створено *комітет всієї палати*). Існуюча зараз систему спеціальних законодавчих комітетів була започаткована у 1882 році і відтоді не змінювалася.

Незалежно від типу комітету, постійний або тимчасовий, законодавчий чи спеціальний (наглядовий) або слідчий, **пропорційне представництво партійних груп або фракцій є тепер звичайним способом формування комітетів у кожній країні. Кожен комітет**

**повинен бути відображенням усієї палати.** Іноді лідери фракцій збирають спеціальне засідання для вирішення конкретних питань, але сама парламентська група, як правило, приймає рішення для всіх своїх членів. У цьому рішенні фракція враховує компетенції своїх членів, зазвичай і їхні погляди, а рішення щодо складу комітетів приймається консенсусом. Іноді певне завдання делегується спеціальному комітету: наприклад, у Сполученому Королівстві *«спеціальний комітет»*, який складається з різних партій, безпосередньо призначає членів постійних комітетів.<sup>17</sup>

Питання **голів** комітетів можна було б обговорити зараз, але, як правило, посади голів комітетів не розподіляються в парламенті пропорційно. Враховуючи важливість ролі комітетів, перевага **зазвичай надається членам більшості (або членам правлячої коаліції)**.<sup>18</sup> Але існують деякі винятки, особливо у верхніх палатах (де питання більшості, як правило, стоїть менш гостро, ніж у нижніх палатах), або з символічних причин. Наприклад, у 2008 році президент Франції (!) запропонував віддати опозиції посаду голови фінансового комітету у двох палатах (в Англії подібні функції виконує *комітет з державного бюджету*).

Важливими є ще два міркування:

- Збереження ефективності системи та недопущення **прогулів**: звичайно *парламентарій не може бути членом більше ніж одного комітету*, а іноді двох (а спікер не може бути членом жодного комітету),
- **Термін повноважень комітету може обмежуватися тривалістю однієї сесії або однією каденцією**, або може бути й більшим. Насправді результат часто однаковий. Іноді комітети повинні оновлюватися щороку (у Сполученому Королівстві спеціальні (постійні) комітети іноді називають *«сесійними комітетами»*). Тенденція полягає в перетворенні голосування у формальність – тому багато парламентів віддають перевагу оновленню комітетів кожну каденцію. **Формування нового парламенту може стати можливістю переглянути організацію роботи комітетів, іноді з політичних міркувань.** Також можна забезпечити стабільність при складанні списку комітетів та визначенні їхніх повноважень шляхом внесення відповідних положень до регламенту або до інших документів.

У будь-якому випадку, **стабільність членства у комітеті та якість законодавства може бути сильним аргументом на користь незалежності комітетів.**

## **2 - Функції та повноваження:**

Як зазначалося раніше, **важко чітко відокремити функції в повсякденному парламентському житті.** Навіть якщо відмінність між законодавством та наглядом є дуже чіткою, на практиці ці дві функції тісно пов'язані між собою. Насправді **парламентська робота – це коло:** для прийняття гарного законодавства потрібно бути

<sup>17</sup> Але поіменний список членів *«спеціальних комітетів»* повинен затверджуватися Палатою громад.

<sup>18</sup> Принаймні два приклади можна знайти у французькій парламентській історії, коли голосування комітету прискорило падіння урядів (у 1922 та 1925 роках).

більш поінформованим про реалії, що часто вимагають певного ступеня розслідування. І після голосування за законопроектом починається ще один вид реальності: добрий закон – це закон, ефективно реалізований у спосіб, очікуваний законодавцями. **Тому нагляд за виконанням законодавства повинен бути одним із головних завдань комітетів** (а також запобігання дублюванню та непотрібній складності<sup>19</sup>). Таким чином, «слухання» в комітеті (публічні або ні) можуть бути гарним способом одночасного виконання законодавчих та наглядових функцій, а також поїздки «на місце» для вивчення певної ситуації або для перевірки роботи державних служб. **Парламентські комітети працюють з реаліями, і в кожен мить слід шукати компроміс та враховувати практичні міркування.**

Тим не менш, слід відрізнити філософію законодавства та філософію нагляду. Вони складають **дві головних риси в роботі та функціях комітету.**

### **1 – Законодавчий контроль:**

Перше завдання парламентських комітетів – законодавчий контроль. Це насправді **підготовча робота**, оскільки комітети **не несуть відповідальності за остаточне рішення**, за яке відповідають всі депутати на пленарному засіданні. Тим не менше, досвід показує, що робота комітетів може мати суттєвий вплив на остаточне рішення та зміни, прийняті палатою. Комітети повинні розглядати законопроекти та збирати всю інформацію, необхідну для **уточнення намірів** їхніх розробників (урядів або самих *парламентаріїв*), а також **оцінювати вплив цих пропозицій на існуючі норми та на суспільство, а також на громадське життя**. Функція комітету – це **проведення технічного та професійного аналізу**. Спосіб, яким робота комітету пов'язана з пленарною роботою, тим не менше, є важливим, і він може бути різним, таким, що ґрунтується на національному досвіді та традиціях.

