

НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ УКРАЇНИ  
«КИЇВСЬКИЙ ПОЛІТЕХНІЧНИЙ ІНСТИТУТ імені ІГОРЯ СІКОРСЬКОГО»  
Факультет соціології і права  
Кафедра теорії та практики управління

«На правах рукопису»  
УДК 351.075.1:328.131:005.336.1(477)

«До захисту допущено»  
В.о. завідувача кафедри  
\_\_\_\_\_ Р.І. Пашов  
«\_\_» \_\_\_\_\_ 2024р.

**Магістерська дисертація**  
**на здобуття ступеня магістра**  
**за освітньо-професійною програмою**  
**«Публічне адміністрування та електронне урядування»**  
**зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»**  
**на тему: «Підвищення ефективності діяльності**  
**Апарату Верховної Ради України»**

**Виконала:**

студентка VI курсу, групи СУ-з31мп  
Чиж Анна Євгеніївна

\_\_\_\_\_  
(підпис)

**Науковий керівник:**

доцент кафедри теорії та практики управління,  
к. юрид. н., доцент,  
Шумак Ігор Олексійович

\_\_\_\_\_  
(підпис)

**Рецензент:**

доцент кафедри філософії, к. філос. н., доцент,  
Гераськов Сергій Вадимович

\_\_\_\_\_  
(підпис)

Засвідчую, що у цій кваліфікаційній  
роботі немає запозичень з праць інших  
авторів без відповідних посилань.  
Здобувачка \_\_\_\_\_  
(підпис)

Київ – 2024 року

**НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ УКРАЇНИ**  
**«КИЇВСЬКИЙ ПОЛІТЕХНІЧНИЙ ІНСТИТУТ імені ІГОРЯ**  
**СІКОРСЬКОГО»**

**Факультет соціології і права**  
**Кафедра теорії та практики управління**  
**Рівень вищої освіти – другий (магістерський) за освітньо-професійною**  
**програмою «Публічне адміністрування та електронне урядування»**  
**Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування**

ЗАТВЕРДЖУЮ

В.о. завідувача кафедри

\_\_\_\_\_ Р.І. Пашов  
(підпис)

«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2024р.

**ЗАВДАННЯ**  
**на кваліфікаційну (магістерську) роботу здобувача вищої освіти**  
**Чиж Анні Євгеніївни**

1. Тема кваліфікаційної роботи «Підвищення ефективності діяльності Апарату Верховної Ради України», науковий керівник кваліфікаційної роботи Шумак Ігор Олексійович, к. ю. н., доцент, доцент кафедри теорії та практики управління, затверджені наказом по університету від «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2024р. № \_\_\_\_.
2. Строк подання здобувачем кваліфікаційної роботи «10» грудня 2024р.
3. Об'єкт дослідження – український парламентаризм, конституційно-правові відносини щодо теорії і практики організації роботи єдиного органу законодавчої влади України – Верховної Ради України.
4. Предмет дослідження (вихідні дані) – удосконалення організації і діяльності апарату Верховної Ради України.
5. Перелік завдань, які потрібно розробити:
  - теоретичні засади змісту парламенту та українського парламентаризму, його становлення та розвитку;
  - дослідження особливостей організації та складу Верховної Ради України, розкриття сутності та змісту основних проблем організації парламенту та його апарату;
  - вивчення правових актів та існуючих в науковій літературі поглядів щодо функціонування Апарату Верховної Ради України та його ролі у забезпеченні роботи парламенту, зокрема, парламентських процедур;
  - розробити конкретні пропозиції щодо інституту парламентської служби як способу підвищення ефективності роботи Апарату Верховної Ради України.
6. Перелік графічного (ілюстративного) матеріалу: 1 таблиця
7. Орієнтовний перелік публікацій: 1 тези доповіді на науково-практичній конференції міжнародного або всеукраїнського рівнів.

8. Дата видачі завдання: «14» жовтня 2024р.

### Календарний план

| № з/п | Назва етапів виконання кваліфікаційної (магістерської) роботи                                                         | Строки виконання етапів кваліфікаційної (магістерської) роботи | Примітка |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|----------|
| 1.    | Визначення напрямку наукового дослідження                                                                             | 01.07.24 – 31.08.24                                            | Виконано |
| 2.    | Вивчення літературних джерел з предмету дослідження                                                                   | 01.07.24 – 31.08.24                                            | Виконано |
| 3.    | Складання розгорнутого плану магістерської дисертації та обговорення його з науковим керівником                       | 01.07.24 – 31.07.24                                            | Виконано |
| 4.    | Підготовка розділу 1 «Парламент – Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади України»                    | 01.07.24 – 31.07.24                                            | Виконано |
| 5.    | Підготовка розділу 2 «Допоміжна роль Апарату Верховної Ради України у забезпеченні функціонування парламенту»         | 01.08.24 – 31.08.24                                            | Виконано |
| 6.    | Участь в науково-практичних конференціях з підготовкою до публікації тез доповідей                                    | протягом навчання в магістратурі                               | Виконано |
| 7.    | Розробка пропозицій і рекомендацій для написання третього розділу магістерської дисертації                            | 01.09.24 – 21.09.24                                            | Виконано |
| 8.    | Підготовка розділу 3 «Парламентські процедури та вдосконалення організації діяльності Апарату Верховної Ради України» | 22.09.24 – 16.11.24                                            | Виконано |
| 9.    | Оформлення магістерської дисертації                                                                                   | 17.11.24 – 01.12.24                                            | Виконано |
| 10.   | Подання магістерської дисертації науковому керівникові для написання відгуку                                          | 02.12.24 – 03.12.24                                            | Виконано |
| 11.   | Попередній захист магістерської дисертації                                                                            | 04.12.24 – 05.12.24                                            | Виконано |
| 12.   | Передача магістерської дисертації рецензенту для рецензування і написання рецензії                                    | 05.12.24 – 08.12.24                                            | Виконано |

Здобувач

Анна ЧИЖ

Науковий керівник

Ігор ШУМАК

## **АНОТАЦІЯ**

**Чиж А.Є. Підвищення ефективності діяльності Апарату Верховної Ради України. – Кваліфікаційна робота на правах рукопису.**

Магістерська дисертація на здобуття ступеня магістра за освітньо-професійною програмою «Публічне адміністрування та електронне урядування» зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування». – Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського», Кафедра теорії та практики управління, Київ, 2024.

Магістерська дисертація присвячена дослідженню механізмів удосконалення та пошуку шляхів підвищення ефективності роботи апарату органу законодавчої влади України через вдосконалення нормативно-правової бази, що визначає його структуру, повноваження, роль у забезпеченні роботи Верховної Ради України. Розглянуто організаційне забезпечення діяльності парламентських комітетів, депутатських фракцій (груп), тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій парламенту; парламентські процедури та інститут парламентської служби як способу підвищення ефективності роботи Апарату Верховної Ради України.

**Ключові слова:** парламент, парламентаризм, Апарат Верховної Ради України, парламентські процедури, парламентська служба.

## **SUMMARY**

**Chyzh Anna. Improving the efficiency of the Verkhovna Rada of Ukraine.  
– Qualification work on the rights of manuscript.**

Master's Thesis for Master's Degree under the Educational Programme «Public Administration and Electronic Governance» in the Specialty 281 «Public Management and Administration». – National Technical University of Ukraine «Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute», Department of Management Theory and Practice, Kyiv, 2024.

The master's thesis is devoted to the study of mechanisms for improving and finding ways to increase the efficiency of the apparatus of the legislative body of Ukraine through the improvement of the regulatory framework that defines its structure, powers, and role in ensuring the work of the Verkhovna Rada of Ukraine. The author examines the organizational support for the activities of parliamentary committees, parliamentary factions (groups), temporary special and temporary investigative commissions of the Parliament; parliamentary procedures and the institution of parliamentary service as a way to improve the efficiency of the Verkhovna Rada of Ukraine.

**Key words:** parliament, parliamentarism, the Secretariat of the Verkhovna Rada of Ukraine, parliamentary procedures, parliamentary service.

## СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

|                                |                                                                                                    |
|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Апарат                         | Апарат Верховної Ради України                                                                      |
| Закон про комітети             | Закон України «Про комітети Верховної Ради України»                                                |
| Закон про тимчасові комісії    | Закон України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» |
| Регламент                      | Регламент Верховної Ради України                                                                   |
| Верховна Рада                  | Верховна Рада України                                                                              |
| Президент                      | Президент України                                                                                  |
| Верховний суд                  | Верховний Суд України                                                                              |
| Конституційний суд             | Конституційний Суд України                                                                         |
| Вищий господарський суд        | Вищий господарський суд України                                                                    |
| Голова Ради                    | Голова Верховної Ради                                                                              |
| Голова Президії                | Голова Президії Верховної Ради України                                                             |
| Комісія                        | Постійна комісія Верховної Ради                                                                    |
| Декларація                     | Декларація про державний суверенітет України                                                       |
| Конституція                    | Конституція України                                                                                |
| Закон про народного депутата   | Закон України «Про статус народного депутата України»                                              |
| Фракції (групи)                | Депутатські фракції (групи)                                                                        |
| Тимчасові комісії              | Тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України                            |
| Керівник Апарату               | Керівник Апарату Верховної Ради України                                                            |
| Закон про парламентську службу | Закон України «Про парламентську службу»                                                           |
| Закону про державну службу     | Закон України «Про державну службу»                                                                |

## **ЗМІСТ**

|                                                                                                                                    |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>ВСТУП</b>                                                                                                                       | <b>4</b>   |
| <b>РОЗДІЛ 1. ПАРЛАМЕНТ – ВЕРХОВНА РАДА – ЄДИНИЙ ОРГАН<br/>ЗАКОНОДАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ</b>                                           | <b>9</b>   |
| 1.1. Парламент і парламентаризм: поняття та сутність .....                                                                         | 9          |
| 1.2. Становлення та розвиток конституційних засад організації Верховної Ради<br>України .....                                      | 19         |
| 1.3. Конституційний склад та організація Верховної Ради України .....                                                              | 31         |
| Висновки до Розділу 1 .....                                                                                                        | 46         |
| <b>РОЗДІЛ 2. ДОПОМІЖНА РОЛЬ АПАРАТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ У<br/>ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПАРЛАМЕНТУ</b>                                | <b>47</b>  |
| 2.1. Парламентські комітети: статус та організаційне забезпечення роботи .....                                                     | 47         |
| 2.2. Депутатські фракції (групи) у Верховній Раді: статус та організаційне<br>забезпечення роботи .....                            | 56         |
| 2.3. Тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії Верховної Ради: статус та<br>організаційне забезпечення роботи .....         | 64         |
| Висновки до Розділу 2 .....                                                                                                        | 67         |
| <b>РОЗДІЛ 3. ПАРЛАМЕНТСЬКІ ПРОЦЕДУРИ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ<br/>ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ АПАРАТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ</b>                | <b>68</b>  |
| 3.1. Парламентські процедури: організаційно-правові засади .....                                                                   | 68         |
| 3.2. Забезпечення Апаратом Верховної Ради України сесійної діяльності парламенту<br>.....                                          | 77         |
| 3.3. Упровадження інституту парламентської служби як спосіб підвищення<br>ефективності роботи Апарату Верховної Ради України ..... | 95         |
| Висновки до Розділу 3 .....                                                                                                        | 100        |
| <b>ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ</b>                                                                                                     | <b>102</b> |
| <b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b>                                                                                                  | <b>109</b> |
| <b>ДОДАТКИ</b>                                                                                                                     | <b>116</b> |

