

КОНЦЕПЦІЯ

розвитку законодавчого регулювання правового статусу комітетів Верховної Ради України*

I. Вступна частина

Метою Концепції розвитку законодавчого регулювання правового статусу комітетів Верховної Ради України (далі – Концепція) є підвищення інституційної спроможності комітетів Верховної Ради України шляхом напрацювання пропозицій для удосконалення чинного законодавства щодо визначення порядку формування комітетів як органів Верховної Ради України, прав і обов'язків комітетів при здійсненні ними своїх функцій.

Розробка цієї Концепції ґрунтується на необхідності врахування Рекомендацій Місії Європейського Парламенту з оцінки потреб, що розроблені з метою підвищення якості українського парламентаризму і викладені в «Доповіді та Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», визнаних основою для внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України згідно з Постановою Верховної Ради України від 17 березня 2016 року № 1035-VIII.

З огляду на вітчизняну практику діяльності комітетів Верховної Ради України Концепція стосується окремих аспектів правового статусу комітетів Верховної Ради України, зокрема: порядку формування персонального складу комітетів Верховної Ради України, здійснення комітетами Верховної Ради України контрольної функції, організації їх роботи, розгляду звернень, що надійшли до комітету Верховної Ради України в установленому порядку.

Правовий статус комітетів Верховної Ради України, визначений на рівні Конституції України та Закону України «Про комітети Верховної Ради України», свідчить про подвійний зміст конституційно-правової природи комітетів Верховної Ради України. Тобто комітети одночасно є конституційними органами Верховної Ради України й однією з організаційно-правових форм діяльності самої Верховної Ради України, за допомогою яких Верховна Рада України здійснює свої функції. У науковій доктрині сформувався усталене розуміння того, що правовий статус комітетів Верховної Ради України охоплює питання функцій, повноважень, гарантій діяльності та відповідальності парламентських комітетів, їх утворення, статусу керівництва та членів, організації роботи й інших елементів.

Оскільки Концепція стосується правового статусу комітетів Верховної Ради України, її науково-методологічну основу визначають як загальні принципи (науковості, гуманізму, демократизму, гласності, законності й толерантності), так і спеціальні принципи права (оперативності, плановості, системної узгодженості, техніко-юридичної досконалості).

Ключові підходи запропонованої Концепції розкриваються через запровадження кращих практик реалізації парламентськими комітетами своїх функцій.

II. Основна частина

Формування персонального складу комітетів Верховної Ради України (за методами д'Ондта, Сент-Лагю та іншими)

Відповідно до чинного законодавства квоти розподілу посад голів комітетів Верховної Ради України, перших заступників, заступників голів комітетів Верховної Ради України, секретарів і членів комітетів Верховної Ради України визначаються пропорційно від кількісного складу депутатських фракцій (депутатських груп) до фактичної чисельності народних депутатів у порядку, встановленому Верховною Радою України (частина четверта статті 81 Регламенту Верховної Ради України). При цьому в Рекомендаціях Місії Європейського Парламенту щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України пропонується запровадити методіку розподілу посад за принципом «д'Ондт» для забезпечення пропорційного представництва народних депутатів у комітетах Верховної Ради України.

У більшості парламентів європейських країн існує принцип пропорційного представництва політичних груп при розподілі керівних посад у парламенті (керівників комітетів та / або їхніх заступників). Метод д'Ондта є одним зі способів застосування цього принципу на практиці¹.

За методом д'Ондта зазначені посади розподіляються між депутатськими фракціями послідовно, одна за іншою. Чергову у вказаній послідовності посаду отримує та депутатська фракція, яка має найбільшу квоту (визначену з точністю до сотих), що обчислюється за формулою $K = \Phi : (\Pi + 1)$, де Φ – загальна кількість членів депутатської фракції, а Π – кількість посад, отриманих депутатською фракцією до даного кроку. Після кожної отриманої посади квота депутатської фракції перераховується з урахуванням нової кількості отриманих посад. При застосуванні метода д'Ондта перевагу отримують великі політичні сили.

Водночас застосування цього методу не закріплене в нормативних документах, що дає парламентарям можливість відхилитися від нього на практиці. Результати розподілу посад, здійсненого за цим методом, є рекомендаційними та виступають основою для початку переговорів між політичними групами. Відтак остаточний розподіл визначається саме політичним консенсусом, до якого дійшли політичні групи в ході переговорів.

¹ З питань використання методу д'Ондта та інших математичних методів при формуванні персонального складу парламентських комітетів дивись: ECPRD Request 2158. Parliamentary Committees: Set-up and membership. (Austrian Parliamentary Administration. 19.11.2012). URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/152482>; ECPRD Request 4105 Parliamentary Committees: Set-up and membership (update of request 2158). (European Parliament. 13.06.2019). URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/446616>

Поряд із методом д'Онדה іноземні парламенти використовують також інші математичні методи. Так, Німеччина з 2009 року почала застосовувати метод Сент-Лагю при визначенні результатів виборів та розподілі місць і керівних посад у комітетах. Регламент Бундестагу визначає, що призначення голів комітетів здійснюється відповідно до домовленостей між політичними групами. Тож використання методу Сент-Лагю можна вважати неформальною практикою. Квота за цим методом обчислюється за формулою $K = \Phi : (2\Pi + 1)$. За рахунок того, що в даному випадку коефіцієнт (дільник) збільшується, із кожним етапом поділу різниця між великими й маленькими партіями зменшується, відповідно маленькі партії можуть отримати більшу кількість місць.

Сутність цих та інших методів – таких як методи Друпа, Хейра чи інші – полягає в пошуку такого дільника («стандартного дільника», квоти), щоб можна було поділити число голосів, отриманих кожною партією, на цей стандартний дільник, округлити всі отримані цілі числа за єдиним правилом і в результаті округлення відразу отримати шуканий розподіл керівних посад. Тобто сума посад, отриманих усіма фракціями, повинна дорівнювати загальній кількості керівних посад, що підлягають розподілу.

Отже, для забезпечення дотримання принципу пропорційності при формуванні персонального складу комітетів Верховної Ради України доцільно застосовувати відповідний математичний метод (д'Онדה, Сент-Лагю або інший). Застосування того чи іншого математичного методу повинно бути результатом сталої парламентської практики й не потребує нормативного закріплення. При цьому остаточний розподіл посад у комітетах Верховної Ради України має бути результатом досягнутого компромісу (домовленості) між різними парламентськими фракціями (групами).

Організаційні основи діяльності комітетів Верховної Ради України

Організаційні основи діяльності комітетів Верховної Ради України визначені статтями 41–53 Закону України «Про комітети Верховної Ради України». Більшість положень указаних статей є чинними ще в редакції Закону України від 22.12.2005 № 3277-IV, тобто до набрання чинності Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VI (за винятком частини другої статті 44 – в редакції Закону від 09.12.2015 № 873-VIII; частини другої статті 47 – із змінами, внесеними згідно із Законом від 02.12.2020 № 1028-IX). Останні зміни, які стосуються організації діяльності комітетів Верховної Ради України, були внесені Законом України від 30.03.2020 № 543-IX, яким Розділ VIII «Прикінцеві положення» Закону України «Про комітети Верховної Ради України» доповнено пунктом 4 з метою встановлення законодавчої основи забезпечення безперервного функціонування комітетів Верховної Ради України в умовах встановленого Кабінетом Міністрів України згідно із Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб» карантину для здійснення заходів, спрямованих

на запобігання поширенню, локалізації та ліквідації спалахів, епідемій та пандемій коронавірусної хвороби (COVID-19).