Часто існують відмінності між парламентами, які наслідують приклад *Вестмінстери*, та які вибрали континентальний варіант (ґрунтуючись, головню, на французькій моделі). Вестмінстерська модель має **формат трьох читань**, тоді як французька модель має лише **два читання** (іноді одне, як у випадку бюджету або в разі застосування надзвичайних процедур). Не всі «парламенти з трьома читаннями» прийняли систему «*комітету всієї палати*», але вони спільно проводять перше читання на рівні всієї палати: як правило, комітети не вступають в процес до початку другого читання (хоча вони можуть підготувати свою думку). Друге читання передбачає детальний огляд тексту, збір необхідної інформації за допомогою будь-яких необхідних засобів та підготовка висновків. **Це спосіб чітко визначити пріоритети пленарного засідання**. Хоча багато парламентів розглядають комітети як «*підлеглі*»<sup>20</sup>, насправді **їхня робота має велике значення, це місце, де формується остаточна думка палати**. Вони відіграють певну роль у відборі (особливо в парламентах, як в Україні, де парламентарії

<sup>19</sup> Оцінка впровадження законів є регулярним (раз на шість місяців) та колективним завданням комітетів Сенату Франції з 1972 року. В Угорщині кожний постійний комітет зобов'язаний сформувати підкомітет для моніторингу процесів дерегуляції, виконання законів та впливу цих законів на суспільство та економіку.

<sup>20</sup> Наприклад, на веб-сайті першої палати польського парламенту комітети позиціонуються як «допоміжні органи» Сейму.

подають дуже багато законодавчих ініціатив) та у **координації думок та поправок**. **Більшість парламентів узгоджують британську «модель трьох читань» з існуванням постійних та спеціалізованих комітетів з чітко визначеними повноваженнями**. Перше читання звертає увагу парламенту до викликів, включених до законопроекту, та визначає політичний та базовий напрямок. **Комітети не можуть не брати до уваги ці перші висловлювані думки щодо тексту законопроектів**.

**Значення комітетів є більш очевидним у парламентах з двома читаннями**, оскільки комітети є першими, хто відповідає за перевірку законопроекту, і тому вони можуть відігравати дуже важливу роль у формуванні остаточної думки. Вони фактично є **структурними органами, де проводяться пленарні дебати**. У ході дебатів комітет (через *парламентаріїв*, відповідальних за звіт, у французькій моделі) відіграє **роль, яку відіграє міністр, представляючи уряд**.

**Повноваження комітетів стосовно підготовки законопроектів**, безумовно, мають вирішальне значення: чи можуть вони лише вивчати їх або і вносити поправки? Чи подає комітет на пленарні дебати текст, який вони переглянули, чи оригінальний текст? Це, звичайно, ключове питання, особливо в тих випадках, коли проект підготував уряд, оскільки це може впливати на збалансованість дебатів. Загалом, традиційна концепція парламенту полягає в тому, що текст для обговорення та внесення поправок є **текстом, підготовленим в результаті обговорення на комітеті**. Є декілька винятків з цього правила, головне з них – французька практика в період між 1958 та 2008 роками, коли основний текст для обговорення мав бути оригінальним текстом, поданим урядом. Тому парламентарії, фракції або комітети, які не погоджуються з тією чи іншою статтею, повинні були розробити поправки та забезпечити більшість для їхнього прийняття.

Другий момент – **роль комітету щодо поправок**, які не були виписані самим комітетом. Звичайним правилом є те, що поправка не може обговорюватися на пленарному засіданні без рішення комітету щодо неї: тобто, без її попереднього представлення та обговорення у відповідному комітеті.

Незалежно від системи, **загальним правилом є те, що кожен законопроект повинен бути наданий комітету (постійному або спеціальному)**, і що очікується, що комітет «звітуватиме» щодо нього перед парламентом. Багато регламентів згадують цей звіт як обов'язковий крок у законодавчому процесі, якщо не умову для переходу до другого читання.

У будь-якому разі, комітети, за підтримки своїх співробітників, відіграють важливу роль у досягненні сучасної мети щодо *якості законодавства* шляхом дотримання процедур (наприклад, запобігання новим витратам) або форми закону (правильність правових формулювань та інших факторів).

Система попереднього обговорення у комітетах, а саме її ефективності, має деяких критиків, особливо в країнах, де вона є найбільш розвиненою. Пленарне засідання може бути повторенням того, що вже було на комітеті, оскільки можна знову представляти поправки, які не були схвалені комітетами (це особливо актуально для Франції, де *«право на внесення поправок»* передбачене конституцією). Внаслідок цього було зроблено багато спроб скоротити тривалість дебатів на пленарному засіданні, і одним з них є **спроба запровадити «законодавчий процес в комітеті»**, тобто вважати, за певних обставин і умов, голосування в комітеті рівним голосуванню на пленарному засіданні. Найбільш значний такий досвід є в Італії (*«leggine»*). Дві

скорочені процедури прийняття законів були встановлені статтею 72 конституції. Вони не можуть бути використані щодо конституційних та виборчих питань, передачі законодавчих повноважень уряду, ратифікації договорів чи бюджетних питань. Вивчення тексту та голосування за ним можуть бути повністю делеговані комітету («*commissioni in sede deliberante*»). Всі члени палати можуть пропонувати зміни, і процедура їхнього розгляду така ж, як в інших випадках. Другий варіант дає право комітету написати текст, який буде представлений на пленарному засіданні, але без можливості внесення поправки «*commissioni in sede deliberante*». Остаточне голосування проводиться у формі простих заяв. Уряд, 10 відсотків або п'ята частина членів комітету можуть звернутися з проханням про повернення законопроекту до звичайної процедури на пленарному засіданні. Після дворічного тестового періоду подібна система була також запроваджена в регламенті французького Сенату і Конституційна рада визначила, що вона відповідає конституції.