## ВСТУП

*Актуальність теми кваліфікаційної роботи.* Історія розвитку парламентів світу знала як часи злету, так і часи невдач, проте сама ідея загальнонаціональних представницьких органів влади витримала перевірку часом. Розглядаючи функції і місце органів, що реалізують різні гілки влади, неважко зауважити, що саме парламент (законодавчий орган), який водночас здійснює функцію представництва, виступає в ролі основного носія демократичної засади. Саме тому конституційно-правове вивчення парламентаризму, зокрема, законодавчого процесу завжди займало важливе місце. Як визнається в літературі, без огляду на те, чи держава має парламентську форму правління, чи президентську, чи певний варіант змішаної системи, формування представництва суверена (народу) через вибори парламенту належить до ключових проблем, оскільки є найбільш поширеною формою втілення засади представницької демократії у суспільному устрої. З цим тісно пов'язується зацікавлення як структурами, так і функціями парламенту.

Організація законодавчого органу України є темою постійних дискусій та досліджень, оскільки має низку проблемних питань, які відображаються в роботі парламенту і теоретичних основах його діяльності, а також впливі на публічне управління в державі.

У цьому контексті сьогодні одним із важливих завдань є потреба в підвищенні ефективності роботи Апарату, вдосконалення і розвиток конституційно-правових засад організації Верховної Ради, її внутрішніх механізмів та процедур діяльності, без чого стають неможливими або значно уповільнюються як соціально-економічні реформи, так і трансформація суспільства в цілому. У свою чергу вдосконалення організації парламенту сприятиме підвищенню ефективності державного владарювання, поглибленню демократичних засад у функціонуванні усієї політичної системи.

*Зв'язок кваліфікаційної роботи з науковими програмами, планами, темами.*

Кваліфікаційна робота виконана в рамках ініціативної теми «Цифрова трансформація державного управління та місцевого самоврядування: виклики та можливості для досягнення цілей сталого розвитку» (ДР № 0123U101483 від 06.03.2023 р.) кафедри теорії та практики управління Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського».

*Стан наукової розробленості проблеми.* Питання організації і діяльності парламенту та парламентаризму досліджено у працях М. Амеллера, В. Борденюка, С. Гавриша, А. Георгіци, В. Журавського, Л. Кривенко, В. Опришка, В. Погорілка, Є. Тихонової, М. Цвіка, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, Л. Юзькова, О. Ярмиша та ін. Під час виконання кваліфікаційної роботи використовувалися також матеріали українських періодичних видань.

*Мета і завдання дослідження.* Метою дослідження є пошук шляхів розвитку, підвищення ефективності роботи органу законодавчої влади через вдосконалення роботи Апарату, нормативно-правової бази, що визначає його структуру, парламентські процедури та повноваження, на базі досліджень зарубіжних парламентів, враховуючи особливості розвитку законодавчої бази в Україні.

Реалізація мети передбачає виконання наступних *завдань*: вивчення теоретичних засад змісту парламенту та парламентаризму; дослідження особливостей організації та складу Верховної Ради, розкриття сутності та змісту основних проблем організації парламенту України та його апарату; вивчення правових актів та існуючих в науковій літературі поглядів щодо функціонування Апарату та його ролі у забезпеченні сесійної діяльності парламенту; парламентських процедур в Україні: проведення засідань Верховної Ради, затвердження порядку денного засідань парламенту, процедура голосування, виявлення проблем та недоліків в процесі здійснення її повноважень; дати

порівняльно-правовий аналіз правових актів, що передбачають закріплення правил парламентських процедур; розробити пропозиції що вдосконалять нормативно-правову базу парламентських процедур, покращать здійснення парламентом таких функцій, як законодавча та представницька; розробити конкретні пропозиції щодо інституту парламентської служби як способу підвищення ефективності роботи Апарату.

*Об'єктом дослідження* є український парламентаризм, конституційно-правові відносини щодо теорії і практики організації роботи Верховної Ради.

*Предметом дослідження* є удосконалення організації і діяльності Апарату.

*Методологія та методи дослідження.* У роботі застосовані методи порівняльного аналізу, синтезу, системний підхід до проблеми розвитку Верховної Ради в єдиній системі вищих органів державної влади України. Для повноти дослідження було використано спеціальні методи, зокрема: історико-правовий, порівняльно-правовий (компаративний), структурно-функціональний, статистичний, формально-юридичний, а також метод логічного аналізу.

*Наукова новизна.* Наукова новизна дослідження, насамперед, полягає в тому, що додаткове обґрунтування та подальший розвиток отримали пропозиції з питань діяльності Апарату, зокрема, потреби чітко визначеної законодавчої, а не лише підзаконної нормативно-правової бази, оскільки є специфічним органом парламенту, який одночасно є самостійним і залежним; доцільності внесення змін з вказаного питання до Регламенту, а також прийняття Закону про парламентську службу, який заповнить існуючі прогалини в роботі Апарату.

Додаткове обґрунтування та подальший розвиток підходів, що визначити перелік основних або обов'язкових комітетів, наприклад, в Законі про комітети все ж необхідно, що сприятиме підвищенню ефективності роботи працівників Апарату, які забезпечують роботу секретаріатів парламентських комітетів.

Аналіз практики роботи тимчасових слідчих комісій сьогодні показує, що вона потребує значного вдосконалення, зокрема, з питань законодавчого

закріплення процедури звітності, що сприятиме підвищенню ефективності роботи працівників Апарату, які забезпечують роботу цих комісій.

*Практичне значення отриманих результатів.* Отримані результати дослідження можуть бути використані під час законопроектної діяльності, зокрема, нового Закону про парламентську службу, внесення змін і доповнень до Закону про комітети, Закону про тимчасові комісії, а також Регламенту.

Подальшим дослідженням з предмету удосконалення організації і діяльності Апарату доцільно приділити увагу питанням організаційно-правового забезпечення сприяння залученню молоді до роботи в Апараті, стажування молоді в Апараті, впровадження інституту молодіжного парламенту.

*Апробація результатів дослідження.* Результати дослідження було оприлюднено на науково-практичній конференції 19 - 20 вересня 2024 р., м. Київ на тему: «Сприяючи економічному зростанню: масштабування досвіду цифрової освіти у вищих навчальних закладах».

В процесі проведення дослідження тема магістерської дисертації була обговорена на багатьох конференціях, семінарах та круглих столах. Зокрема прийнято участь в наступних заходах:

- Система електронного документообігу в Апараті;
- Основи державної політики, як частина діяльності Верховної Ради;
- Публічні контракти та громадський моніторинг;
- Особливості функціонування Верховної Ради;
- Публічна служба;
- Моніторинг та оцінка реалізації законів як пост-законодавчий контроль;
- Роль Верховної Ради на шляху до повноправного членства України в Європейському Союзі;
- Культура усного та писемного професійного мовлення в Апараті;
- Особливості процедури внесення змін до Конституції;

Основні вимоги до незалежності судочинства: безсторонність, підзвітність, професіоналізм та ефективність.

Напрацювання викладені в магістерській дисертації були надані для ознайомлення керівництву Апарату, їх було схвалено.

*Структура та обсяг кваліфікаційної (магістерської) роботи.* Робота складається зі вступу, трьох розділів, восьми підрозділів, висновків та рекомендацій, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи становить 121 сторінок, в тому числі 92 сторінки основної частини, список використаних джерел на 7 сторінках, що містить 75 найменувань літератури, додатки, що містять 3 таблиці.

## РОЗДІЛ 1.

### ПАРЛАМЕНТ – ВЕРХОВНА РАДА – ЄДИНИЙ ОРГАН ЗАКОНОДАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

#### 1.1. Парламент і парламентаризм: поняття та сутність

З часів феодального ладу було відоме поняття парламенту. «Поняття ж парламенту та парламентаризму тісно пов'язані між собою та навіть збігалися деякий час, це відбувалось в період буржуазних революцій в XVII-XVIII ст.» [69, с. 4].

Сучасним парламентам у період феодалізму історично передували станово-представницькі утворення, серед яких першим здебільшого називають іспанські кортеси, що виникли ще у XII ст. Пізніше такі органи почали виникати і в інших країнах тогочасної Європи [42, с. 213]. Однак термін «парламент» з'явився у XIII столітті у Франції, в той час «французька королівська курія поділялась на дві палати: судову палату та палату під назвою парламент. Пізніше, а саме за часів станово-представницької монархії, палата, яка носила назву парламент стала називатись паризькою і здійснювала функції вищого суду. В XVIII ст. цей орган припинив функціонувати.» [69, с. 4].

У другій половині XIII ст. «парламентом» в Англії називали Велику раду королівства, яку скликав монарх і яка складалася з представників духовенства і феодальної знаті. «Парламент Англії в якості політичного інституту та постійно діючого органу сформувався лише в 90-х роках XIII ст., цей процес зайняв біля 40 років» [30, с. 29]. Також «англійський парламент в XII-XIII ст. ст. першим в світі набув статусу державного форуму, варто зазначити, що на той час не було аналогічної представницької установи в жодній з країн Європи, це й надало право парламенту Англії отримати звання «праматері» світових парламентів» [30, с. 30].

Щодо значення слова «парламент», то цей термін латинською «parlamentum» значить «богословський диспут» або «бесіда монахів». Що стосується радянського трактування, то походження терміну парламент пов'язували з італійським та французьким дієсловом «говорити».