Водночас роз'яснення Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України свідчать, що при організації роботи комітетів Верховної Ради України виникає чимало питань: про недотримання окремими комітетами Верховної Ради України вимог Закону України «Про комітети Верховної Ради України» при проведенні їх засідань²; щодо процедури ініціювання проведення парламентських слухань у Верховній Раді України³; стосовно формування проекту порядку денного засідання комітету Верховної Ради України⁴ та розгляду питання «різне» у порядку денному засідання комітету Верховної Ради України⁵; щодо запрошення ініціатора внесення законопроекту, проекту іншого акта на засідання комітету Верховної Ради України⁶; щодо присутності на закритому засіданні комітету народного депутата України, який не є членом цього комітету Верховної Ради України, помічників-консультантів народного депутата України⁷; стосовно кворуму й голосування на засіданні комітету Верховної Ради України⁸; щодо порядку проведення засідання комітету Верховної Ради України в режимі відеоконференції⁹ тощо.

Вбачається, що для вирішення цих та інших питань доцільно регламентувати діяльність комітетів Верховної Ради України на рівні Регламенту Верховної Ради України, використавши при цьому досвід такого регулювання в інших країнах¹⁰, наприклад:

² Лист Комітету щодо питання про недотримання окремими комітетами Верховної Ради України вимог Закону України «Про комітети Верховної Ради України» при проведенні їх засідань від 23.02.2009 (вих. № 04-32/7-358). URL: https://reglament.rada.gov.ua/news/dijaln_komit/rozzyasnennya/72783.html

³ Роз'яснення Комітету про застосування положень статті 234 Регламенту Верховної Ради України щодо процедури ініціювання проведення парламентських слухань у Верховній Раді України від 20.03.2013 (Протокол № 5). URL: https://reglament.rada.gov.ua/news/dijaln_komit/rozzyasnennya/72817.html

⁴ Роз'яснення Комітету щодо застосування положень Закону України «Про комітети Верховної Ради України» стосовно формування проекту порядку денного засідання комітету від 13 січня 2015 року (Протокол № 6). URL: https://reglament.rada.gov.ua/news/dijaln_komit/rozzyasnennya/72666.html

⁵ Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про комітети Верховної Ради України» стосовно розгляду питання «різне» у порядку денному засідання комітету від 8 квітня 2015 року (протокол № 12). URL: https://reglament.rada.gov.ua/news/dijaln_komit/rozzyasnennya/72939.html

⁶ Роз'яснення щодо застосування окремих положень законодавства України щодо запрошення ініціатора внесення законопроекту, проекту іншого акта на засідання комітету Верховної Ради України від 4 березня 2015 року. URL: https://reglament.rada.gov.ua/news/dijaln_komit/rozzyasnennya/72995.html

⁷ Роз'яснення щодо присутності на закритому засіданні комітету народного депутата України, який не є членом цього комітету, помічників-консультантів народного депутата України від 18 березня 2015 року (протокол № 11). URL: https://reglament.rada.gov.ua/news/dijaln_komit/rozzyasnennya/72894.html

⁸ Роз'яснення щодо застосування норм статті 44 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» стосовно кворуму та голосування на засіданні комітету від 1 липня 2015 року (протокол № 26). URL: https://reglament.rada.gov.ua/news/dijaln_komit/rozzyasnennya/73026.html

⁹ Роз'яснення про застосування окремих положень Закону України «Про комітети Верховної Ради України» щодо порядку проведення засідання комітету у режимі відеоконференції від 10 червня 2020 року (протокол № 39). URL: https://reglament.rada.gov.ua/news/dijaln_komit/rozzyasnennya/74213.html

¹⁰ З питань організаційних засад діяльності парламентських комітетів дивись: ECPRD Request 3456 Standing Committees – administration, staff, procedures, documents, structure, committee meetings. (Althingi - The Parliament of Iceland. 30.06.2017). URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/276894>; ECPRD Request

- Регламент Бундестагу Німеччини¹¹ (статті 54–74), який визначає, зокрема: порядок створення комітетів і підкомітетів; формування складу комітетів; призначення голови комітету і його заступника; права та обов'язки голови комітету; скликання засідання комітету; порядок денний засідання комітету; функції комітету; повноваження головного комітету; призначення доповідачів із питань відання комітету; вимоги до висновків комітету; кворум на засіданні комітету; виклик членів уряду на засідання комітету; закриті засідання комітету; слухання в комітетах; подання пропозицій під час обговорення й завершення такого обговорення; дистанційне (письмове) голосування; протоколювання засідання комітету;

- Регламент Стортингу¹² Норвегії (статті 10–32), який встановлює, зокрема: порядок створення та визначення кількості постійних комітетів; формування складу комітетів; визначення питань відання комітетів; обрання керівництва комітетів; скликання засідань комітетів і порядок їх відвідування; строки подання матеріалів на розгляд комітету; обрання доповідачів із питань відання комітету; засідання комітету; голосування на засіданні комітету; комітетські слухання; виїзні засідання; документування діяльності комітету; розгляд пропозицій членів комітету; вимоги до актів комітету;

- Регламент Рійгікогу Естонії¹³ (статті 17–39), який визначає, зокрема: типи постійних комітетів; повноваження комітетів; формування складу комітетів; обрання та дострокове припинення повноважень керівництва комітету; процедуру проведення засідань комітету; кворум на засіданні комітету; процедуру прийняття рішень комітетом; документування діяльності комітетів.

Попередній розгляд комітетами електронних петицій, отриманих Верховною Радою України

Відповідно до статті 23-1 Закону України «Про звернення громадян» громадяни можуть звернутися до Верховної Ради України з електронними петиціями через офіційний вебсайт або вебсайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції.

Усі європейські країни розглядають звернення до парламенту як елемент конституційного права кожного направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування й посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення й надати обґрунтовану відповідь у встановлений законом

2965 Parliamentary committees' procedures. (Israel. Knesset. 27.10.2015). URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/232204>

¹¹ Rules of Procedure of the German Bundestag. URL: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>

¹² Stortinget The Norwegian Parliament Rules of Procedure. URL: https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/rules_of_procedure_october_2020.pdf

¹³ Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521032019014/consolide>

строк¹⁴. За загальним правилом право на звернення до парламенту реалізується громадянами (іноземцями або особами без громадянства) особисто, і тільки в окремих випадках через члена парламенту (Австрія, Данія).

Більшість держав серед усієї різноманітності форм звернень громадян виділяють петиції (в Австрії – громадські ініціативи), які, зокрема, покликані забезпечити участь громадськості в законотворчому процесі. При цьому нормативне регулювання порядку подання й розгляду петицій здійснюється на рівні регламенту відповідного парламенту та може значно відрізнитися від порядку подання й розгляду «звичайних» звернень громадян.