## **2 – Парламентський контроль за діяльністю виконавчих та адміністративних органів:**

**Парламентський контроль за діяльністю уряду є прямим наслідком підзвітності уряду парламенту, але концепція такої підзвітності поступово трансформувалася.** Зараз дуже незвично для парламенту, у конституційній формі, голосувати за звільнення уряду (через фундаментальний зв'язок між парламентською більшістю, отриманою на виборах, і існуванням уряду та, як наслідок, важливості політичних партій). Тому така ефективна процедура вже не є характерною для парламентського контролю за урядом. **Перевага була надана використанню більш різноманітного інструментарію на пленарному засіданні (різного роду питання та дебати), а також у комітетах; таким чином, контроль став повсякденним.** Крім того, зростаюче значення уряду при прийнятті законодавчих ініціатив значно змінило імідж парламентів, «*що розробляють законодавчі акти*» (якщо врахувати кількість прийнятих законів, то на кожну парламентську ініціативу є щонайменше чотири або п'ять урядових ініціатив). **Тому парламент «реагує» радше, ніж «пропонує», і його роль поступово змінилася. Законодавчий орган розглядає та затверджує державні ініціативи, а право на внесення поправок стало набагато ефективнішим, ніж право висувати законодавчі ініціативи.** Тому функція «*контролю*» може бути більш характерною для парламентської роботи, ніж законодавча (ініціативна) функція. Нарешті, розвиток державного втручання в економіку та соціальну політику, який простежувався протягом двадцятого століття, та розвиток підпорядкованих адміністрацій та урядових установ посилив необхідність контролю, особливо задля дійсного забезпечення врахування волі парламенту.

**У цьому новому інституційному ландшафті комітети стали кращими та краще адаптованими до сьогоденного контролю за діяльністю виконавчої влади.**

Спочатку контроль вимагав вжиття деяких виняткових та, певним чином, ефективних заходів. Ось чому кожен парламент розробив можливість створення тимчасових комітетів, особливо присвячених питанням існування чи функціонування державних послуг. *Де-факто*, вищенаведена порівняльна таблиця показує, що такі можливості існують скрізь. Цікаво, насамперед, вивчити, в якій мірі вони відрізняються від існуючих



постійних комітетів: вони, як правило, повинні працювати дуже швидко і використовувати всі можливі способи пошуку доказів; **з цією метою вони діють так само, як і судова система.** Отже, перше питання було визначити різницю між парламентським слідством та процедурами, які застосовуються у системі судочинства. Деякі країни перешкоджають веденню парламентського слідства, коли судова система вже займається відповідним питанням, але такі обмеження часто не так легко накласти. **Таким чином, ми стикаємося з певним поділом влади.** Рішення цієї проблеми має полягати більше в мудрості та самообмеженні самих політиків, аніж в публічних спорах, а також у співробітництві, коли слідство вказує на порушення, які є достатньо серйозними, щоб передати їх на розгляд судової системи. У цій діяльності парламентарії мають визначити **конкретну процедуру, яка захищатиме як презумпцію невинуватості, так і недоторканість осіб, щодо яких вони ведуть слідство.** Завдяки своєму праву на ведення слідства парламент вступає в сферу, яка може сильно відрізнитись від інституційного або адміністративного контролю. Ось чому право на слідство повинно бути спеціально визначене не тільки регламентом, але й законом, а іноді і конституцією, як це пояснюється в пункті I вище. Слідчі комітети повинні мати особливі права щодо отримання публічних документів та контролю за державними органами. З огляду на особливий характер слідчих комітетів та їхню важливість щодо діяльності уряду, пропозиції про їхнє створення та саме їхнє створення часто повинне затверджуватися парламентською більшістю. Іноді право політичної опозиції розпочинати процес тимчасового розслідування закріплюються у джентльменській угоді або у певних правових інструментах.

Іншим важливим питанням у цьому аспекті є те, **чи будуть слухання публічними, чи ні** (це питання буде розглянуто пізніше). Насправді питання полягає в тому, яке буде найкраще рішення, яке дозволить встановити істину: збереження конфіденційності чи публічність. Конфіденційність має велику перевагу: вона передбачає захист джерел інформації та впевненість в них. З іншого боку, громадські слухання, як, наприклад, у Конгресі США, перетворюють парламентські процедури на своєрідне шоу, іноді задля особистого піару членів комітету, а не для того, щоб встановити істину: це може бути корисним для аудиторії парламентських телевізійних каналів або Інтернету, але це не є корисним для демократії. **Іноді, як буде показано в наступній главі, парламенти використовують середній шлях вирішення цього питання: головню, проводяться закриті засідання, але за певних обставин сам комітет може вирішити, що потрібне публічне слухання.** Сучасна тенденція – повернутись до іншого правила: публічні слухання стали звичайною практикою, а проведення закритого засідання треба відповідне рішення комітету.

На додаток до цього ефектного та виняткового способу, можливо, найбільш ефективним засобом парламентського контролю є **контроль за фінансами.** Згода на запровадження податків (*«немає оподаткування без рішення представницьких органів»*) була першим виправданням здійснення парламентського контролю, і він проходить, головним чином, шляхом **оцінки урядових пропозицій** (парламентська традиція полягає в тому, що палати парламенту не можуть запропонувати нові витрати без відповідної їхньої компенсації), шляхом **обговорення бюджетів міністерств** та шляхом **контролю за витратами:** це три питання, в яких фінансові комітети відіграють особливу роль. Таким чином, **обговорення фінансових питань та робота фінансових комітетів трохи відрізняються від обговорення інших питань та роботи інших комітетів.** У Сполученому Королівстві фінансова перевірка відбувається у присутності

повного складу палати під головуванням «голови комітету способів і засобів», а потім основні заходи направляються до комітету всієї палати, а інші – до постійних комітетів з фінансових законопроектів. У Франції фінансовий комітет має помітну та координуючу роль при розгляді «Закону про фінанси». Комітет із соціальних питань може розглядати «Закон про фінансування соціального забезпечення», а всі інші комітети можуть надавати консультації з питань, що належать до їхньої компетенції. Таким чином, перевірка бюджету може призвести до складання більш ніж 100 звітів (половина з яких – «спеціальні звіти» фінансового комітету, а інші – «рекомендаційні звіти» інших комітетів). Кожен «доповідач» фінансового комітету, призначений на початку каденції відповідно до політичного складу палати (кожен член комітету несе відповідальність за спеціальний звіт), має спеціальні повноваження, **по суті аналогічні повноваженням доповідачів слідчих комітетів**. Ці повноваження надаються для підготовки річного звіту, але фактично є **постійними** і можуть бути використані **пізніше для контролю за виконанням бюджету**. Тому цей комітет є дуже сильним та постійним органом, що діє протягом усього року.