Термін «парламент» як позначення відповідної установи в часи станово-представницької монархії не був популярним, лише англійський парламент зберіг відповідну назву.» Свого поширення в розвинутих країнах світу термін «парламент» набрав за часів так званого «золотого віку парламентаризму» (XIX ст.)» [69, с. 4].

Історична еволюція парламенту розширила амплітуду визначень цього органу, доповнивши «парламент» іншими визначеннями: «національні збори»; «народні збори»; «законодавчий орган»; «законодавчі збори»; «орган народного представництва»; «загальнодержавний представницький орган народу»; «легіслатура». Останнє походить від латинського слова «lex(legis)» – закон і «latus» – внесений, встановлений [48, с. 15-16].

Термін «парламент» в сучасному світі характеризує орган законодавчої влади країни, однак своє конституційне закріплення має лише в не багатьох країнах. Зокрема, країни, які мають британську конституційну модель (Великобританія, Австралія, Канада), також європейські країни, такі як: Італія, Франція, Греція. В конституція країн пострадянського простору теж є поняття «парламент», зокрема, це Грузія, Молдова, Казахстан. Україна, окрім визначення органу законодавчої влади, як парламенту, має «власне ім'я» - Верховна Рада. Стаття 75 Конституції визначає: «Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада» [69, с. 5-6].

Наразі назви парламентів світу є різними і відповідають устрою держави та їх національним особливостям: «Федеральні збори (Швейцарія), Конгрес (США), сторинг (Норвегія), альтинг (Ісландія), фолькетинг (Данія), скупщина (Словенія), сейм (Латвія, Литва), Генеральні кортеси (Іспанія), Генеральний конгрес

(Мексика), Федеральна легіслатура (Пакистан), кнесет (Ізраїль), Національні збори (Єгипет), Всекитайські збори народних представників» [67, с. 11].

Україна також застосувала світовий досвід при формуванні визначення в Конституції назви вітчизняного парламенту. Загальновідомо, що термін «Рада» широко використовується в українському конституціоналізмі (згадаємо, для прикладу, Козацьку, Центральну, у радянські часи – Верховну – Ради) [30, с. 253].

Сучасні парламенти діють у понад 160 держав світу і здебільшого відрізняються від своїх попередників, особливо від тих, якими започатковувався парламентаризм. Мало спільного можна віднайти, наприклад, у нинішньому англійському парламенті та парламентській структурі, що виникла в Англії в XIII ст. у ході боротьби за обмеження королівської влади. Верховна Рада як постійно діючий представницький орган законодавчої влади в Україні не має відповідних аналогів у багатовіковій історії українського державотворення [62, с. 109].

На початку XX ст. у вітчизняній юридичній термінології в програмах тодішніх політичних партій почало з'являтися поняття «парламент». Зокрема, «Українська народна партія зазначала, що «законодавча влада в усій її повноті належить парламенту». Українська партія самостійників – соціалістів проголошували «Головною законодавчою владою в Україні є парламент (Центральна Українська Рада)». Також програма Української соціал – демократичної робітничої партії наголошено про потребу утворення «парламенту»» [22, с. 9, 41, 56]. «Опозиційні сили, такі як Українська демократична партія і Українська радикальна партія також активно вживала термін «парламент»» [61, с. 54, 58, 63].

Варто зауважити, що в ті часи у вітчизняній правотворчості термін «парламент» не застосовувався. Оскільки суспільно-політичне життя заважало сприйняттю правових «новинок», які вже широко використовувались в тодішньому розвинутому суспільстві. На той час український народ був

позбавлений власної державності та перебував під впливом самодержавної влади, яка повністю заперечувала поширення ідей парламентаризму.

Це мало безпосередній вплив на процес державотворення у період Української Народної Республіки та Української Держави (Гетьманату). Так, Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) від 29 квітня 1918 року не містив такого поняття як «парламент». В часи Директорії згаданий термін теж побоювались вживати при написанні Основного Державного Закону, а парламент як орган носив назву «однопалатне тіло». Однак, проект Конституції Української Народної Республіки вже містив окремий розділ, що стосувався «Федерально – Державного Парламенту», а органи на місцях, які планували створити при утворенні федеративної української державності теж мали назву «парламенти».

Термін «парламент» за часів радянського союзу не міг існувати, оскільки теорія владарювання того часу пропагувала, що «парламент» це елемент «буржуазної держави». Згаданий термін вживався завжди з негативним підтекстом, а в юридичній літературі часто вживалася фраза «криза буржуазного парламентаризму».

З настанням 90-х років ХХ ст. українські юристи дуже рідко вживали терміни «парламент» та «парламентаризм», хоча українська державність тоді була в фазі активної розбудови. Деякі політичні діячі все ще негативно сприймали ці терміни, та з обережністю їх вживали.

Наслідком такого ставлення стало те, що перші нормативно -правові акти, які по суті відповідали рівню Конституції: Декларація від 16 липня 1990 р. та Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. не містили в собі назви «парламент», а лише «Верховна Рада». «Проте були позитивні зрушення, в Декларації про державний суверенітет владу розділено на законодавчу, виконавчу та судову, що заклало певний фундамент для сучасного парламентаризму» [69, с. 6-8].

«Самі явища такі як парламент та парламентаризм містять в собі в першу чергу особливості історичного розвитку певної країни. Не можливо порівняти ці явища, що виникли в різних країнах, оскільки як мінімум є різниця в правовому режимі, процесі державотворення та політичного розвитку. І в кожному випадку можна доповнити визначення понять парламент та парламентаризм роблячи акцент на їх ролі і призначенні.» [69, с. 11].

Кожен парламент відображає історію та традиції своєї країни, її особливості, є своєрідним фокусом суспільного життя, віддзеркалює широкий спектр соціальних інтересів. Правовий статус парламентів у демократичних країнах неоднозначний, він залежить від форми правління [62, с. 109].

Важливим чинником, який має вплив на такі поняття як парламент та парламентаризм є саме форма державного правління країни. Однак не правильно було б стверджувати, що в США відсутній парламентаризм, оскільки формою правління в країні є президентська республіка. «Всі встановлені тут повноваження законодавчої влади належать Конгресові Сполучених Штатів, який складається з Сенату і Палати представників» так пишеться в Конституції США, але ця дефініція є рідко вживаною, але парламент все ж існує в цій державі.

Парламент за президентської республіки є не лише «законодавчим органом», а й являє собою один з політичних центрів в країні. Варто зауважити, що не можливо поставити знак дорівнює між поняттями парламентаризм та парламентарна (парламентська) форма державного правління, хоча в політології ці поняття часто зводяться до одного. Можна підсумувати, що парламент та парламентаризм в умовах сучасності існують в усіх державах, однак напряду залежать від обраної форми державного правління.

Доведеним є твердження, що явище парламентаризму може існувати лише в демократичному режимі. Тож, форма політичного режиму є важливим чинником для існування парламентаризму. Наприклад, «авторитарний правлячий режим голови будь якої держави може призвести до зникнення явища

парламентаризму і відміни інституту парламенту. Деяким країнам пострадянського простору притаманне згадане вище явище, хоча це відбувається із-за суто формального запровадження двопалатних парламентів та надання президенту країни повноважень законодавчого органу.» [69, с. 11-12].

Як відомо, «в межах світового масштабу сучасне поняття парламенту зазнавало різних модифікацій. Водночас парламентам демократичних країн притаманні загальні риси» [48, с. 16].

«Представницький колегіальний орган національного масштабу, який обирається шляхом виборів населенням країни і здійснює свої функції на постійній основі – це Парламент» [28, с. 3]. У повній відповідності з буквою конституційних норм визначають поняття парламенту окремі вчені. Зокрема, В.М. Шаповал пише: «Парламентами визнано виборні та колегіальні державні органи, які працюють в демократичній формі правління і здійснюють законотворчу діяльність» [70, с. 4]. У монографії Л. М. Легіної, сказано, що «парламент - загальнодержавний представницький орган, його основною функцією є здійснення влади в сфері законодавства.» [52, с. 38].

Варто зауважити, що «в більшості держав в сучасному світі виборний представницьким органом є саме парламент. Це має як історичне пояснення, так і теоретичне обґрунтування.» [30, с. 245-246]. «Законодавча функція є своєрідною родовою ознакою: не дарма поняття парламенту, по суті, ототожнюється з поняттям органу законодавчої влади.» [71, с. 15].

Визначення парламенту законодавчим органом спирається на теоретичний фундамент суверенітету народу і розподілу влади. «Основою теорії розподілу влад парламент виконує роль верховної законодавчої влади в умовах демократії» [52, с. 17]. Максимально точними були автори Конституції, які записали: «Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада» (стаття 75).

Стаття 75 Конституції містить «одне з найвдаліших визначень поняття «парламент», оскільки ставить акцент на ролі Верховної Ради України в державному управлінні і її призначення для законотворення. Визначення терміну «парламент» є лаконічним та відповідає юридичним вимогам.» [69, с. 12].

Однак, не все так досконало, як здається з першого погляду, в дефініції українського парламенту є прогалина, а саме: не має вказівки на представницьку функцію Верховної Ради України, хоча в Конституції прямо визначені повноваження народних депутатів України, зокрема їх представницький мандат. Тож, варто застосувати світові тенденції і конституційно закріпити представницьку функцію парламенту.

Сучасна юридична література містить також твердження про те, що Президент на рівні з Верховною Радою є представницьким органом народу. Одним з перших на представницький характер мандата Президента України звернув увагу відомий вітчизняний вчений-юрист М. В. Цвік, який запропонував свою концепцію народного представництва. За цією концепцією слід розрізняти органи первинного і повторного народного представництва. Перші утворюються безпосередньо шляхом народного голосування (загальних виборів). До них віднесені Верховна Рада і Президент. Органи первинного представництва обирають органи повторного представництва, до яких, зокрема, віднесений уряд. В Україні, на думку М. В. Цвіка, органами повторного представництва є також Верховний Суд, Конституційний Суд, Вищий господарський суд і Генеральна прокуратура України [68, с. 31].

Слід вказати на певний брак критеріїв віднесеності до органів повторного представництва саме вказаних вище органів. Адже Верховна Рада і Президент спільними діями формують й деякі інші органи, і порядок їх формування не відрізняється від порядку формування зазначених органів. Спірним є і те, що органи повторного представництва обираються органами первинного представництва, зокрема Президентом України і Верховною Радою України.

Скоріш за все вони формуються у взаємодії глави держави і парламенту, і відповідні дії останніх далеко не завжди набувають характеру процедур обрання, особливо з боку глави держави.