У частині парламентів для розгляду петицій та інших звернень громадян створюється постійний комітет (Бельгія, Боснія і Герцеговина, Хорватія, Німеччина тощо). Такий комітет, щоправда, не завжди виступає остаточним суб'єктом розгляду звернень (петицій), а зазвичай передає їх на розгляд профільному комітету, уповноваженому органу державної влади або виносить на розгляд парламенту.

Порядок розгляду звернень (петицій) громадян парламентськими комітетами зазвичай є тотожним загальному порядку розгляду парламентськими комітетами питань, які належать до їх відома. Лише інколи процедура розгляду петицій в парламентському комітеті може мати окреме регламентування (як, наприклад, у Німеччині).

Сьогодні порядок розгляду електронної петиції, адресованої Верховній Раді України, закріплюється Регламентом Верховної Ради України (стаття 223-1 «Підготовка до розгляду електронної петиції» та стаття 223-2 «Розгляд електронної петиції на засіданні Верховної Ради»). Крім того, Положення про порядок роботи з документами у Верховній Раді України, затверджене розпорядженням Голови Верховної Ради України від 08.02.2021 № 19, визначає порядок документування супроводження електронної петиції (підрозділ 14). Водночас у статті 23-1 Закону України «Про звернення громадян» передбачається, що «Порядок розгляду електронної петиції, адресованої ... Верховній Раді України, ... визначається ... Верховною Радою України».

У зв'язку з цим необхідно розробити Порядок розгляду електронної петиції, адресованої Верховній Раді України, та затвердити його постановою Верховної Ради України. Такий Порядок повинен передбачати: особливості реєстрації та ідентифікації автора (ініціатора) петиції на офіційному вебсайті; особливості створення петиції шляхом заповнення відповідних форм на офіційному вебсайті; перевірку петиції на відповідність вимогам закону; оприлюднення та збір підписів на підтримку петиції; надсилання в письмовому вигляді відповіді Верховної Ради України на електронну петицію її автору (ініціатору) тощо.

¹⁴ З питань розгляду петицій, адресованих до парламенту, дивись: ECPRD Request 2078 Parliamentary practice concerning petitions. (Portugal. Assembleia da Republica. 22.08.2012). URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/146961>

Контрольна функція комітетів Верховної Ради України як опосередковане здійснення Верховною Радою України парламентського контролю

Відповідно до статті 89 Конституції України Верховна Рада України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України, зокрема для виконання контрольних функцій. Слід зазначити, що згідно із Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21.02.2014 № 742-VII статтю 89 Конституції України було викладено в новій редакції, а її приписами комітетам Верховної Ради України надано право виконання контрольних функцій. Водночас у зазначеній статті Основного Закону відсутнє положення стосовно здійснення комітетами контролю за виконанням законів та інших актів Верховної Ради України і її органів, що слід розглядати як прогалину в конституційному регулюванні діяльності парламенту та його органів. Зміст контрольної функції комітетів Верховної Ради України деталізований у статті 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України».

Комітети Верховної Ради України, будучи однією з основних форм організації роботи Верховної Ради України, активно сприяють реалізації компетенції Верховної Ради України, зокрема її контрольної функції. Як наголошено в Доповіді та Дорожній карті Місії Європейського Парламенту¹⁵, саме комітети усталено здійснюють більшу частину роботи, пов'язаної з парламентським наглядом. Це виявляє потребу співвідношення контрольної діяльності комітетів Верховної Ради України й парламентського контролю Верховної Ради України.

Із цього приводу в доктрині конституційного права України склалося два різних підходи. Одні вчені відзначають, що діяльність комітетів Верховної Ради України має зосереджуватися на сприянні Верховній Раді України у здійсненні повноважень парламентського контролю, із виконанням дій переважно допоміжного характеру. Контрольні повноваження комітетів мають «обслуговуючий характер» відносно діяльності парламенту, адже у комітетів «відсутні владні управлінські функції, які належать лише Верховній Раді України» (О. О. Майданник, О. А. Шапаренко).

Інші науковці розглядають комітети Верховної Ради України саме як суб'єктів, які безпосередньо виконують функції парламентського контролю (М. А. Маркуш, Є. А. Тихонова), і наголошують, що чинне законодавче регулювання виходить із концепції існування відносно самостійної контрольної функції комітетів (С. Лінецький, В. Кушніренко).

Ю. Г. Барабаш сформулював концепцію дволанкової системи механізму парламентського контролю. На першому місці – у вищій ланці – вчений виділяє

¹⁵ Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб (вересень 2015 р. – лютий 2016 р.). URL: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

парламент як загальнонаціональний представницький колегіальний орган, якому належить право застосовувати найбільш радикальні заходи в результаті проведення контрольних дій, зокрема й притягувати до конституційно-правової відповідальності. Друга ланка об'єднує дві групи суб'єктів: 1) робочі органи парламенту (комітети і тимчасові слідчі та спеціальні комісії, Погоджувальна рада депутатських фракцій (груп)), посадові особи (Голова Верховної Ради, його заступники, керівництво комітетів і комісій), депутатські групи та фракції, окремі парламентарі; 2) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Рахункова палата. Діяльність парламентських комітетів, як і всіх суб'єктів першої групи другої ланки парламентського контролю, спрямована, у першу чергу, на підготовку рішень, зокрема й в аспекті реалізації контрольної функції, що виносяться на розгляд парламенту¹⁶.

Водночас Конституційний Суд України послідовно відстоює позицію, відповідно до якої:

- здійснення парламентського контролю – це право Верховної Ради України, що реалізується нею безпосередньо чи опосередковано – через визначені Конституцією України державні органи. А комітети Верховної Ради не є самостійними суб'єктами парламентського контролю. Вони беруть участь у його здійсненні лише на стадії підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до сфери парламентського контролю Верховної Ради України (абзац сьомий пункту 8 мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України)» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України) від 14.03.2001 № 1-в/2001);

- аналіз конституційних та законодавчих положень, які врегульовують питання діяльності комітетів Верховної Ради України, свідчить про відсутність у них повноваження погоджувати призначення на посади та звільнення з них посадових осіб, а також надавати згоду на створення і ліквідацію спеціальних підрозділів, про які зазначено в оспорюваних положеннях Закону. Діяльність комітетів пов'язана з вирішенням лише на стадії підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України. Вони не можуть виконувати свої організаційні функції з кадрових питань в інший спосіб, ніж шляхом здійснення підготовчої роботи для призначення, звільнення, затвердження й надання згоди на призначення посадових осіб Верховною Радою України. Оцінюючи ці положення, Конституційний Суд України вбачає, що функції, які стосуються кадрових питань, віднесені законодавцем не до контрольних, а до організаційних. За Конституцією України до відання Верховної

¹⁶ Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект). Монографія. Харків, 2004. С. 29-30.