**Інші постійні комітети** регулярно аналізують урядові ініціативи. Так, спеціальні постійні комітети у Сполученому Королівстві відрізняються від постійних «законодавчих» комітетів. Цей приклад наслідували багато європейських парламентів: «спеціальні комітети» в Палаті представників Бельгії, «контрольні комісії» в першій палаті парламенту Чехії, «незаконодавчі комітети» у двох палатах іспанських Генеральних кортесів, «спеціальні комітети» в Естонії та Ірландії, «комітети з оцінки та контролю» у Національній асамблеї Франції та «комітети з питань визначення політики, нагляду та контролю» у Палаті депутатів Італії. Дуже цікавим є швейцарський досвід, оскільки фінансовий контроль є спільною компетенцією двох палат, які призначають дві «контрольні комісії»: одну – щодо фінансів та одну – щодо управління. Остання може делегувати свої повноваження семи підкомітетам (один з них – щодо «федеральних відомств та установ»).

Тенденція також полягає у створенні **спеціалізованих комітетів нагляду за дотриманням закону**, особливо щодо *служб розвідки та безпеки* (Франція, Нідерланди та Польща) або щодо *збройних сил* (Австрія та Німеччина).

Нарешті, більш пізнім і незвичним рішенням є надання постійним комітетам можливості<sup>21</sup> мати ті ж самі повноваження, що й слідчі комітети (такі повноваження можуть бути надані, наприклад, кожною палатою парламенту Франції для виконання конкретних завдань). Це є підтвердженням того, що неможливо абсолютно відрізнити контроль за законодавством від наглядових функцій, а також те, що **у сучасному парламенті нагляд повинен бути фундаментальною і безперервною парламентською функцією**. Це завдання може впливати і на організацію самих комітетів.

### 3 – Створення та співробітництво комітетів

#### 1- Організація комітетів

<sup>21</sup> Вони, природно, мають право, навіть без письмового дозволу, попросити міністра прийти і відповісти на їхні запитання. Це один з практичних наслідків принципу відповідальності міністерства.

Створення комітетів, як правило, вважається **внутрішнім питанням**. Це одне з ключових питань парламентської автономії. Тому члени кожного комітету повинні самостійно обирати голову. Те саме стосується і членів комітету – заступників голів та секретарів, а також окремих членів (у Франції – *«головного доповідача з бюджету»* у складі фінансового комітету, який належить до політичної більшості). **Проте ці вибори повинні відбуватися в загальних рамках палати та враховувати існуючий склад парламентських груп.** Призначення голови комітету відбувається за домовленістю між парламентськими групами, але формально голосування членів кожного комітету (як правило, на закритому засіданні) є обов'язковим,<sup>22</sup> а голосування на пленарній сесії розглядається як затвердження. У Сполученому Королівстві та в інших країнах, які використовують Вестмінстерську модель, голови призначаються *«спікером»* зі списку, представленого *комітетом «колегії голів»* (під головуванням *«голови комітету способів і засобів»*) з урахуванням політичних нюансів палати. Склад комітету повинен також враховувати склад політичних сил, оскільки склад комітету повинен представляти склад всієї палати. Це умова ефективності та довіри з боку кожного парламентарія.

Відразу після обрання голова, як правило, має **дуже великі повноваження визначати порядок денний комітету** (в рамках загальної порядку денного палати та з урахуванням днів, визначених для засідань комітетів<sup>23</sup>). Як правило, один день на тиждень (середа у Франції, вівторок та четвер у Сполученому Королівстві) присвячується комітетам (модель комітетських тижнів, запропонована Європейським парламентом, використовується в деяких парламентах, але вони не дуже цим задоволені, і парламентарії протягом цих тижнів воліють залишатися близькими до своїх виборчих округів).

Фактично, одними з найбільших проблем, з якими стикаються багато парламенти, є **узгодження** порядку денного комітетів та пленарних засідань і **координація** між самими комітетами. З урахуванням труднощів, пов'язаних із оцінкою та збором даних від всіх парламентів, ми зосередимося на трьох головних випадках, розглянемо ситуацію в Англії, Франції та Німеччині.

## 2 – Питання координації

**Робота комітетів в деяких випадках така ж напружена, якщо не інтенсивніша, як і пленарна робота.** На практиці це залежить від традицій і організації роботи парламентів: пленарні засідання парламенту в Англії, наприклад, який вважається головним чином *«наглядним парламентом»*, дуже обмежені (бюджетні дебати тривають протягом чотирьох або п'яти днів), але постійні комітети можуть збиратися і 200 разів на рік. Парламент Франції, який вважається *«законодавчим парламентом»* (якщо не *«парламентом обговорень»*), перше читання бюджету може тривати,

<sup>22</sup> У деяких випадках для голосування встановлюється спеціальний порядок денний, який гарантує, що голосування відповідає вибору парламентських груп. Голосування не відбувається одночасно в кожному комітеті, а голосування в наступному може відбуватися лише тоді, коли воно завершилося в попередньому комітеті.