Також М. В. Цвік звертає увагу на те, що Верховна Рада і Президент «є представниками народу, які обрані шляхом голосування і в цьому розуміння являються однаково рівними» [68, с. 31]. Він також зазначає, «що, виборчий електорат обирає Президента в масштабах країни, депутати ж обрані на рівні виборчих округів, однак це протиріччя скасовується коли мандат народного депутата визнається загальнонаціональним» [68, с. 31].

На противагу тезам М. В. Цвіка авторитетна науковиця Л. Т. Кривенко, яка досліджує проблеми парламентаризму в Україні зазначає, «що автоматичне наділення повноваженнями представницького органу народу не можливо лише при ототожненні способу надання повноважень як парламенту так і главі держави, і це є лише одним з елементів їх правового статусу.» [45, с. 17-18]. Опонуючи трактування інституту президента як представницького органу, Л. Т. Кривенко, наголошує, «що лише сукупність таких рис, як: обрання на періодичних виборах народом, колегіальність, соціальне спрямування, яке надає встановлені функції при набутті представництва та наявність методів впливу з боку громадян на їх діяльність надає право органу називатись представницьким.» [46, с. 20-21].

Нерозривність функціонального критерію з народною легітимацією відстоює С. К. Бостан, зазначаючи: «що аналізуючи функції надані Президенту та те, що його все ж таки не називають представницьким органом держави, він являється одноосібним державним органом, який обирається народом.» [26, с. 124].

Всі аргументи, що висувуються науковцями щодо представницької функції Верховної Ради України є доведеними, тож, вважаю, що характеристика

парламенту як представницького органу держави має бути включена до положень статті 75 Конституції.

Аналізуючи зазначене вище та всі наукові дефініції поняття «парламент» можна відзначити типовість деяких його характеристик, які визначають його подвійність: законодавчий та представницький орган державної влади.

«Формування парламентаризму як поняття було зумовлено становлення сучасних держав, наслідок суспільно-політичного розвитку країн» [71, с. 17]. Наразі, основними показниками демократичної, правової держави та маркерами розвитку громадянського суспільства є саме парламент та парламентаризм.» [74, с. 23].

Парламент і парламентаризм нерідко розуміють (навіть науковці) як синоніми. Дійсно, вказані поняття є взаємозалежними але не однаковими, історія знає випадки існування парламенту без ознак парламентаризму (становлення парламентаризму пов'язується не з виникненням перших парламентів ще в XII-XIII ст., а з пізнішим періодом постбуржуазних революцій). «Але парламентаризму поза парламентом бути не може» [49, с. 246].

«Парламентаризм існуватиме там, де є парламент, який є міцним, дієвим, суттєвим та має авторитет в державі, а також наділений повноваженнями які ефективно виконує» [48, с. 21].

Дефініція поняття «парламентаризм» є актуальною з поміж всіх питань, викликаних становленням та розвитком парламентаризму в Україні. «Термін «парламентаризм» був застосований британцями в середовищі вчених та політиків у XIX ст., пізніше він розповсюдився серед політиків в масштабах Європи» [69, с. 22].

Поняття парламентаризму як правової категорії трактувалося й сприймалося в різні часи не однаково. Ідея парламентаризму деякими країнами була сприйнята як «парламентське верховенство», тобто парламент стоїть на чолі влади країни. Дореволюційні вчені-юристи вважали, що парламентаризм є

«режимом парламенту», «системою державного управління парламентом», зокрема, К. Каутський писав, «що при парламентаризмі парламентська більшість визначає дії уряду та регулює відносини між міністром, короною і парламентом.» [34, с. 86]. Інші дослідники визначали «парламентаризм», «як існування «парламентарної держави» і форми державного правління.» [69, с. 22-23].

За радянських часів парламентаризм розглядався як негативне явище, яке нібито вигадане для захисту реакційної сутності буржуазного суспільства. Хоча слід зазначити, що певний інтерес до парламенту і парламентаризму був викликаний як наслідок радянського твердження щодо використання парламентів робітниками у війні за політичну владу. Визначення поняття «парламентаризму» запропоноване Й. Д. Левіном містило формальні застереження та не надавало йому ніяких нових ознак, на його думку «парламентаризм в буржуазній науці це режим, що має парламентські кабінети і відповідальність уряду перед парламентом.» [69, с. 22-23].

Сьогодні поміж вченими немає єдності у поглядах на визначення поняття парламентаризму.

В. М. Єрмолаєв, розглядає парламентаризм як «систему особливого управління народом, яка має розподіл праці, законодавчу і виконавчу, а також передове становище парламенту» [34, с. 174]. Однак, таке визначення базується на підґрунті марксизму-ленінізму та спрямоване на історичну ретроспективу.

В більшості поняття «парламентаризму» мають політичну суть, «не встановлюють місце парламенту в системі державних органів та не визначають його функції, зводячи все до його політичного та ідеологічного значення.» [69, с. 23-24].

На думку В. Шаповала «парламентаризм» «присутній будь – якій сучасній демократичній країні, і не відображає в собі жодну з форм правління чи держави. Це більше особлива форма співпраці між громадянським суспільством і вищим

представницьким державним органом під час здійснення його функцій.» [70, с. 4].

«Суть і поняття парламентаризму визначається місцем парламенту в системі органів державної влади» [73, с. 15]. зазначав Ю. С. Шемшученко. В своїх працях він також додавав, що «парламентаризм це сукупність державних владних органів, де парламент має активну роль.» [74, с. 23]

Парламентаризм треба сприймати як функціональні, структурні, організаційні ознаки парламенту. Є думка, «що парламентаризм це і місце парламенту в системі державного управління, яке виражає більше сутність його як політичного режиму, і принципи побудови парламенту» [34, с. 165]. Враховуючи структуру, організацію та функціонал парламенту можливо визначити поняття «парламентаризм».

Тож, парламентаризм є: політичною, правовою формою організації діяльності апарату представницького колегіального органу, де особливе місце займає його роль у здійсненні влади; сукупність характеристик (організаційних, структурних, функціональних), які допомагають процесу становлення загальнодержавного та постійно діючого представницького органу державної влади у здійсненні своїх основних функцій.

## **1.2. Становлення та розвиток конституційних засад організації**

### **Верховної Ради України**

Конституційно-правова роль парламенту – це визначене Конституцією та іншими законодавчими актами місце і функції у системі державних органів. Відповідно до Конституції Верховна Рада являється єдиним органом законодавчої влади в Україні. Однак у такій іпостасі де-юре і де-факто вона існувала не завжди.

Йдеться про те, що Верховна Рада, змодельована Конституцією 1996 року, не є аналогом Верховної Ради Української РСР, що конституювалась Основним

Законом УРСР 1937 р., та Верховної Ради, котра будувалась Конституцією УРСР 1978 р. як у попередній редакції, так і після її реформування. Тотожність найменувань цьому висновку не суперечить.

Верховна Рада Української РСР створювалась, як і однойменні органи Союзу РСР, інших союзних, а також автономних республік, відповідно до концепції представницьких органів нового, соціалістичного типу, що корінним чином відрізняються від інститутів, користуючись тодішньою термінологією, буржуазного парламентаризму. В роботі «Держава і революція» В.І. Ленін писав: «Не існує демократії без представницького органу держави, він має бути, але парламентаризм це особлива система, його не має існувати, як і поділу праці і кращого, у порівнянні з іншими громадянами, статусу у народних депутатів. Без парламентаризму ж демократія можлива.» [48, с. 13]. Втілюючи викладену концептуальну ідею, Верховна Рада УРСР не мала статусу парламенту.

Конституція УРСР 1937 року, яка майже повністю копіювала прийняту нову Конституцію СРСР, проголошувала Верховну Раду «найвищим органом державної влади в УРСР» і «єдиним законодавчим органом» [1]. Конституцією вводилася заборона прийняття законів будь-яким іншим державним органом, окрім парламенту. На жаль, Верховну Раду УРСР можна було тільки умовно віднести до законодавчого органу. Вона фактично дублювала закони СРСР, які перш за все узгоджувалися у ЦК КПРС» [40, с. 19].

Місце і роль Верховної Ради визначали її статус і тим, що вона мала підзвітні органи, зокрема:

- «Президія Верховної Ради, (колегіальний глава держави)» (стаття 28);
- «вищий виконавчий та розпорядчий орган державної влади (уряд) – Рада Народних Комісарів, утворена Верховною Радою і їй підзвітна, а у період між сесіями підзвітна Президії Верховної Ради» (статті 38-40, 45);
- «вищий судовий орган – Верховний Суд, який обирався Верховною Радою» (стаття 105)» [45, с. 7].

Основною організаційною формою діяльності Верховної Ради УРСР були сесії, які проводилися раз на півроку. Верховна Рада обиралася раз на п'ять років, відкриття нової сесії завжди відбувалось під керівництвом найстаршого народного депутата та обирався керівний склад Ради: голова та його заступники. Відповідно до статті 26 Основного Закону спочатку обиралось два, а пізніше – чотири заступники Голови Верховної Ради УРСР.

«Верховна Рада Української РСР на сесійних засіданнях обирала також Президію Верховної Ради УРСР з числа депутатів. Це був особливий орган, не характерний для парламентів західних країн» [67, с. 146].

«Конституція Української РСР 1937 року не містить визначення «Президії Верховної Ради», хоча в ній присутній розділ «Найвищі органи державної влади Української Радянської Соціалістичної Республіки» в якому згадується про Президію Верховної Ради.» [69, с. 88].

Повноваження Президії Верховної Ради були визначені в Конституції: «скликання чергових сесій, тлумачення законів, видання указів, скасування постанов та розпоряджень, проведення всенародних опитувань. В міжсесійний період Президія Верховної Ради за поданням Ради Народних Комісарів УРСР займалась окремими питання кадрів народних комісарів, питаннями громадянства, надання почесних звань та нагород, а також здійснювала помилування засуджених.» (стаття 30), чим фактично здійснювала повноваження представницького колегіального органу держави.

Як постійно діючий орган «Президія Верховної Ради діяла і на час проведення сесій Верховної Ради, та здійснювала свої повноваження навіть після припинення повноважень Верховної Ради, до обрання нової Президії.» (стаття 36).

Таким чином, строк повноважень Президії Верховної Ради України не збігався із строками повноважень Верховної Ради, яка її обирала. Цим наголошувалася особлива роль Президії Верховної Ради в системі вищих органів

державної влади і зумовлювалося положення, що, згідно з Конституцією УРСР 1937 р., Президія Верховної Ради після закінчення повноважень Верховної Ради призначала нові вибори максимум за сплином двох місячного терміну після закінчення її повноважень і скликала новообрану Верховну Раду на першу сесію не пізніше, як через три місяці після виборів (статті 35, 37) [67, с. 146-147].