Ради України не належить вирішення питань щодо призначення на посади і звільнення з посад зазначених у Законі керівників підрозділів правоохоронних органів, відповідальних за боротьбу з організованою злочинністю і корупцією. Отже, функція Комітету, передбачена оспорюваними положеннями Закону, щодо погодження призначення на посади і звільнення з посад керівників цих підрозділів виходить за межі повноважень Верховної Ради України, встановлених Конституцією України (абзаци четвертий – сьомий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 4 статті 9, пунктів 4, 5 статті 10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 27.05.2009 № 12-рп/2009);

- Основний Закон України не наділяє комітети самостійними контрольними повноваженнями, вони можуть лише сприяти Верховній Раді України у здійсненні повноважень щодо парламентського контролю, виконуючи певні дії допоміжного (інформаційного, експертного, аналітичного тощо) характеру (абзац восьмий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 58 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 3, 4, 5, 6 статті 9, пунктів 3, 4, 5 статті 10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», пункту 10 статті 14, статті 33-1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 10.06.2010 № 16-рп/2010).

Із правової позицій Конституційного Суду України випливає таке: контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України не мають самостійного характеру, вони є похідними від контрольних повноважень Верховної Ради України в цілому й покликані сприяти парламентові України в реалізації таких повноважень; контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України не можуть бути ширшими за контрольні повноваження самої Верховної Ради України, і так само не повинні виходити за їх межі; комітети Верховної Ради України не є самостійними суб'єктами здійснення парламентського контролю.

Натомість регулювання здійснення комітетами Верховної Ради України парламентського контролю в межах Закону України «Про комітети Верховної Ради України» виходить із концепції існування відносно самостійної контрольної функції комітетів. Ним також виокремлюються такі форми комітетського контролю: 1) аналіз практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб із питань, віднесених до предметів відання комітетів Верховної Ради України, підготовка та подання відповідних висновків та рекомендацій на розгляд Верховної Ради України; 2) участь за дорученням Верховної Ради України у проведенні «години запитань до Уряду»; 3) контроль за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предметів їх

відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому законом; 4) організація та підготовка за дорученням Верховної Ради України парламентських слухань; 5) організація та підготовка слухань у комітетах; 6) підготовка та подання на розгляд Верховної Ради України запитів до Президента України від комітету Верховної Ради України відповідно до положень пункту 34 частини першої статті 85 Конституції України; 7) взаємодія з Рахунковою палатою; 8) взаємодія з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини; 9) направлення матеріалів для відповідного реагування в межах, установлених законом, органам Верховної Ради України, державним органам, їх посадовим особам; 10) розгляд на своїх засіданнях або під час слухань у комітеті Верховної Ради України звітів, доповідей та інформації державних органів та посадових осіб, які у передбачених законом випадках подаються до Верховної Ради України, здійснення попередньої підготовки питань щодо розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України таких звітів, доповідей та інформації; 11) здійснення комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого віднесено питання забезпечення контрольних функцій Верховної Ради України за діяльністю органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів, передбачених цим Законом заходів з метою гарантування неухильного і безумовного дотримання цими органами вимог Конституції України щодо забезпечення національної безпеки, недопущення їх використання для узурпації влади, порушення прав і свобод людини і громадянина (стаття 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»).

На вирішенні цього питання наголошується також у проекті Плану відновлення України, розробленому та оприлюдненому Національною радою з відновлення України від наслідків війни, утвореною згідно з Указом Президента України від 21.04.2022 № 266/2022. У ньому, зокрема, акцентується, що «деякі заходи, спрямовані на розширення можливостей парламентського контролю, потребують внесення змін до Конституції України, оскільки проблемою, що впливає на ефективність роботи Верховної Ради України, є також недоліки конституційної конструкції розподілу повноважень і взаємовідносин Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України».

У цьому контексті слід звернути увагу на частину восьму статті 1 Закону України «Про очищення влади» від 16.09.2014 № 1682-VII, яка передбачає, що Міністр оборони України, Голова Державної прикордонної служби України, командувач Національної гвардії України, керівники інших військових формувань мають право вносити за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони мотивоване клопотання до Президента України щодо незастосування до осіб, зазначених в абзаці першому цієї частини, заборони обіймати посади, щодо яких здійснюються заходи з очищення влади (люстрації). Така норма щодо обов'язкового погодження викликає сумніви у прийнятності його покладення на один із комітетів Верховної Ради України, враховуючи відсутність

подібних повноважень у самої Верховної Ради України, особливо у світлі рішення Конституційного Суду України від 10.06.2010 № 16-рп/2010.

Отже, у контексті вдосконалення законодавчого регулювання здійснення контрольної функції комітетами Верховної Ради України необхідно враховувати їх конституційно-правовий статус, розкритий в рішеннях Конституційного Суду України, відповідно до якого комітети Верховної Ради України не є самостійними суб'єктами парламентського контролю, не володіють самостійними контрольними повноваженнями, а лише сприяють Верховній Раді України у здійсненні повноважень щодо парламентського контролю.

Також слід брати до уваги, що не завжди поведінку чи взаємодію можна регулювати, спираючись на закон. Таким чином, однаково важливо розвивати й підтримувати традиції і практику, коли парламентський контроль спирається на такі соціальні норми як взаємоповага та довіра. Наприклад, інформування про нові розробки в галузі безпеки й залучення парламентарів заздалегідь і повною мірою до цих питань сприятиме не лише відкритості та правовій підзвітності, а й діалогу¹⁷.

Здійснення комітетами Верховної Ради України парламентського контролю над сектором безпеки, оборони й розвідки

Сектор безпеки, оборони й розвідки – система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем, і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України (Закону України «Про національну безпеку України»).

Принцип, відповідно до якого органи сектору безпеки, оборони й розвідки повинні бути підпорядкованими та підзвітними демократичному контролю, розглядається як основна умова ефективного функціонування й добробуту демократичних суспільств. Парламент відіграє важливу роль у забезпеченні того, щоб сектор безпеки, оборони й розвідки функціонував у спосіб, який базується на повазі до верховенства права та прав людини. Від парламенту вимагається сформувані законодавчу базу політики безпеки, а також контролювати та обговорювати цю політику та практику її втілення на пленарних засіданнях Верховної Ради України і в комітетах Верховної Ради України. Оскільки органи сектору безпеки, оборони й розвідки часто використовують значну частину національного бюджету, дуже важливо, щоб парламент контролював використання

¹⁷ IPU-DCAF handbook on parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices. URL: <https://www.ipu.org/file/954/download>

цих ресурсів¹⁸. Парламент повинен мати постійні механізми контролю за сектором безпеки, оборони й розвідки, які мають бути включені до повноважень різних комітетів Верховної Ради України, зокрема спеціалізованих комітетів Верховної Ради України, що займаються питаннями безпеки, оборони, правоохоронної діяльності та розвідки, а також до повноважень інших комітетів Верховної Ради України у випадках, коли такий контроль необхідний.