<sup>23</sup> У Сполученому Королівстві вівторок і четвер, а також будь-який день, коли засідає палата.

відповідно до конституції (стаття 47), до 40 днів у Національній асамблеї і до 15 днів у Сенаті. Проте, оскільки робота комітету вимагає стільки ж часу, що й пленарне засідання, французький порядок денний перевантажений. Середня кількість засідань постійних комісій становить близько 500 на рік (1000, включаючи всілякі комітети). У Німеччині робота комітетів має велике значення, тому що це місце тісної співпраці між Бундестагом і виконавчою владою (це розглядається як одна з основних характеристик німецької парламентської системи, яка іноді кваліфікується як «*Gremienparliamentarismus*»<sup>24</sup>).

Питання конфлікту повноважень надто складні для вирішення неформальним способом, і для цього потрібна певна спеціальна організація. У Німеччині це є одним із завдань *Президії* Бундестагу. У Франції щотижня збирається комітет під назвою «*Конференція голів*»<sup>25</sup>, членами якої є всі голови комітетів та парламентських груп, а також заступники голів палат парламенту, вони зустрічаються з міністром, *відповідальним за стосунки з парламентом*, і визначають порядок денний парламенту на кожний тиждень, в межах попередньої програми на три тижні.<sup>26</sup> Незважаючи на це, в деяких випадках неможливо запобігти проведенню засідань комітету та пленарних засідань одночасно.<sup>27</sup>

**Необхідність співпраці є прямим наслідком кількості комітетів**, оскільки чим більше комітетів, тим більше необхідна координація. Для визначення **головного комітету, відповідального за законопроект**, необхідно прийняти чіткі правила. Парламент може дозволити розглянути законопроект іншим зацікавленим комітетам, але тільки в ролі консультативних комітетів: їхні пропозиції повинні бути подані головному комітету, як і пропозиції, ініційовані парламентськими групами чи окремими членами парламенту. У Сполученому Королівстві та Німеччині **питання про розподіл законопроектів між комітетами** вирішується після першого читання. В Берліні це завдання *Ради Старійшин*. У Франції питання розподілу законопроектів до певного комітету визначається *головою палати* (від імені «*Бюро*») відразу після його внесення урядом (це завдання є легшим через обмежену кількість постійних комітетів). Інші комітети можуть забажати взяти участь у підготовці до дебатів, але їхня кількість обмежується двома. В разі конфлікту рішення приймається *Конференцією голів*.

### **3– Робота комітетів, допомога та прозорість**

**Початок роботи комітету** є відповідальністю керівництва комітету за сприяння секретаря комітету, як голова палати розпочинає роботу пленарного засідання за сприяння генерального секретаря чи секретаря палати. Як правило, ця процедура менш

<sup>24</sup> «*Парламентаризм комітетів*»

<sup>25</sup> Цікаво відзначити, що в Люксембурзі існує «*робоча група постійних комітетів*».

<sup>26</sup> Реформа 2008 року забезпечила розподіл роботи парламенту протягом року: в ньому тепер є урядові тижні (два), тиждень питань контролю та тиждень для ініціатив, такий порядок застосовується кожні чотири тижні з точно визначеними днями та годинами для запитань для кожної парламентської групи (включаючи меншини, а також опозиційні групи).

<sup>27</sup> У британському парламенті комітети з неурядових законопроектів можуть засідати в ті дні, в які засідає палата. У Франції комітети також зазвичай не проводять засідання у вівторок після обіду або в четвер вранці.

формальна (за винятком Сполученого Королівства). Регламент відіграє роль лише **правил субсидіарності**, які потрібно брати до уваги у випадку невизначеності. Однак **ця практика є наслідком застосування практики, що використовується на пленарному засіданні**, як з питань організації дебатів, так і голосування або визначення кворуму. Тим не менше, можна виділити деякі особливості.

У Сполученому Королівстві за планування засідання відповідає *програмний підкомітет*.

У Франції першою і найважливішою дією є призначення *«доповідача»*, парламентарія (як правило, від більшості), який буде відповідати за проведення розслідувань, засідань та обговорень з розробниками законопроектів. Мета – зібрати всю інформацію, необхідну для розуміння законопроекту та його наслідків. Доповідач зобов'язаний запропонувати зміни до комітету. Доповідачу допомагає один із членів комітету; отже доповідач відіграє справжню інституційну роль. Під час підготовки голова може, на прохання доповідача, організувати слухання з відповідним міністром та із залученням особи, здатної надати інформацію, необхідну комітету.

У парламенті Німеччини, як і у багатьох континентальних парламентах, роль підготовки та інструктування виконує підкомітет. Персонал допомагає членам комітету складати документи та проекти висновків. Робота в підкомітетах є важливою частиною роботи парламенту Німеччини. Щороку робота підкомітетів займає третю - п'яту частину роботи комітету. Це, можливо, призводить до більш колективної розробки рекомендацій комітету та аналізу, ніж у французькій системі. Проте у Франції кожен член комітету може брати участь у розробці позиції комітету щодо презентації доповідача. Коли доповідь та новий текст будуть прийняті, після обговорення, комітет, який відповідає за обговорення, може вивчити *«зовнішні»* поправки (від *парламентаріїв*, груп, дорадчих комітетів та самого уряду) та скласти рекомендації на пленарні засідання.