Низка питань, які стосувались організації Верховної Ради були не регламентовані Конституцією того часу, зокрема, це питання, постійних комісій Верховної Ради. Їх діяльність регламентувалась лише прийнятим в червні 1966 року положенням. «Комісії утворювала Верховна Рада на своїх сесіях, де враховуючи кількість народних депутатів, кількість утворених комісій та завдань для яких вони створювались формувался чисельний склад кожної з постійних комісій.» [69, с. 89].

Згідно із статтею 32 Конституції УРСР 1937 р. Верховна Рада обирала мандатну комісію для перевірки повноважень депутатів Верховної Ради УРСР. Статтею 3 Конституції УРСР 1937 р. Верховній Раді Української РСР надавалось право призначати, коли вона це визнає за необхідне, слідчі та ревізійні комісії з будь-якого питання. З початком першої сесії Верховної Ради Української РСР першого скликання, крім мандатної, були утворені бюджетна комісія та комісія законодавчих передбачень. Якщо порівнювати кількість утворених постійних комісій за часів дії Конституції 1937 року, то їх кількість постійно зростала (наприклад, Верховна Рада УРСР сьомого скликання в 1967 р. утворила вже 17 постійних комісій).

При Верховній Раді України утворювалася також Рада старійшин з повноваженнями рекомендаційного характеру. До її складу входили представники депутатів від областей, районів та міст, за посадою – Голова Ради та його заступники, Голова Президії, його заступники і секретар Президії, голови постійних комісій.

В 70-ті роки у Верховній Раді «сформувалась група депутатів комуністичного спрямування, які перед початком роботи чергової сесії узгоджували позицію щодо питань, які мали розглядатись, вони визначали порядок денний засідань, погоджували кандидатури на посади вищого рангу. Хоча їх пропозиції були лише рекомендаціями, але по суті мали обов'язковий характер.» [69, с. 147-148].

Можна зробити висновки, що під час аналізу правового статусу парламенту, важливо виділити певні елементи принципу розподілу влад, які були присутні у Конституції 1937 року. та втілювались в тому, що:

- Верховна Рада чітко і ясно була проголошена єдиним законодавчим органом;
- Верховна Рада не втручалась в роботу Президії Верховної Ради та уряду;
- Президія Верховної Ради була позбавлена права вносити зміни чи доповнення у закони, прийняті Верховною Радою;
- Рада Народних Комісарів проголошувалася вищим виконавчим та розпорядчим органом державної влади УРСР.

Верховна Рада мала подібність до парламенту за принципами її внутрішньої організації. Однак, на той час влада була в руках правлячої верхівки комуністичної партії і статус Верховної Ради та її роль в державному управлінні були незначними і часто влада здійснювалась правлячою кастою поза правовими механізмами.

Конституцією УРСР, прийнятою 20 квітня 1978 р. позачерговою сьомою сесією Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання, було змінено структуру Верховної Ради. Конституція 1978 р. уточнила статус Президії Верховної Ради УРСР, який Конституцією 1937 р. не визначався. Стаття 106 Конституції надавала Президії Верховної Ради статус постійно діючого органу Верховної Ради, та повноваження органу, що матиме представницький статус в

міжсесійний період. Також, Президія стала підзвітною Верховній Раді щодо своїх повноважень визначених в Конституції.

Нова Конституція Української РСР суттєво уточнила статус постійних комісій Верховної Ради. Відповідно до статті 112 Конституції 1978 р. Верховна Рада для попереднього розгляду і підготовки питань створювала комісії, до яких обирали членів з числа народних депутатів.

Відповідно до положень нової Конституції «всі державні органи і громадські організації та службові особи були зобов'язані виконувати вимоги комісій Верховної Ради Української РСР, надавати їм необхідні матеріали та документи. Рекомендації комісій належало обов'язково розглядати державними органами і громадськими організаціями; інформація щодо результатів розгляду або вжитих заходів надсилалася комісіям у встановлений строк.» [69, с. 150].

Правовою основою організації і діяльності постійних комісій стало «Положення про постійні комісії Верховної Ради Української РСР», прийняте Верховною Радою УРСР 25 березня 1980 р. Положення встановлювало порядок утворення постійних комісій та регламентувало повноваження і функції для яких вони були створені. Зокрема Верховною Радою УРСР формувались наступні комісії: Мандатна комісія, Комісія у закордонних справах, комісії з питань державного і господарського будівництва та соціально-культурної сфери. Діяльність постійних комісій контролювалась Президією Верховної Ради їх чисельність не була регламентована та змінювалась протягом строку повноважень.

Конституція УРСР 1978 р. поділяла роботу Верховної Ради УРСР на сесії: чергові і позачергові. Відповідно до статті 100 позачергові сесії могли скликатись або за ініціативою Президії Верховної Ради УРСР або за ініціативою не менш як третини від кількості депутатів Верховної Ради. Було визначено також, що «сесійна робота Верховної Ради має складатись з засідань Верховної Ради та засідань постійних та інших комісій.» [69, с. 152].

Значна увага в Конституції Української РСР 1978 р. приділена конституційному регулюванню законотворчості. Уперше були визначені суб'єкти права законодавчої ініціативи, до віднесли: «Президію Верховної Ради, Раду Міністрів, комісії, депутатів, Верховний Суд і Прокурора». Конституція 1978 р. також наділяла таким правом громадських організацій, що було досить незвичним, враховуючи попередню практику.

Конституція встановлювала також «положення законодавчого процесу у Верховній Раді, упорядковувала порядок прийняття законопроектів (більшістю від загальної кількості депутатів).» [69, с. 91-92].

Тож, Верховні Ради за радянської влади не були парламентами за своєю суттю, однак вже мали спільні риси.

Конституція УРСР 1978 року «на відміну від попереднього конституційного акту не зробила кроку вперед, а навпаки, теорія розподілу влади була скасована.» [45, с. 8]. Не змінився «статус Верховної Ради - найвищий орган державної влади Української РСР» (статті 97 Конституції УРСР 1978 р.). Зате у новій Конституції не знайшли відображення положення статті 23 попередньої Конституції УРСР, згідно з яким «Верховна Рада Української РСР визначалася єдиним законодавчим органом Української РСР, що певним чином споріднювало її з парламентами інших країн світу» [67, с. 148-149].

Отже, згідно Основного Закону 1978 року місце Верховної Ради УРСР у державному механізмі визначалося не тим, що вона визнавалася «законодавчим органом», а її статусом як «найвищого органу державної влади» взагалі, який правомочний розглядати і вирішувати будь-які питання, що належать до відання Української РСР. Інакше кажучи, на той час «Верховна Рада лише номінально була наділена функцією розглядати будь-які питання, які були у віданні інших державних органів, навіть Ради Міністрів УРСР.» [24, с. 38-39].

Викладені «характеристики Верховної Ради були сформовані на основі ідеї повновладдя рад, що пропагувався марксистсько-ленінською ідеологією та не мала нічого спільного з теорією розподілу влад.» [45, с. 8].

Було проголошено, що «вся влада в Українській РСР належить народів, який здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу Української РСР. Всі інші державні органи підконтрольні і підзвітні Радам народних депутатів.» (стаття 2 Конституції Української РСР 1978 р.). При цьому «Верховна Рада Української РСР, була формально проголошена найвищим органом державної влади в УРСР, але Конституція СРСР (1977 р.) включала її до єдиної системи представницьких органів державної влади колишнього Союзу РСР.» [24, с. 39]. Тим самим не тільки на практиці, а й в теорії відкидалася ідея розподілу влад.

Верховні Ради радянських часів не були парламентами і тому, що вони не існувала абсолютно автономно, а, як зазначалось, увінчували систему рад. Систему представницьких органів влади Української УРСР складали: обласні, районні, міські, районні в містах, селищні і сільські ради та Верховна Рада УРСР. Верховна Рада очолювала цю систему, посідала місце на вершині піраміди Рад. За умов реального парламентаризму не існує яких-небудь субординаційних зв'язків між парламентом і місцевими представницькими органами. Останні, якщо і зв'язані між собою, то на засадах насамперед координації.

Важко узгодити з практикою реального парламентаризму і той факт, що Верховні Ради радянських часів не була органами, що діють постійно. Сесії Верховної Ради, які скликалися два рази на рік на короткі проміжки часу, були лише декоративними зібраннями депутатів для схвалення законів і оприлюднення рішень партійно-адміністративних органів.

Чи не єдиною ознакою, яка певною мірою дозволяє зіставляти парламентаризм і практику системи рад, є порядок формування відповідних органів, а саме їх виборність. Проте і тут варто згадати характер виборів депутатів

рад усіх рівнів, який знаходив прояв у відсутності альтернативності у процесі висунення кандидатів у депутати і голосуванні, контролі на усіх стадіях виборчого процесу з боку партійних структур тощо. На виборах пропонувалась одна кандидатура на одне місце і її не обрання було повністю виключене. Партійні органи формували контингент депутатів, враховуючи відсоток жінок, робітників, вчителів, лікарів, вчених, безпартійних. По суті, вибори депутатів рад з самого початку були не чим іншим, як процедурою призначення відповідних осіб, реально здійснюваною зазначеними структурами за умов її оформлення у вигляді безальтернативного голосування.

Усе вищевикладене дозволяє зробити висновок, що за радянських часів практика парламентаризму в Україні була відсутня. З позиції державно-правової теорії між класичним парламентом і радянською владою ніякого генетичного зв'язку не було і не могло бути. Достатньо згадати протиставлення рад як «корпорацій, що працюють», парламентам, котрі зневажливо називали «буржуазними говорильнями» [71, с. 21]. Отже, Верховна Рада УРСР I-XI скликань за своєю суттю не була демократичним парламентом – інститутом парламентського типу.

«Питання про реформу Верховної Ради стало актуальним з прийняттям «Декларації про державний суверенітет України» та поділом державної влади на законодавчу, виконавчу та судову.» [5]. Механізм запровадження її в процесі державно-правового творення супроводжувався поступовим перетворенням Верховної Ради в орган державної влади парламентського типу, який був позначений наявністю суперечливих, а часом і діаметрально протилежних підходів щодо визначення її місця та ролі в державному механізмі в контексті практичної реалізації ідеї поділу влад [24, с. 39].