На основі аналізу кращих парламентських практик можна виокремити наступні складові парламентського контролю над сектором безпеки, оборони й розвідки:

- існує комплексна законодавча база для контролю за сектором безпеки, оборони й розвідки;

- Конституція та закони встановлюють демократичний цивільний контроль і повноваження притягувати уряд до відповідальності з питань реалізації політики безпеки, а також наділяють парламент повноваженнями схвалювати використання військової сили, включаючи оголошення війни та розгортання військ;

- парламент має повноваження перевіряти, вносити зміни та затверджувати оборонний бюджет;

- народні депутати мають повноваження перевіряти, змінювати або відхиляти законопроекти, пов'язані із сектором безпеки, оборони й розвідки, і забезпечувати їх відповідність стандартам прав людини та міжнародним зобов'язанням;

- законодавча база передбачає повноваження народних депутатів отримувати інформацію щодо сектору безпеки, оборони й розвідки;

- парламент має усталену практику контролю за сектором безпеки, оборони й розвідки, включаючи політику, практику, бюджети та призначення;

- народні депутати мають можливість обговорювати політику та практику сектору безпеки, оборони й розвідки на пленарних засіданнях і в комітетах;

- існує всеосяжний контроль за сектором безпеки, оборони й розвідки, включаючи спеціалізовані комітети, які мають широкі повноваження з дослідження питань сектора безпеки, оборони й розвідки, зокрема щодо отримання інформації, включаючи заслуховування представників цього сектору, виклик експертів, проведення слухань і розслідувань;

- парламентські комітети мають широкі повноваження з питань оборони, включаючи нагляд за продажем зброї та забезпеченням дотримання міжнародного гуманітарного права;

- парламентський контроль за сектором безпеки й оборони є транспарентним і гарантує, що громадськість залишається поінформованою з урахуванням обмежень щодо державної таємниці та іншої захищеної законом таємниці;

¹⁸ DCAF, NATO PA. Oversight and Guidance: Parliaments and Security Sector Governance (DCAF Geneva 2015). URL: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Oversight%20and%20Guidance%20Parliaments%20and%20SSG_eng.pdf

- існують встановлені механізми взаємодії парламенту із зацікавленими сторонами, включаючи громадянське суспільство, щодо безпеки та пов'язаних із безпекою питань;

- забезпечується належна експертна підтримка парламенту з питань сектору безпеки і оборони. Для персоналу та членів комітетів доступне навчання, зокрема з питань сектору безпеки і оборони, прав людини та питань, пов'язаних із миром і безпекою. Народні депутати отримують підтримку для участі в міжнародних зустрічах, пов'язаних із сектором безпеки, оборони й розвідки¹⁹.

Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки відіграє головну роль у забезпеченні парламентського контролю над сектором безпеки і оборони, однак такий контроль здійснюється й іншими комітетами Верховної Ради України, які за необхідності можуть проводити спільні засідання. До них можна віднести Комітет Верховної Ради України з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва, Комітет Верховної Ради України з питань бюджету, Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнаціональних відносин, Комітет Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності, Комітет Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів, Комітет Верховної Ради України з питань цифрової трансформації тощо в межах їх предметів відання.

У країнах Ради Європи спостерігається тенденція доручати парламентський контроль над сектором безпеки і оборони одному комітету. У деяких державах створено кілька комітетів з питань такого контролю, кожен із них відповідає за конкретний орган сектору безпеки, оборони й розвідки (наприклад, у парламенті Румунії є окремі комітети з контролю за службою внутрішньої безпеки і службою зовнішньої розвідки, а також комітет з питань оборони, чий обов'язки включають певні аспекти роботи обох служб). Такий поділ може забезпечити вищий рівень спеціалізації та зосередження досвіду членів комітетів, однак, напевно, деякі питання перебувають на стику предметів відання двох або декількох комітетів, і ресурси краще концентрувати на розвитку одного комітету²⁰.

У більшості країн Ради Європи комітети парламентського контролю над сектором безпеки, оборони й розвідки займаються різними питаннями, включаючи політику, фінанси та керівництво відповідними службами, а також деякими аспектами проведених операцій. Перевірка дотримання закону – постійне завдання, присутнє в усіх цих сферах. Парламентські комітети в європейських країнах здійснюють контроль майже виключно постфактум, розглядаючи те, що вже відбулося – на противагу американській практиці попередньо інформувати обраних членів комітетів конгресу з питань розвідки про конкретні операції або програми.

¹⁹ Inter-Parliamentary Union. Indicators for democratic parliaments, based on SDG targets 16.6 and 16.7. Preliminary version, April 2022. URL: <https://www.ipu.org/file/14426/download>

²⁰ Democratic and effective oversight of national security services, Issue paper published by the Council of Europe Commissioner for Human Rights (Council of Europe, May 2015). URL: <https://rm.coe.int/16806daadb>

З погляду прав людини й підзвітності є небажаним залучати контролюючі органи задалегідь, враховуючи, що їм, можливо, доведеться розглядати цю діяльність і в подальшому – при цьому може виникнути конфлікт інтересів.

Всі комітети парламентського контролю мають певний доступ до таємної інформації, зокрема державної таємниці. При цьому ефективна практика передбачає доступ до всієї інформації, яку ці комітети вважають необхідною для виконання їх функцій, а обмеження (якщо вони є) повинні бути якомога вужчими. У деяких країнах – учасницях Ради Європи розроблено різні механізми, найпоширенішим із яких є вимога щодо перевірки членів комітетів парламентського контролю й одержання ними допуску до того, як стати членом комітету.

Ця практика є неоднозначною з певних причин. По-перше, службам безпеки, можливо, доведеться перевіряти своїх майбутніх контролерів, що ставить ці служби (а отже й виконавчу владу) у становище, коли вони де-факто отримують право «ветувати» членів комітетів парламентського контролю. Таку ситуацію може бути використано, наприклад, для недопущення призначення потенційно критично налаштованого члена парламенту до контролюючого комітету. По-друге, виникає більш широке питання щодо розподілу влади через те, що виконавча влада отримує можливість впливати або обмежувати роботу членів парламенту, обраних виборцями, через процедуру допуску.

Якщо необхідна перевірка членів парламенту, то хорошою практикою може вважатися рекомендаційний характер доповіді служб безпеки про перевірку, у той час як остаточне рішення про призначення парламентаря до контролюючого комітету приймається парламентом (наприклад, в Угорщині парламентський комітет з питань національної безпеки приймає остаточне рішення, чи буде призначено члена парламенту до складу комітету, незалежно від результатів перевірки). У різних країнах – учасницях Ради Європи існують альтернативи перевірки. Так, у Німеччині й Іспанії ймовірний член комітету парламентського контролю повинен одержати підтримку кваліфікованої більшості парламенту для призначення в комітет. Після одержання такої підтримки вже немає вимоги щодо отримання допуску. В інших країнах комітети парламентського контролю можуть одержувати доступ до деяких категорій секретної інформації лише, якщо вони проголосують за це кваліфікованою більшістю.

Здійснення контрольної функції Комітетом Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки має: сприяти посиленню демократичного цивільного контролю за функціонуванням сектору безпеки, оборони й розвідки; гарантувати, що органи сектору безпеки, оборони й розвідки служать інтересам усього суспільства шляхом участі опозиційних партій у діяльності такого комітету.

Це може досягатися шляхом системної діяльності Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки у таких напрямках:

- розробка законопроектів, участь у попередньому розгляді та підготовці висновків і пропозицій щодо законопроектів сектору безпеки, оборони й розвідки;
- розгляд та подання рекомендації щодо змісту стратегій, доктрин, концепцій, державних програм і планів у сфері національної безпеки, оборони й розвідки, контроль за станом їх реалізації;
- розгляд проекту бюджету щодо фінансування складових сектору безпеки, оборони й розвідки, внесення пропозицій до нього та контроль за його виконанням; контроль за здійсненням оборонних закупівель;
- розгляд питань міжнародних зобов'язань і договорів у сфері військового та військово-технічного співробітництва з іншими державами, а також щодо участі в міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки, міждержавних системах та механізмах міжнародної колективної безпеки;
- контроль за дотриманням органами сектору безпеки, оборони й розвідки законодавства про доступ до публічної інформації та інформації, яка надається парламенту;
- розгляд петицій та звернень громадян, що стосуються сектору безпеки, оборони й розвідки тощо.