Тому інституційний *«внесок»* постійних комісій дуже важливий у Франції та Німеччині. Ця система дуже відрізняється від англійської, де голова комітету відіграє формальну, але вирішальну роль у виборі та групуванні змін, які виноситимуться на голосування. Голова є більш могутнім, ніж інші члени комітету, тому що він/вона може класифікувати деякі поправки як несуттєві, так само, як і спікер на пленарному засіданні. Потім роль голови є, по суті, *«технічною»*, тому робота персоналу залишається формальною та процедурною, він не надає допомоги членам комітету (як це відбувається у Німеччині)<sup>28</sup> та, особливо, у Франції, де *«інституційна»*<sup>29</sup> структура сильніша).

Основна відмінність між Сполученим Королівством та Німеччиною, з одного боку, і Францією, з іншого, полягає в тому, що міністри, як і парламентарії, можуть бути членами комітетів (у Сполученому Королівстві є принаймні один міністр у кожному комітеті). Це має значні наслідки для сприйняття відносин між урядом та парламентом.

**Парламентська традиція полягає у використанні працівників парламентської інституції для надання допомоги членам комітету в їхній роботі.** Ступінь такої допомоги може відрізнятися залежно від рівня технічної підготовки та освіти і

<sup>28</sup> Реальну допомогу членам комітету надають персональні помічники або помічники членів фракції, до якої вони належать.

<sup>29</sup> Наприклад, у французькому Сенаті персональні помічники або помічники фракцій сенаторів не можуть входити до приміщення комітету, якщо вони не беруть участь у засіданні.

парламентських традицій<sup>30</sup>, але інтенсивність допомоги змінюється залежно від національного досвіду, оскільки співробітники (постійні працівники парламенту) виконують роль технічних радників з процедурних питань. У деяких випадках відповідальність може бути більшою, а член персоналу може виступати в ролі члена команди під керівництвом доповідача. Штатні працівники можуть бути приєднані до кожного комітету (принаймні один, як це можна побачити в таблиці вище) або виконувати розпорядження відповідного відділу. Це певним чином залежить від кількості комітетів. У будь-якому випадку, під час виконання своїх допоміжних функцій працівники парламенту функціонально підпорядковані голові комітету.

**Незалежність державних службовців та етичні рамки** є важливими для співробітників комітетів (а також для персоналу, що обслуговує пленарні засідання). Не обов'язково, щоб кожен співробітник комітету офіційно був державним службовцем, який працює в парламенті (іноді вітається або потрібна експертиза академічного середовища), однак основна їхня частина необхідна **для полегшення відносин між різними інституціональними органами всередині палат парламенту і для забезпечення об'єктивності**. Це одна з основних умов збереження чіткої різниці між ролями парламентських груп та комітетів. Незалежний персонал також **дозволяє різним членам комітетів отримувати надійні технічні поради і забезпечує робочий клімат, який певним чином може допомагати долати суперечки між більшістю та опозицією**. Але це в жодному разі неможливе без особистої чесності і сумлінності голови комітету.

**Перед тим, як робити висновок, треба підкреслити важливість публічних або непублічних обговорень на комітетах**. Як було сказано раніше, є тенденція робити громадські збори та підготовчу роботу настільки прозорою, наскільки це можливо. Навіть у країні з такими давніми традиціями, якою є Сполучене Королівство, відкриті дискусії постійних комітетів відбуваються нечасто, але в країні з давніми традиціями двопартійної культури опозиція повинна вважати себе завтрашньою більшістю, а не шукати компромісів. На континенті, де (за деякими винятками) розподіл сил дещо відрізняється, зокрема, через (квазі)узагальнення пропорційного представництва, прозорість може сприяти утвердженню відмінностей. Це більше стосується пленарних засідань. З огляду на цей досвід може бути й так, що іноді чесна дискусія в конфіденційній обстановці може бути кращою для загального блага, ніж безкінечне продовження політичної боротьби.

## 4 Міркування та рекомендації Верховній Раді України

### 1 – Огляд чинних правил та зауваження щодо українського законодавства

#### **1 – Важливість комітетів для депутатів Верховної Ради**

<sup>30</sup> З цього приводу можна послатися на попередній звіт, наданий в рамках допомоги Парламентської асамблеї Ради Європи.

Завдяки опитуванню *USAID* ми маємо можливість дізнатися про сприйняття важливості роботи комітетів депутатами Верховної Ради. Що особливо примітно, це рівень сприйнятої важливості. Згідно з дев'ятим опитуванням (2016 рік), комітети є найважливішим місцем для обговорення законопроектів (50%) та найбільш ефективною установою для формування державної політики (86%). Крім того, на питання: «які фактори впливають на рішення про голосування», відповідь «рекомендація комітету» знаходиться на одному рівні (21%), що й «позиція фракції» (21%) та «думка виборців» (20%). Порівняння з попередніми опитуваннями показує, що думка про важливість роботи комітетів консолідується на досить високому рівні, тоді як думка про важливість виборців демонструє невелике зменшення, а важливість сприйняття думки фракцій зменшується. Опитування також показує, що парламентарії прекрасно розуміють, що слід очікувати від роботи комітетів: аналіз законопроектів та визначення їхніх потенційних позитивних та негативних наслідків (45%<sup>31</sup>), і надання депутатам можливості доносити свої погляди до громадськості (43%). Ще важливіше те, що комітети мають бути відкритими для спілкування між зацікавленими групами, і, у зростаючій кількості випадків, «місцем висловлення загальних думок» (34%) і місцем, де формується політичний консенсус. Наразі занепокоєння щодо «зменшення кількості альтернативних пропозицій» залишається досить низьким (це було однією з проблем, визначених Місією Європейського парламенту з оцінки потреб Верховної Ради, «Місією Кокса»), але функція контролю за виконавчою гілкою влади (особливо важливість слухань комітетів) також була чітко визначена як одне з головних завдань комітетів. Опитування виявило високий рівень задоволеності кількістю комітетів (28) та поділом їхніх повноважень.