Відповідно до вимог «Декларації про державний суверенітет України» Верховною Радою було внесено поправки до діючої на той час Конституції Української РСР. «Перший Закон «Про зміни і доповнення Конституції

Української РСР» було прийнято 24 жовтня 1990 р.» [7]. Він анулював статтю 6, яка визначала Комуністичну партію Радянського Союзу, як керівну і спрямовуючу силу суспільства. У статті 7 було проголошено про багатопартійну систему. Після внесення цих змін в Україні з'явилася можливість створення різних партій. Україна на той час не була складовою СРСР, та стаття 71 Конституції Української РСР вже містила положення: «На території Української РСР забезпечується верховенство законів республіки.» [7]. Це вказувало на те, що Україна є незалежною в складі союзу.

Наступним кроком трансформування державної влади стало «запровадження Конституцією України нових інститутів, які зазвичай функціонують при розподілі влади: судовий контроль, контроль президента. Також було унормовано діяльність новостворених інститутів та прийнято низку законів, зокрема: «Про Президента Української РСР» (5 липня 1991 р.), «Про вибори Президента Української РСР» (5 липня 1991 р.), «Про Конституційний Суд України» (3 червня 1992 р.)» [9, 10].

Звернемося до Декларації, з якої починається «відлік» формалізованого визначення принципу розподілу влад. В ній закріплені 2 абсолютно різні положення, такі як «поділ державної влади на законодавчу, виконавчу, судову (глава III) та про те, що повновладдя народу України реалізується як безпосередньо, так і через народних депутатів, обраних у Верховну Раду та місцеві ради (глава II). Тож, народовладдя, яке було задекларовано обмежене лише Радами, інші органи не згадувались. Таких прогалин було достатньо, це було проблемою конституційних рішень, що приймались того часу.» [45, с. 10].

При формуванні нових органів державної влади за принципом її розподілу не було змінено положень, що визначали місце та роль Верховної Ради в структурі державних органів. В той же час, інститут президента та Конституційного Суду були певним чином трансформовані внесенням змін до статті 97 Конституції. Однак, Верховна Рада все ще визначалась як «найвищий

орган державної влади в Україні, який був наділений правом вирішувати будь-які питання, які стосувались республіки. Іншими словами, парламент все ще мав необмежений доступ до справ, які були у віданні будь якого державного органу та гілки влади, навіть судової.» [45, с. 10].

Таким чином, багаторазове реформування Конституції УРСР 1978 року не забезпечувало належних конституційних засад, гарантій, процедур та передумов формування та удосконалення парламентських інститутів у нових умовах. «Частина із змін і доповнень зумовила наявність у конституційному тексті своєрідного симбіозу положень, одні з яких об'єктивно створювали передумови становлення парламентаризму в Україні, а інші - по суті, заперечували його» [71, с. 23].

Край такому розвитку процесу національного державотворення був покладений прийняттям нової Конституції України, яка закріплювала положення, які визначали «єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада.» (стаття 75).

Зазначене вище показує нам, що новостворена Конституція, відображаючи традиції вітчизняної конституційної правотворчості, залишила стару назву парламенту.

За новою Конституцією Верховна Рада набула основних рис парламенту України як єдиного, постійно діючого, загальнонаціонального, представницького, колегіального, виборного органу законодавчої влади.

Верховна Рада має представницький характер українського парламенту та виступає від імені українського народу. Преамбула Конституції визначає, що від імені українського народу – громадян України всіх національностей Верховною Радою було прийнято Конституцію.

Верховна Рада є єдиним органом законодавчої влади і її колегіальність відображається в тому, що вона :

- «складається з 450 народних депутатів України» (стаття 76);

- «стає повноважною за умов обрання не менш як двох третин від її конституційного складу» (стаття 82);
- «приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цією Конституцією» (стаття 91);
- «рішення приймаються лише на пленарних засіданнях шляхом голосування» (стаття 84).

Верховна Рада має виборний характер формування, її склад обирається «шляхом демократичних виборів, які відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування» (стаття 76).

Характер постійно діючого органу Верховної Ради України полягає в тому, що «народні депутати, які обираються строком на чотири роки, здійснюють свої повноваження на постійній основі» (стаття 78).

Характеристика Верховної Ради як «єдиного органу законодавчої влади» означає, що «в Україні існує лише один державний орган, до конституційних повноважень якого було б віднесене прийняття законів.» [24, с. 39-40].

З точки зору черговості в структурі Основного Закону серед розділів, присвячених організації державної влади, перше місце займає розділ (глава) «Верховна Рада» (розд. IV). За ним ідуть розділи: «Президент» (розд. V); «Кабінет Міністрів України» (розд. VI); «Прокуратура» (VII); «Правосуддя» (VIII).

Винятково велике значення має прийняття Верховною Радою 2-го скликання в 1996 році чинної Конституції України. Хоча помилково вважати, що на цьому завершилося становлення в Україні парламенту нового типу. Еволюція Верховної Ради асоціюється передусім із зростанням ефективності її діяльності, що безпосередньо пов'язано з реалізацією нею своїх переваг повною мірою. Адже ми ще перебуваємо на істотній відстані від оптимальної моделі парламентаризму, під якою хочеться розуміти таку модель правління, за якою у

державі немає місця «президентському авторитаризму» чи «парламентській тиранії».

### **1.3. Конституційний склад та організація Верховної Ради України**

Визначними для розуміння організації парламентів мають питання їх складу. «Часто число парламентарів визначається в основних законах країн, оскільки парламент являється колегіальним органом» [70, с. 62].

Кількісний склад парламентів як загальнонаціональних, представницьких, колегіальних органів державної влади в багатьох країнах постійно змінюється під впливом соціально-економічного розвитку країн та інших чинників [33, с. 77]. Це стосується й України (табл. 1)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Див.: Український парламентаризм: минуле і сучасне / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Парламентське видавництво, 1999. С. 257.

**Кількісний склад народних депутатів у Верховній Раді  
1938-1994 рр. (ВР УРСР)**

| Дата виборів<br>(число, місяць, рік) | Скликання          | Обрано депутатів<br>(осіб) |
|--------------------------------------|--------------------|----------------------------|
| 26.06.38                             | перше              | 304                        |
| 09.02.47                             | друге              | 415                        |
| 25.02.51                             | третє              | 421                        |
| 27.02.55                             | четверте           | 435                        |
| 01.03.59                             | п'яте              | 457                        |
| 03.03.63                             | шосте              | 469                        |
| 12.03.67                             | сьоме              | 469                        |
| 13.06.71                             | восьме             | 484                        |
| 15.06.75                             | дев'яте            | 570                        |
| 24.02.80                             | десяте             | 650                        |
| 26.03.85                             | одинадцять         | 650                        |
| 26.03.90                             | дванадцять (перше) |                            |

Конституція УРСР 1937 року не містила кількості депутатів найвищого представницького органу республіки, а встановлювала, що «Верховна Рада обирається громадянами УРСР по виборчих округах на строк чотири роки за нормами: один депутат від 100 000 населення.» (стаття 21). Перший склад Верховної Ради, обраний 26 червня 1938 р нараховував 304 депутата. Численність народних депутатів постійно варіювалась і на останніх виборах, проведених за Конституцією УРСР 1937 р. – 15 червня 1975 р., до Верховної Ради вже було обрано 570 депутатів.

Фіксовану кількість народних депутатів Верховної Ради містила Конституція УРСР 1978 р. в первинній редакції (20 квітня 1978 р.). «Верховна

Рада УРСР обиралась у складі 650 депутатів по виборчих округах з однаковою кількістю населення.» (стаття 98). 27 жовтня 1989 року були внесені зміни до Конституції, зокрема, і до статті 98, яка регламентувала «що Верховна Рада складається із 450 народних депутатів Українсько РСР, які обираються по виборчих округах з приблизно однаковою кількістю населення. З того часу, кількісний склад Верховної Ради зберігався незмінним» [36, с. 26-27].

Конституція 1996 року містила нововведення – «конституційний склад Верховної Ради». «Це стало історичним рішенням та передумовою створення парламентської процедури та формування алгоритму вирішення питань, які стосуються роботи парламенту та його структурних підрозділів, органів та народних депутатів тощо.» [47, с. 56].

Дуже актуальним було питання чисельності складу парламенту в період створення та прийняття Конституції 1996 року. Проблема кількості народних обранців у складі парламенту є постійно обговорюваною та має безліч позицій.

На всеукраїнський референдум, який проголошено Указом Президента України «Про проголошення Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» від 15 січня 2000 р., зокрема, виносилось питання: «Чи згодні Ви із зменшенням загальної кількості народних депутатів України з 450 до 300 і пов'язаною з цим зміною у частині 1 статті 76 Конституції України слів «чотириста п'ятдесят» на слово «триста», а також внесенням відповідних змін до виборчого законодавства?» [14]. «На всеукраїнському референдумі, проведеного 16 квітня 2000 р. переважна кількість громадян позитивно відповіли.» [36, с. 27-28].

Слід зазначити, що однозначно відповісти на таке запитання досить важко вже хоча б тому, що чітких критеріїв для визначення кількісного складу парламенту взагалі не існує.

Напрацювання в галузі парламентаризму показують, що чисельність парламенту має враховувати інтереси всього населення, надавати гарантії

професійного здійснення парламентських функцій, бути доцільним в складі конкретного парламенту та забезпечувати його роботу, оптимальне використовувати ресурси і приймати виважені рішення. Перевищення чисельності в парламенті призводить до не виконання покладених на нього завдань та не ефективність використання людського ресурсу.

Важливим чинником, який має визначати кількісний склад парламенту є кількість населення певної країни. Зокрема, наприклад, склад Всекитайських зборів народних представників є одним з найбільших, оскільки саме КНР є лідером по кількості населення.

Однак, цей критерій не є абсолютно вірним, наприклад «кількість парламентарів в англійському парламенті більша ніж втричі (1700), італійського – вдвічі переважає над американським конгресом і дорівнює 945 осіб. Американський конгрес має 535 осіб (приблизно) однак це жодним чином не відповідає співвідношенню населення США.» [47, с. 58-59].

Розглянемо інші паралелі – в межах країн, що утворились після розвалу Радянського Союзу на його території, та країн Східної Європи. В Україні населення майже вдвічі більше у порівнянні з республікою Польща, однак чисельність польського парламенту (560: сейм – 460 і сенат - 100) перевищує кількість парламентаріїв Верховної Ради.

Населення України 38 млн. осіб (приблизно), а склад українського парламенту – 450 народних депутатів. «Всеукраїнський референдум 2000 році, а також президентський проект закону про внесення змін до Конституції передбачав зменшити кількість народних обранців до 300, однак цього так і не сталося.» [16].