Здійснення комітетами Верховної Ради України парламентського контролю за реалізацією цілей сталого розвитку

Указом Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30.09.2019 № 722/2019, яким підтримуються проголошені резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25.09.2015 № 70/1 глобальні цілі сталого розвитку до 2030 року та результати їх адаптації з урахуванням специфіки розвитку України, викладені у Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна», було постановлено завдання забезпечувати дотримання Цілей сталого розвитку (далі – ЦСР) України на період до 2030 року. У грудні 2020 року Кабінет Міністрів України вніс зміни до Регламенту Кабінету Міністрів України, яким встановлено, що необхідність досягнення Цілей сталого розвитку враховується у процесі формування та реалізації державної політики України. Таким чином, ЦСР України на період до 2030 року є орієнтирами для розроблення проектів прогнозних і програмних документів, проектів нормативно-правових актів з метою забезпечення збалансованості економічного, соціального та екологічного вимірів сталого розвитку України.

Мету досягнення ЦСР та Порядку денного у сфері сталого розвитку до 2030 року також задекларувала Верховна Рада України у Зверненні до Конференції Організації Об'єднаних Націй зі зміни клімату, яка включатиме проведення 26-ї сесії Конференції Сторін Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату, 16-ї сесії Конференції Сторін, яка є нарадою Сторін Кіотського протоколу, та 3-ї сесії Конференції Сторін, яка є нарадою Сторін Паризької угоди, Генеральної Асамблеї ООН, Європейського Союзу, Ради Європи, парламентських асамблей, Європейського парламенту, Міжпарламентського союзу, інших

регіональних і міжнародних організацій, урядів та парламентів іноземних держав, на підтримку глобальних цілей з питань зміни клімату (Постанова Верховної Ради України від 05.11.2021 № 1870-IX). Тому реалізація цілей сталого розвитку повинна бути постійним об'єктом парламентського контролю.

Сьогодні Постановою Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» не відносяться до предметів відання жодного з комітетів Верховної Ради України ні ЦСР загалом, ні окремі з них. Однак це не повинно бути перепорою у здійсненні комітетами Верховної Ради України парламентського контролю за реалізацією ЦСР (наприклад, Комітет з питань економічного розвитку 12 грудня 2019 року провів комітетські слухання на тему: «Впровадження Концепції сталого розвитку України до 2030 року»).

Практика країн ЄС свідчить про існування двох підходів до віднесення ЦСР до предмету відання парламентських комітетів. Перший підхід полягає у створенні в парламенті спеціального комітету з ЦСР. З одного боку, саме існування такого парламентського комітету підкреслює важливість ЦСР, а його діяльність може сприяти кращій координації та комунікації з іншими комітетами з питань ЦСР²¹. Та з іншого боку, з урахуванням того, що ЦСР охоплюють практично всі аспекти національного розвитку, такий спеціалізований комітет очевидно буде відчувати брак ресурсів²².

Інший підхід полягає в тому, що діючі парламентські комітети повинні враховувати у своїй діяльності ЦСР або створити у своєму складі відповідні підкомітети. При цьому не потрібно змінювати персональний склад комітетів, наймати додатковий штат у їх секретаріати й залучати додаткове фінансування. Однак робота в окремих комітетах може ускладнювати комплексний контроль за реалізацією всіх ЦСР та потребувати додаткової координації, оскільки однією ЦСР може опікуватись одразу кілька комітетів.

Комітетські розслідування можуть бути надзвичайно потужним інструментом підвищення обізнаності щодо ЦСР, особливо коли комітети Верховної Ради України проводять слухання та збирають відомості від експертів, представників громадянського суспільства й громадян. Опубліковані комітетами Верховної Ради України доповіді можуть бути використані на пленарному засіданні як основа запитань до уряду щодо конкретних аспектів реалізації ЦСР відповідно до його міжнародних зобов'язань. Комітети Верховної Ради України мають приділяти особливу увагу конкретним ЦСР, пов'язаним із їх предметом відання.

З метою оптимізації здійснення комітетами Верховної Ради України парламентського контролю за реалізацією ЦСР, доцільно:

²¹ Джулія Койтген, Реалізація Цілей сталого розвитку національними парламентами держав-членів Європейського Союзу: уроки для Верховної Ради. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/реалізація-цілей-сталого-розвитку-національними-парламентами-держав-членів-європейського-союзу-уроки-для-верховної-ради>

²² UNDP. Parliament's Role in Implementing the Sustainable Development Goals: A Parliamentary Handbook. URL: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/parliaments%20role%20in%20implementing%20the%20SDGs.pdf>

- включити ЦСР до офіційного предмету відання одного або кількох комітетів (наприклад, Комітет Верховної Ради України з питань економічного розвитку, Комітет Верховної Ради України з питань бюджету та інших);
- створити в Комітеті Верховної Ради України з питань економічного розвитку та інших комітетах Верховної Ради України підкомітети з ЦСР;
- усім комітетам Верховної Ради України в межах предмета відання забезпечити всебічне врахування у своїй роботі ЦСР, обговорювати ЦСР на своїх засіданнях, готувати висновки й рекомендації з питань ЦСР, передбачити у плані роботи комітету Верховної Ради України заходи з питань ЦСР;
- комітетам Верховної Ради України запрошувати на своє засідання з питань ЦСР профільного міністра (міністрів) для надання актуалізованої інформації щодо реалізації ЦСР;
- задля сприяння в реалізації ЦСР комітетам Верховної Ради України слід запрошувати представників громадянського суспільства, міжнародних організацій з розвитку, науковців та інших заінтересованих осіб для участі в засіданнях комітетів та слуханнях у комітетах Верховної Ради України;
- організовувати у профільних галузевих комітетах Верховної Ради України дебати з питань досягнення ЦСР у державі для обговорення національних пріоритетів;
- комітетам Верховної Ради України слід долучитися до процесу Добровільного національного огляду прогресу в досягненні ЦСР, який, незважаючи на війну, що триває, планується провести у 2023 році.

Здійснення комітетами Верховної Ради України парламентського контролю за виконанням міжнародних договорів у сфері прав людини

Парламентська Асамблея Ради Європи у Резолюції 1823 (2011) «Національні парламенти: гаранті прав людини в Європі» закликає парламентарів до контролю за визначенням і забезпеченням дотримання стандартів прав людини національними судовими й адміністративними органами²³. Асамблея закликає парламенти втілювати наступні підходи парламентського контролю за дотриманням міжнародних стандартів із прав людини. Національні парламенти повинні створити відповідні парламентські структури для забезпечення суворого й регулярного моніторингу дотримання та контролю за дотриманням міжнародних зобов'язань із прав людини, такі як профільні комітети з прав людини або відповідні аналогічні структури, чії обов'язки чітко визначені й закріплені законом. Ці обов'язки повинні включати, серед іншого: систематичні перевірки сумісності проектів актів законодавства із міжнародними зобов'язаннями з прав людини; вимогу до урядів регулярно подавати звіти про відповідні рішення Європейського

²³ Resolution 1823 (2011) final version national parliaments: guarantors of human rights in Europe. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18011&lang=en>

суду з прав людини та їх реалізацію; ініціювання законодавчих пропозицій і поправок до законів тощо.