З таких обмежених результатів важко зробити багато висновків, але це дуже обнадійливий огляд. Дотепер незрозуміло, чи ця важливість комітетів є результатом все ще слабкої політизації парламенту (як наслідок змішаного виборчого законодавства та надто короткого демократичного досвіду), обмеженого досвіду міністерств та виконавчих органів, або сприйняття того, який «робочий парламент» може бути у майбутньому.

## 2 – Законодавчі та регуляторні рамки

Важливість парламентських комітетів в українській системі проявляється через рівень нормативного забезпечення. Основоположні принципи містить сама конституція, зокрема стаття 89: ця стаття містить рамкові принципи для впровадження законів, що регулюють діяльність комітетів. Очевидно, передбачається існування двох таких законів, але цей текст ґрунтується на аналізі лише одного (який вважається більш узагальнюючим: Закон № 116/95 «Про комітети Верховної Ради» від 4 квітня 1995 року)<sup>32</sup>. Цей закон поділений на вісім розділів, що мають нерівноцінну важливість: Загальні положення, Функції (законопроектна, організаційна, контрольна), Права і обов'язки, Керівництво і структура комітетів, Організація роботи, Забезпечення роботи,

<sup>31</sup> Ми наводимо лише "звичайні" відсотки абсолютно позитивних відповідей. Насправді результати є набагато більш позитивними (92,9%), якщо ми додамо відповіді на питання, чи виконуються завдання "часто".

<sup>32</sup> Очевидно, другий закон (про тимчасові слідчі комісії) ще не розроблений.

Відповідальність за невиконання вимог цього Закону та Прикінцеві положення. Другий закон, очевидно, присвячений тимчасовим комісіям і слідчим комісіям. Третій закон, «Про статус народного депутата України», визначає права депутатів щодо участі в роботі органів Верховної Ради. Найбільш працюючими та чіткими правилами, на мій погляд, є Регламент Верховної Ради, зокрема, Глава 16 (Створення комітетів Верховної Ради); Глава 17 (Утворення тимчасових спеціальних комісій та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради); Розділ IV (Законодавча процедура), Статті 93, 96 та 97; Глава 20 (Розгляд законопроектів у другому читанні) і глава 27 (Затвердження державного бюджету України і контроль за його виконанням). Нарешті, ці тексти доповнюються постановами про створення комітетів та постановою про їхній кількісний склад (не проаналізовані в цьому документі).

**Закон про комітети виглядає трохи заплутаним, повторюваним і складним, особливо Глава 3 – найдовша – щодо прав і обов'язків комітетів, зокрема щодо організації їхньої роботи та щодо їхніх контрольних функцій.**

**Зокрема, можна звернути особливу увагу на такі питання:**

- Порядок звільнення члена комітету та його можливі наслідки для чинності мандата цієї особи як парламентарія (Стаття 7(6)).
- Концепція щодо повноважень Верховної Ради, а отже, її комітетів, з контролю та нагляду не лише за урядом та державними органами, а й за органами місцевого самоврядування, компаніями, установами та організаціями та їхніми посадовими особами. Спектр, очевидно, набагато більший, ніж державний сектор, і включає частини громадянського суспільства та приватну власність (*це має бути підтверджено*). У будь-якому випадку наслідки принципу розподілу повноважень не розглядаються досить уважно. Парламентський контроль, мабуть, плутається із загальним політичним оглядом усієї діяльності українського суспільства, і парламент може делегувати свої повноваження правовим інституціям, відповідальним за адміністративний чи правовий (навіть судовий) контроль. Тим часом, роль та відповідальність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування виглядають недооціненими.

**Це, мабуть, наслідок існування кількох характерних елементів президентської форми правління (повноваження висування кандидатів або рекомендації щодо призначення кандидатів парламенту та його комітетам). Це конкретне право (виняткове за своїм обсягом для парламентської форми правління) також пояснює плутанину в описі «організаційних повноважень» та, принаймні частково, недостатню чіткість розподілу законодавчих і контрольних функцій.**

- Редакція цього закону передбачає різницю між комітетами та заохочувала кожного з них брати ініціативу, яка може перевищувати їхні власні повноваження<sup>33</sup>. Деякі процедури виглядають дуже обтяжливими і, ймовірно, є джерелом плутанини: це слухання на пленарному засіданні,<sup>34</sup> і це право, очевидно, надається кожному комітету, право призначати доповідачів для висловлення своїх поглядів на пленарному засіданні навіть у випадках, коли

<sup>33</sup> Приклад: відкриті стосунки з рахунковою палатою, які можуть бути у всіх комітетах.

<sup>34</sup> Найбільш ефективною процедурою могла би бути організація громадських слухань лише одним комітетом, які були би відкритими для членів інших комітетів або організованими спільно з ними.



головна роль повинна належати політичним фракціям, а не комітетам (наприклад, обговорення відповідальності уряду). Навпаки, процедура підготовки законопроектів є недостатньо чіткою (у будь-який момент виникає та описується поняття «поправка»).

## **2 – Фактори, які можуть впливати та ефективність роботи парламентських комітетів** **(узагальнення та прикінцеві зауваження)**

Після цього огляду ми пропонуємо кілька підходів, які могли б підвищити ефективність роботи парламентських комітетів на основі досвіду парламентів різних країн світу:

**1 – Врахування важливості та специфіки комітетів порівняно з парламентськими фракціями: інституційної важливості** (треба формувати комітети з урахуванням різноманітності парламенту) **та важливості робочої поведінки** (комітет – це місце, де дотримання технічних формальностей іноді є настільки ж важливим, або навіть більш важливим, ніж партійна приналежність).