Кількісний склад парламенту має низку факторів, які впливають на його формування, зокрема відкинутий науковцями фактор реалізації демократичних принципів діяльності законодавчого органу, американські дослідники, такі як, Д. Медісон і В. Остром аналізують під кутом впливу керівних інституцій

парламенту за умови великої кількості його членів. Їх висновок доволі однозначний: чисельним законодавчим органам притаманні олігархічні тенденції. На думку В. Острома «чим численніший склад парламенту, тим менше прислуховуються до рядових депутатів, а керівники все більше тиснуть і нав'язують свою думку» [34, с. 162].

Науковий і практичний інтерес викликає системне уявлення про проблемні питання, що викликають нагальну вимогу до поглибленого і розширеного їх аналізу, разом з напрямками, які не знаходяться в площині конституційного права. Зокрема є переклик з адміністративним правом, на думку Жака Зіллера «число парламентарів прямо залежить від кількості і якості запиті, які вони матимуть опрацьовувати, тож виконавча влада прямо зацікавлена в правильній чисельності парламенту» [36, с. 28-30].

В цілому кількісний склад загальнонаціональних, представницьких, колегіальних органів державної влади залежить не лише від кількості населення, а й від структури парламенту, виборчої системи, соціально-економічного стану країни, тобто від сукупності політичних, економічних, соціальних, культурних, правових і внутрішньоорганізаційних, власне факторів.

Вибори до українського парламенту відбуваються на засадах вільного вибору та демократії, тож суворо регламентувати якісний склад Верховної Ради не можливо. «Народним депутатом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. Не може бути обраним до Верховної Ради громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята в установленому законом порядку.» (стаття 76 Конституції) [33, с. 77-78].

В літературі наводиться різноманітна статистика щодо оцінок складу представницьких органів за критеріями партійної належності депутатів, їхньої професії, віку, статі, тощо. Вся ця статистика має істотне значення. На її основі

можна встановити узагальнене соціально-політичне «обличчя» парламентів. При всій відмінності представницьких органів різних країн в їхньому складі завжди переважають і, як правило, домінують представники «сильної» статі, середній вік депутатів нижніх палат - 40-50 років. Конституції і законодавство не передбачають якихось обмежень на повторне обрання депутатів [36, с. 30]. Не є винятком і парламент України.

Депутати законодавчих зборів наділяються спеціальним правовим статусом. Обрання в парламент сполучено з виконанням серйозних обов'язків, і тому надання такого статусу – важлива передумова незалежності депутата як від виборців, так і від уряду [36, с. 31].

Правовий статус народного депутата України закріплено положеннями Конституції України (статті 78-81), Законом України «Про статус народного депутата України», Регламентом Верховної Ради та іншими нормативно-правовими актами. Народний депутат України - уповноважений народом представник суспільних інтересів та інтересів своїх виборців, який представляє народ України та захищає його цінності, а також активно бере участь в здійсненні повноважень парламенту.

Приблизно упродовж десятирічного періоду існування українського парламенту як напівпрофесійного, а згодом і професійного органу статус депутата зазнавав постійних змін.

Протягом довгого періоду імперативний мандат був закріплений за народними депутатами України. Це зобов'язувало народного обранця надавати звіти виборцям про свою діяльність у Верховній Раді та звітувати про реалізацію своєї передвиборної програми. Він мав також право перебувати на державній службі і обіймати інші виборні посади.

Конституція 1996 року докорінно змінила статус народного депутата України. «Народним депутатам було надано вільний депутатський мандат, він отримав право тісно контактувати з виборцями та лише інформувати їх про свою

роботу у Верховній Раді, про реалізацію своєї передвиборної програми депутат теж лише інформує. Здійснення інші депутатські функції у виборчому окрузі депутат теж може за бажанням, але це не являється вже його обов'язком.» [67, с. 298].

Правовий статус депутата в сучасності виходить з його вільного мандата. І при здійсненні своїх функцій як народного обранця «депутат має керуватися інтересами не лише своїх виборців, а загальнонаціональними інтересами суспільства. Ряд демократичних країн в своїх конституціях прямо закріплює заборону імперативного мандату народного депутата, зокрема це Конституції Франції та Італії. «Всякий імперативний мандат недійсний». – говорить Конституція Франції (стаття 27).» [36, с. 31-32].

Конституція не містить принципу вільного депутатського мандату, але це впливає з загального принципу парламентаризму (стаття 75). Відсутні такі ознаки імперативного мандату, як «відкликання народного депутата виборцями і надання наказів виборцям. Цей й визначає характер мандату народного депутата України.» [44, с. 175].

Народні депутати наразі позбавлені права мати інший представницький мандат або бути державним службовцем, це заборонено Конституцією. Однак зобов'язані здійснювати свої повноваження на постійній основі. За Законом про статус народного депутата «народний депутат має право у вільний від виконання депутатських повноважень час займатися викладацькою, науковою або іншою творчою роботою.» [68, с. 298].

За новою Конституцією визначається принципово новий порядок початку існування повноважень народного депутата України та набуття Верховною Радою повноважності кожного нового скликання. Конституція закріплює, що «перед вступом на посаду народні депутати України складають перед Верховною Радою присягу. Відмова скласти присягу має наслідком втрату депутатського мандата. Повноваження народних депутатів України починаються

з моменту складання присяги.» (стаття 70). Суттєвого значення набуває питання виникнення повноважень у народного депутата України, оскільки парламент формує свій склад тривалий час.

«Реєстрація народного депутата України Центральною виборчою комісією являє собою набуття обраним громадянином лише депутатського мандата. Виборчий кодекс України регламентує, що народним депутатам видається тимчасове посвідчення народного депутата України, і лише після складання ними присяги Центральна виборча комісія видає депутатські посвідчення встановленого зразка.» [4].

Виходячи з цього, складання присяги народним депутатом України є юридичним фактом, це момент виникнення повноважень, який надає право кандидату стати народним депутатом та приймати участь у здійсненні роботи парламенту. Тож, «складання присяги народним депутатом України є правовою формою легалізації його статусу, а не лише моральним фактором, який встановлює готовність здійснювати владні повноваження.» [54, с. 11].

Народні депутати України «займають посади: а) у Верховній Раді; б) у комітетах Верховної Ради; в) у депутатських фракціях (групах); г) у тимчасових комісіях; д) у виборчих округах та політичних партіях.» [41, с. 53].

Народний депутат України має право займати посаду та погоджувати кандидатів на відповідну посаду в усіх органах Верховної Ради (комітети та ін.). може приймати участь у розгляді усіх питань, що заслуховуються Верховною Радою і органами, до яких він входить, а також має право ухвального та дорадчого голосу.

Одним з найважливіших прав народного депутата України є право законодавчої ініціативи, передбачене статтею 93 Конституції України і Законом України «Про статус народного депутата України» та насамперед, «передбачає можливість вносити до Верховної Ради законопроекти, обов'язкові для розгляду, з правом виступу на пленарному засіданні для обґрунтування законодавчої

ініціативи. Порядок реалізації права законодавчої ініціативи визначається Регламентом Верховної Ради.»

Повноваження народних депутатів установчого (організаційного, державотворчого) характеру дають право народним обранцям обирати, бути обраними до органів Верховної Ради, а також приймати участь в затвердженні та призначенні складу органів та посадових осіб у формуванні яких бере участь Верховна Рада.

«Реалізуючи свої права контрольного характеру, народний депутат може звертатися із запитом, брати участь у дебатах, ставити запитання доповідачам, головуючому на засіданнях, вимагати відповіді на запит.» [67, с. 299-300].

Народний депутат має не лише права, але і обов'язки, зокрема: «брати активну участь в роботі парламенту, бути присутнім на засіданнях сесії Верховної Ради, особисто голосувати, здійснювати роботу в комітетах, тимчасових комісіях або інших органах до яких його обрано. Працювати в своїх виборчих округах та тісно контактувати з виборцями.» [41, с. 53].

Займаючи посаду в парламенті народний депутат має «неухильно дотримуватись вимог трудової дисципліни, не вживати непристойні, образливі та лайливі слова, закликати до насильства, виступати на засіданні без дозволу головуючого. У разі порушення встановлених правил, на депутата можуть бути накладені наступні санкції: попередження, припинення виступу, позбавлення права виступу на засіданні, відсторонення від присутності на засіданні.» [44, с. 180-181].

«Повноваження народного депутата припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради. Передбачається й можливість дострокового припинення депутатських повноважень» (стаття 81 Конституції)» [53, с. 81]. Законодавство закріплює підстави для цього: а) складання повноважень депутатом за особистою заявою; б) набрання законної сили обвинувального вироку щодо депутата; в) визнання судом народного депутата

недієздатним або безвісно відсутнім; г) припинення громадянства депутата або виїзд на постійне проживання за межі України; д) невиконанням вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності за рішенням суду; е) смерті народного депутата.

Одним із вагомих чинників ефективної діяльності народних депутатів України у Верховній Раді є система гарантій, яка включає правові, організаційні, соціально-економічні та інші привілеї депутатів, які покликані створити сприятливі передумови для виконання ними своїх парламентських обов'язків (Розділ IV Закону «Про статус народного депутата України»).

Серед цих гарантій визначальною є депутатська недоторканість, яка означає, за відсутності згоди Верховної Ради народного депутата України не можливо притягнути до кримінальної відповідальності, затримати його чи заарештувати (частина третя статті 80 Конституції, стаття 27 Закону про народного депутата»).

Народні депутати України як представники українського народу мають додаткові права, які обумовлені потребою в забезпеченні роботи парламенту, основне соціально-політичне призначення якого полягає у здійсненні законодавчої, контрольної та інших функцій, що властиві будь-якому представницькому органу державної влади. Без цих гарантій депутати, а отже, й законодавчий орган будуть неспроможні ефективно виконувати свої конституційні функції [58, с. 34].

На жаль, в українській політичній практиці ця невід'ємна риса парламентаризму набула спотвореного значення, коли статус недоторканості використовується для прикриття фактів зловживання владою, службовим становищем або й порушенням законів. Це дало привід використати питання про статус депутата для суто політичної боротьби між представниками таборів президентської влади та законодавчої влади.

Як відомо, у квітні 2000 року це питання було винесено на всеукраїнський референдум і отримало ствердну відповідь на пропозицію обмежити депутатську недоторканість і вилучити частину третьої статті 80 Конституції України. Є всі підстави стверджувати, що депутатський імунітет на той час був інститутом, абсолютно необхідними для нормальної діяльності народних депутатів України. Саме такі підходи містять конституції багатьох країн, які, наприклад, передбачають заборону на затримання, арешт та судові переслідування депутат без відповідної санкції парламенту, за винятком його затримання на місці злочину.