Практика зарубіжних країн свідчить, що парламентський контроль за дотриманням прав людини може здійснюватися на основі трьох моделей:

- спеціалізована модель, в якій існує єдиний постійний комітет із повноваженнями, що в основному або виключно стосуються прав людини;
- наскрізна модель, в якій жоден комітет не має повноважень, що стосуються питань прав людини, натомість ці права розглядають комітети в тому разі, коли такі питання виникають у межах їх відповідних повноважень;
- гібридна модель, в якій існує більш ніж один комітет, сфера інтересів якого чітко пов'язана з питаннями прав людини, та / або спеціалізований підкомітет із прав людини, який створюють у межах інноваційної системи.

Перелічені моделі не є жорсткими. Так, існування спеціалізованого комітету не перешкоджає розгляду питань із прав людини іншими комітетами й не повинно виключати такого розгляду. Ця типологія радше охоплює коло моделей, які розробили парламенти – від єдиного координаційного комітету до частково або цілком децентралізованого підходу²⁴.

В усіх каденціях Верховної Ради України існував комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого були віднесені питання прав людини. У парламенті ІХ скликання створений Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнаціональних відносин, до предмета відання якого віднесено, зокрема: додержання прав і свобод людини і громадянина; запровадження європейських стандартів захисту прав і основоположних свобод людини в національне законодавство; діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; співробітництво з Радою Європи, Організацією з безпеки і співробітництва в Європі у сфері додержання (захисту) прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин; співробітництво з Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців, Міжнародною організацією з міграції, Радою ООН з прав людини відповідно до статутних завдань зазначених організацій, що збігаються з компетенцією Комітету (Постанова Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання»).

Існування відповідного спеціального парламентського комітету має низку потенційних переваг:

- формування спеціального комітету Верховної Ради України з прав людини сигналізує про те, що парламент визнає свої зобов'язання з прав людини і має намір діяти відповідно до таких зобов'язань;

²⁴ Рада Європи, Національні парламенти гаранті прав людини в Європі. Посібник для парламентарів. URL: <http://www.assembly.coe.int/LifeRay/JUR/Pdf/Handbook/HumanRightsHandbook-UA.pdf>

- такий комітет Верховної Ради України відіграє вирішальну роль в інформуванні парламенту щодо прав людини. Він, зокрема, консультує парламент про зобов'язання й межі прав людини, які стосуються будь-якого питання, що стоїть перед парламентом, а також вимагає від органів виконавчої влади обґрунтування своїх дій або бездіяльності в питаннях, що стосуються прав людини та верховенства права;

- спеціальний комітет Верховної Ради України із часом може акумулювати серед своїх членів і персоналу як системні механізми контролю, так і досвід у сфері прав людини;

- такий комітет Верховної Ради України може налагодити й розвивати контакти з міжнародними органами із захисту прав людини (такими як Комісар Ради Європи з прав людини), міжпарламентськими об'єднаннями та відповідними органами парламентів інших країн;

- спеціальний комітет Верховної Ради України ймовірно залучатиме висококваліфікованих професійних консультантів із правових і правозахисних питань, які є основою ефективної парламентської правозахисної діяльності.

Цілі діяльності комітету Верховної Ради України з прав людини повинні охоплювати:

- підвищення значимості питань прав людини в діяльності парламенту, уряду і в очах суспільства;

- посилення відповідальності за незаконну діяльність у сфері прав людини шляхом створення іншого місця для обговорення й моніторингу питань, пов'язаних із правами людини, з метою використання парламентських інструментів для впливу на право, політику та громадську думку;

- поліпшення координації політики у сфері прав людини в межах парламенту, уряду та громадянського суспільства шляхом створення центру для взаємодії між тими, хто займається питаннями у сфері прав людини;

- визначення можливостей для конкретизації норм, щодо яких держава взяла на себе зобов'язання в національному законодавстві або політиці відповідно до принципу субсидіарності;

- надання певної демократичної легітимності нормам прав людини²⁵.

Із цією метою повноваження комітету Верховної Ради України з прав людини повинні включати:

- систематичну перевірку проектів законів на відповідність європейським стандартам у сфері дотримання прав людини, зокрема положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини;

- систематичний моніторинг виконання рішень Європейського суду з прав людини, включно з вимогою до уряду подавати до парламенту регулярні

²⁵ Рада Європи, Національні парламенти гаранті прав людини в Європі. Посібник для парламентарів. URL: <http://www.assembly.coe.int/LifeRay/JUR/Pdf/Handbook/HumanRightsHandbook-UA.pdf>

(принаймні, щорічні) доповіді про судові рішення щодо прав людини та стосовно виконання таких рішень.

Взаємодія комітетів Верховної Ради України із Рахунковою палатою при здійсненні парламентського контролю

Попри те, що роль парламентських комітетів має здебільшого політичний характер, слід уникати зайвої політизації роботи комітету Верховної Ради України, який є головним при взаємодії з Рахунковою палатою. Це досягається шляхом: встановлення організації роботи комітету відповідно до регламенту парламенту; участі у засіданнях комітету посадових осіб, відповідальних за питання, що обговорюються, та інших експертів; входження до складу комітету членів від усіх політичних партій. У деяких країнах члени парламенту намагаються уникати політизації засідань комітету при обговоренні питань, пов'язаних з діяльністю органів контролю за надходженням коштів до державного бюджету та їх використанням. У комітетах, які виключно або переважно займаються питаннями контролю за надходженням коштів до державного бюджету та їх використанням, інколи посаду голови обіймає представник опозиції (Чехія, Мальта, Польща) або представник опозиції обіймає посаду заступника голови²⁶.

Із метою забезпечення ефективної взаємодії комітетів Верховної Ради України з Рахунковою палатою доцільно:

- чітко визначити в Законі України «Про Рахункову палату» типи звітів, висновків та інших документів, які мають бути подані до парламенту. Інші аудиторські звіти слід надавати парламенту або одному із його комітетів лише за запитом або якщо Рахункова палата вважатиме, що це вимагає уваги парламенту;

- парламентські комітети повинні мати можливість пропонувати Рахунковій палаті теми аудиту, які викликають особливе занепокоєння, і Рахункова палата має ретельно розглянути такі пропозиції, а остаточне рішення приймати в контексті її власних пріоритетів у питаннях аудиту, бюджетних асигнувань і кадрів;

- необхідно чітко визначати узгоджений режим робочих відносин між Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету та Рахунковою палатою. Така процедура може бути розроблена спільно Рахунковою палатою і керівництвом парламенту;

- до компетенції Комітету Верховної Ради України з питань бюджету можуть належати питання фінансового забезпечення діяльності Рахункової палати; зовнішнього аудиту Рахункової палати та зовнішнього оцінювання її діяльності;

- парламентські комітети також повинні мати можливість залучати незалежних експертів по мірі необхідності;

²⁶ OECD (2002), Relations Between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees, SIGMA Papers, No. 33, OECD Publishing, Paris. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60vd5x8r-en>

- парламентські комітети повинні намагатися обговорити звіт, висновки чи інші документи Рахункової палати протягом розумного періоду часу, щоб уникнути небезпеки того, що відповідні документи застаріють;

- бажано, щоб на засіданнях комітетів Верховної Ради України були присутні як Голова чи інші члени Рахункової палати, так і представники та експерти від суб'єктів, щодо яких обговорюється аудиторський звіт, щоб відповісти на будь-які запитання, які можуть поставити члени комітету Верховної Ради України.