**2 – Необхідність стабільності та спеціалізації:** пріоритет треба надавати **постійним комітетам** (незалежно від виконуваних функцій: законодавчої або контрольної), крім фінансових питань, для яких потрібен постійний та спеціалізований комітет з координаційною функцією. Це також має відношення до якості законодавства (завдяки сильному «юридичному комітету» та/або «відділу підготовки законопроектів» в апараті парламенту).

**3 – Спроби знайти компроміс між кількістю членів парламенту, потужністю комітетів та кількістю комітетів.** Формування потужних комітетів з широкими можливостями, яким допомагатимуть підкомітети, може бути кращим, ніж мати надто багато комітетів, оскільки перший підхід спонукав би «синтетичний та політичний» імідж парламенту, здатного ефективно взаємодіяти з урядом, а не імідж «роздрібненого» парламенту, підпорядкованого урядовим установам та занадто відкритого для галузевих впливів.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Якщо ми виділимо головні функції: бюджет, зовнішня політика, національна безпека та оборона (останні дві можуть бути об'єднані, як у французькому Сенаті), правова політика та правосуддя, охорона здоров'я, економічна політика та культура (загалом 6 або 7); специфічні, що стосуються організації роботи Верховної Ради та статусу парламентаріїв (регламент, законодавче забезпечення правоохоронних органів, свобода слова – які можуть бути об'єднаними (1 або 3), а також ті, що мають особливу та допоміжну мету: інформатизація та комунікація, запобігання корупції, екологічна політика, регіональна політика та самоврядування і євроінтеграція (5), ми матимемо 15 комітетів. Було б цікаво об'єктивно дослідити, як їх можна змінити, щоб вони увібрали в себе повноваження решти 14 комітетів, які мають конкретні і/або часто сумісні повноваження (наприклад, податки та бюджет), і можуть бути оформлені як підкомітети або спеціальні комітети, наприклад, як «Спеціальна контрольна комісія Верховної Ради України з питань приватизації» (яка займається більше контролем, ніж законодавством).

Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин	30	22-VIII від 04.12.0014
Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства	13	22-VIII від 04.12.0014
Комітет з питань бюджету	29	22-VIII від 04.12.0014
Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування	17	22-VIII від 04.12.0014

4 - Існує потреба в **інструментах координації та об'єднання комітетів у загальному управлінні парламентом**: засідання для визначення порядку денного не повинне бути монополією парламентських фракцій і має забезпечувати перевагу ефективної роботи над політичними поглядами. Необхідно чітко розмежовувати кожен законопроект, повноваження керівника комітету та підпорядкованого і консультативного комітету (обмежені). Крім того, може бути корисно заснувати неформальну конференцію комітетів.

5 – Крім врахування балансу політичних інтересів, **великі повноваження щодо внутрішньої організації роботи треба залишити головам комітетам та їхнім секретаріатам**.

6 – **Треба заохочувати комітети стати місцями синтезу різних законопроектів, щоб звести порядок денний пленарних засідань до основних питань**.

7 – **Треба забезпечити надання уваги професійній допомозі**, принаймні, забезпечити наявність державного службовця, прикріпленого до секретаріату комітету, яким керує генеральний секретар, але який функціонально підпорядковується голові комітету.

8 – **Треба запобігати створенню «маленьких парламентів» та феодалської системи**.

9 – **Треба зосередити основні правила у регламенті**, щоб здійснювати загальний контроль, та закріпити в законі право вимагати будь-який документ від органів державної влади (питання про органи місцевого самоврядування має бути відкладене) та можливість проводити розслідування в межах державних установ і отримувати будь-які адміністративні документи, за умови отримання відповідного дозволу на пленарному засіданні.

Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи	13	22-VIII від 04.12.0014
Комітет з питань економічної політики	16	22-VIII від 04.12.0014
Комітет з питань європейської інтеграції	9	22-VIII від 04.12.0014
Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності	21	22-VIII від 04.12.0014
Комітет з питань запобігання і протидії корупції	24	22-VIII від 04.12.0014
Комітет у закордонних справах	10	22-VIII від 04.12.0014
Комітет з питань інформатизації та зв'язку	8	22-VIII від 04.12.0014
Комітет з питань культури і духовності	7	22-VIII від 04.12.0014
Комітет з питань науки і освіти	7	22-VIII від 04.12.0014
Комітет з питань національної безпеки і оборони	18	22-VIII від 04.12.0014
Комітет з питань охорони здоров'я	14	22-VIII від 04.12.0014
Комітет з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки	20	22-VIII від 04.12.0014
Комітет з питань податкової та митної політики	32	22-VIII від 04.12.0014
Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин	9	22-VIII від 04.12.0014
Комітет з питань правової політики та правосуддя	32	22-VIII від 04.12.0014
Комітет з питань промислової політики та підприємництва	10	22-VIII від 04.12.0014
Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України	11	22-VIII від 04.12.0014
Комітет з питань свободи слова та інформаційної політики	13	22-VIII від 04.12.0014
Комітет з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму	8	148-VIII від 04.02.0015
Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення	6	22-VIII від 04.12.0014
Комітет у справах ветеранів, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції та людей з інвалідністю	7	148-VIII від 04.02.0015
Комітет з питань транспорту	20	22-VIII від 04.12.0014
Комітет з питань фінансової політики і банківської діяльності	12	22-VIII від 04.12.0014
Спеціальна контрольна комісія Верховної Ради України з питань приватизації	14	22-VIII від 04.12.0014
Народні депутати, які не входять до складу жодного комітету	7	