Порядок реалізації Концепції

Реалізація запропонованих новацій потребуватиме підготовки комплексних змін до нормативно-правових актів, пропозиції до яких можна викласти як у вигляді єдиного цілісного законопроекту стосовно змін та доповнень до низки законів, так і у вигляді окремих законопроектів. Зокрема, законодавчі ініціативи мають стосуватися оновлення законів «Про Регламент Верховної Ради України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про статус народного депутата України», «Про Рахункову палату».

З урахуванням зарубіжного досвіду, національних традицій та позитивної парламентської практики доцільно:

щодо порядку формування персонального складу комітетів Верховної Ради України:

- для забезпечення дотримання принципу пропорційності при формуванні персонального складу комітетів Верховної Ради України слід застосовувати відповідний математичний метод (д'Ондта, Сент-Лагю або інший). Застосування того чи іншого математичного методу повинно бути результатом сталої парламентської практики й не потребує нормативного закріплення. При цьому остаточний розподіл посад у комітетах Верховної Ради України має бути результатом досягнутого компромісу (домовленості) між різними парламентськими фракціями (групами);

щодо організації діяльності комітетів Верховної Ради України:

- для вирішення цих та інших питань доцільно внормувати діяльність комітетів на рівні Регламенту Верховної Ради України з використанням досвіду такого регулювання в інших країнах;

щодо попереднього розгляду комітетами Верховної Ради України електронних петицій, отриманих Верховною Радою України:

- необхідно розробити Порядок розгляду електронної петиції, адресованої Верховній Раді України, та затвердити його постановою Верховної Ради України. Такий Порядок повинен передбачати: особливості реєстрації та ідентифікації автора (ініціатора) петиції на офіційному вебсайті; особливості створення петиції шляхом заповнення відповідних форм на офіційному вебсайті; перевірку петиції на відповідність вимогам закону; оприлюднення та збір підписів на підтримку петиції; надсилання в письмовому вигляді відповіді Верховної Ради України на електронну петицію її автору (ініціатору) тощо;

щодо здійснення комітетами Верховної Ради України контрольної функції:

- законодавче регулювання здійснення контрольної функції комітетами Верховної Ради України повинне враховувати їх конституційно-правовий статус, розкритий у рішеннях Конституційного Суду України, відповідно до якого комітети Верховної Ради України не є самостійними суб'єктами парламентського контролю, не володіють самостійними контрольними повноваженнями, а лише сприяють Верховній Раді України у здійсненні повноважень щодо парламентського контролю;

- однаково важливо розвивати й підтримувати традиції та практику, коли парламентський контроль спирається на такі соціальні норми, як взаємоповага й довіра;

- парламентський контроль над сектором національної безпеки, оборони й розвідки повинен сприяти посиленню демократичного цивільного контролю над функціонуванням сектору безпеки, оборони й розвідки та гарантувати, що органи сектору безпеки служать інтересам усього суспільства шляхом участі опозиційних партій у діяльності відповідного комітету;

- включити ЦСР до офіційного предмета відання одного або кількох комітетів Верховної Ради України (наприклад, Комітету Верховної Ради України з питань економічного розвитку, Комітету Верховної Ради України з питань бюджету та інших);

- створити в Комітеті Верховної Ради України з питань економічного розвитку та інших комітетах Верховної Ради України підкомітети з ЦСР;

- усім комітетам у межах предмета відання забезпечити всебічне врахування у своїй роботі ЦСР, обговорювати ЦСР на своїх засіданнях, готувати висновки та рекомендації з питань ЦСР, передбачити в плані роботи комітету заходи з питань ЦСР;

- комітетам Верховної Ради України запрошувати на своє засідання з питань ЦСР профільного міністра (міністрів) для надання актуалізованої інформації щодо реалізації ЦСР;

- задля сприяння в реалізації ЦСР комітетам Верховної Ради України слід запрошувати представників громадянського суспільства, міжнародних організацій з розвитку, науковців та інших заінтересованих осіб для участі в засіданні комітетів і слуханнях у комітетах Верховної Ради України;

- організувати у профільних комітетах Верховної Ради України дебати з питань досягнення ЦСР у державі для обговорення національних пріоритетів;

- комітетам Верховної Ради України слід долучитися до процесу Добровільного національного огляду прогресу в досягненні ЦСР, який, незважаючи на війну, що триває, планується провести у 2023 році;

- чітко визначити в Законі України «Про Рахункову палату» типи звітів, висновків та інших документів, які мають бути подані до парламенту. Інші аудиторські звіти слід надавати парламенту або одному з його комітетів лише за запитом або якщо Рахункова палата вважатиме, що це вимагає уваги парламенту;

- парламентські комітети повинні мати можливість пропонувати Рахунковій палаті теми аудиту, які викликають особливе занепокоєння, і Рахункова палата повинна детально розглянути такі пропозиції, а остаточне рішення приймати в контексті її власних пріоритетів у питаннях аудиту, бюджетних асигнувань і кадрів;

- необхідно чітко визначати узгоджений режим робочих відносин між Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету та Рахунковою палатою. Така процедура може бути розроблена спільно Рахунковою палатою та керівництвом парламенту;

- до компетенції Комітету Верховної Ради України з питань бюджету можуть належати питання фінансового забезпечення діяльності Рахункової палати; зовнішнього аудиту Рахункової палати та зовнішнього оцінювання її діяльності;

- парламентські комітети також повинні мати можливість за необхідності залучати незалежних експертів;

- парламентські комітети повинні намагатися обговорити звіт, висновки чи інші документи Рахункової палати протягом розумного періоду часу, щоб уникнути небезпеки того, що відповідні документи застаріють;

- бажано, щоб на засіданнях комітетів Верховної Ради України були присутні як Голова чи інші члени Рахункової палати, так і представники та експерти від суб'єктів, щодо яких обговорюється аудиторський звіт, щоб відповісти на будь-які запитання, які можуть поставити члени комітету Верховної Ради України.

Очікується, що реалізація Концепції сприятиме:

- підвищенню інституційної спроможності Верховної Ради України;
- формуванню сталої практики здійснення комітетами Верховної Ради України своїх функцій;

- налагодженню координації діяльності комітетів Верховної Ради України;
- покращенню взаємодії комітетів Верховної Ради України з державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, їх посадовими особами.

***Дослідницька служба
Верховної Ради України***

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

При написанні матеріалів було використано інформацію із бази ECPRD. Відповідні матеріали не призначені для використання у власних наукових дослідженнях.