Але в сучасних умовах ліквідація депутатської недоторканості як такої, відбулася на конституційному рівні майже через 20 років. У вересні 2019 р. Президент підписав прийнятий парламентом конституційний Закон України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України» № 27-IX, ухвалений Верховною Радою 3 вересня 2019 року, який набув чинності з 1 січня 2020 р. [6].

«Внутрішня структура парламенту є однією з проблем його діяльності, тобто питання однопалатності чи двопалатності парламенту.» [69, с. 110]. Для української юридичної науки ця проблема значною мірою є актуальною також. Вперше вона постала ще на початку дев'яностих, за часів розробки офіційного проекту Конституції України.

Зокрема, Комісія по розробці нової Конституції України, утворена Верховною Радою у жовтні 1990 р., підготувала проект (редакція від 01 липня 1992 р.), який був винесений на всеукраїнське обговорення. Цим проектом передбачалося утворення Національних Зборів України як єдиного органу законодавчої влади у складі двох палат: Ради Депутатів, як органу представництва всього народу України, і Ради Послів, як органу «територіального представництва» в Україні [62, с. 8]. Проект розроблений вказаною комісією в травні 1993 року також передбачав двопалатну побудову

парламенту, який пропонувалось назвати Всенародною Радою України, а його палати – Державною Радою і Радою Територій.

Конституційна комісія України також схвалювала двопалатність парламенту, відобразивши це в схваленому нею проекті (редакція від 24 лютого 1996 р.) «Парламент в ньому був визначений як Національні Збори України, що мали складатися з Палати депутатів і Сенату. Характерно, що двопалатну побудову парламенту України передбачали конституційні проекти деяких політичних партій, подані до Конституційної комісії України протягом 1994-1995 рр.» [69, с. 110].

Взагалі слід зазначити, що процес підготовки і прийняття Конституції України 1996 р. супроводжувався постійними, нерідко напруженими спорами відносно структури Верховної Ради. Двопалатна побудова парламенту викликала найбільший опір з боку різних політичних сил, а відомі юристи постійно дискутували з цього приводу.

Конституційний процес в Україні «на етапі доопрацювання проекту Основного Закону в парламенті та під час прийняття на засіданні Верховної Ради завершився прийняттям однопалатної будови парламенту.» [51, с. 6].

Проте, не зважаючи на конституювання Верховної Ради Основним Законом України однопалатним парламентом, ідея двопалатності не зникла, а лише відійшла на периферію суспільної уваги, поки вона знову не була актуалізована під час референдуму 2000 року. Однак підсумки цього референдуму не були підтримані народними депутатами, а відповідні зміни до Конституції не внесені.

Втретє питання двопалатності було піднято у березні 2003 року, коли Президентом України на всенародне обговорення був винесений проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (згідно цього проекту Верховна Рада складається із двох палат – Палати регіонів і Державних зборів). Всеукраїнське обговорення та проведені опитування відобразили двозначне ставлення громадськості до ідеї двопалатного парламенту. На противагу

Всеукраїнському референдуму 2000 року, на якому більшість громадян (81,68 %) висловилися за створення двопалатного парламенту, у 2003 році ця пропозиція не була так одностайно підтримана населенням<sup>2</sup>.

Питання доцільності чи недоцільності запровадження двопалатної будови парламенту й досі залишається дискусійним в теорії і практиці вітчизняного конституціоналізму. При цьому виявляються дві крайні позиції.

Якщо, на думку перших, двопалатність створює передумови для представництва регіональних інтересів на загальнонаціональному рівні, то, на думку інших, двопалатність може стати додатковим стимулом для федералізації України, що може загрожувати цілісності та недоторканості її території, а отже, й незалежності України. Прихильники однопалатності українського парламенту неодноразово заявляли, що відсутні питання, які не можна вирішити без створення верхньої палати (регіональні вибори за партійними списками). Якщо одні стверджують, що верхня палата є засобом стримування нижньої палати, за якого буде забезпечено зважений законодавчий процес та неможливість прийняття непродуманих законодавчих рішень, то інші вважають, що двопалатність може значно уповільнити законодавчий процес через наявність суттєвих розбіжностей між палатами.

Якщо одні вбачають у верхній палаті один із засобів забезпечення рівноваги у державному механізмі між законодавчою владою, з одного боку, та виконавчою і Президентом— з іншого, то інші вважають, що двопалатність ще більше ще більше загострить суперечності між вищими органами держави, що супроводжуватиметься перманентною боротьбою між ними за домінуюче становище у визначенні засад внутрішньої і зовнішньої політики. Є й такі, хто вважає, що двопалатність унеможлиблює здійснення раптових і різких змін

---

<sup>2</sup> Як свідчать дані березневого всеукраїнського опитування, проведеного Українським інститутом соціальних досліджень і Центром "Соціальний моніторинг", перехід до двопалатного парламенту зараз готові підтримати 32% опитаних, проти нього висловилися 30%, і 38% не змогли відповісти на запитання. (Ця ініціатива Президента отримала найменшу підтримку).

здійснення державної політики після чергових виборів, оскільки вибори палат здійснюються в різні терміни і за різними виборчими системами.

Обидві сторони дискутують наводячи лише «сильні моделі парламентського врядування в розвинутих країнах, однак є приклади в слаборозвинутих та не демократичних моделях» [32, с. 15].

Тим часом усі названі переваги можуть стати недоліками за умов, коли компетенція палат визначена нечітко, а погоджувальні процедури не забезпечують цивілізованого розв'язання можливих конфліктів між палатами, особливо за умов низької політичної і правової культури депутатів. Свідченням цьому – досвід деяких країн (Данія і Швеція), де була запроваджена двопалатна структура парламенту, а потім повернулися до однопалатної системи через різні ускладнення та зростання видатків, пов'язаних з врегулюванням конфліктних ситуацій між різними палатами [25, с. 75].

Подвійність парламенту на теренах пострадянського суспільства зменшує роль представницького органу у державному устрої, як приклад: Білорусь, Казахстан. При цьому відповідні конституційні реформи здійснювалися саме з метою послабити цю роль і водночас посилити роль президентів. Професор Л. Т. Кривенко, аналізуючи цю проблему з позицій становлення і розвитку парламентаризму в умовах сучасної України, говорить про те, «що можна простежити певний зв'язок між тенденцією посилення влади президентури і реформування однопалатного парламенту в двопалатний.» [51, с. 99]. Як наслідок, можна говорити про загрозу авторитарного правління, про ігнорування реального поділу влади, про тенденцію до занепаду парламентаризму. Наведені оцінки мають здебільшого політологічний характер, але їх не можна не враховувати.

Застосування тієї чи іншої моделі організації парламенту слід тлумачити з точки зору ефективності застосування у конкретних політико-правових умовах тієї чи іншої держави. В одних умовах бікамералізм – це дійсно необхідність,

позитивне явище, але в іншому випадку потребам конкретної держави, її демократичному режиму, можливо, більше відповідає однопалатний парламент.

Питання щодо доцільності застосування в Україні в сучасних умовах бікамеральної структури парламенту залишається складним і неоднозначним. Заради об'єктивності треба зазначити, що запровадження бікамеральної моделі за умов збереження і навіть посилення конституційних засад парламентаризму, за умов розвитку демократичного політичного режиму здатне забезпечити стабільність у державному механізмі на рівні його найвищих ланок, сприяти їх співробітництву.

Враховуючи кризові явища в українському суспільстві, конфронтацію влади, необхідність формування правової системи України, що вимагає побудови раціональної системи законодавчої діяльності, можна говорити про недоцільність запровадження в Україні двопалатного парламенту, у свою чергу запровадження однопалатного парламенту відповідає історичному досвіду, національній та зарубіжній практиці парламентаризму. Врахування державного устрою України є також суттєвою перевагою однопалатного парламенту.

Запровадження бікамералізму в Україні не означало б забезпечення ефективності законотворчого процесу. Ця ефективність залежить не стільки від побудови парламенту, скільки від наявності певних механізмів, що запобігають прийняттю недосконалих законів. Продумане застосування механізмів законотворчого процесу в однопалатному парламенті, що притаманне двопалатним парламентам, також забезпечує досягнення поставленої мети.

З урахуванням вищевикладеного, можна зазначити, що питання про вибір або зміну моделі побудови парламенту значною мірою є політичним.

До того ж вирішення цієї проблеми в Україні додатково наштовхується на невизначеність самих «територіальних інтересів», що пов'язано з незавершеністю реформи адміністративно-територіального устрою України. Сьогодні багато говорять про «регіони», але юридично ніяких регіонів в Україні не існує, а

області не можуть бути основою для визначення «територіальних інтересів» населення України.

Підсумовуючи сказане, можна зазначити, що введення двопалатної структури Верховної Ради в нинішніх політичних умовах є передчасним і недоцільним. До того ж це питання все ще потребує ґрунтовного вивчення з боку науковців та спеціалістів у галузі державотворення і конституційного права. Поспішне вирішення цього питання здатне призвести до негативних політико-правових наслідків, поглиблення соціально-економічної кризи і руйнації усталеної системи публічної влади.

### **Висновки до Розділу 1**

Парламентаризм є політико-правовим режимом організації і діяльності державного апарату, коли присутня особлива і реальна його роль у здійсненні владних повноважень в масштабах держави постійно діючого представницького колегіального органу. Парламентаризм – це сукупність організаційних і функціональних методів, які формують процес утворення постійно діючого представницького органу і здійснення ним державної влади.

Реорганізація та становлення Верховної Ради асоціюється передусім із зростанням ефективності її діяльності, що безпосередньо пов'язано з реалізацією нею своїх прерогатив у повному обсязі. Адже ми ще перебуваємо на істотній відстані від оптимальної моделі парламентаризму, під якою хочеться розуміти таку модель правління, за якою у державі немає місця «президентському авторитаризму» чи «парламентській тиранії».

На сучасному етапі подальша імплементація скорочення чисельності конституційного складу Верховної Ради з 450 до 300 народних депутатів України позитивно вплине на забезпечення роботи парламенту Апаратом.

## **РОЗДІЛ 2.**

### **ДОПОМІЖНА РОЛЬ АПАРАТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПАРЛАМЕНТУ**

#### **2.1. Парламентські комітети: статус та організаційне забезпечення роботи**

Найважливішими елементами внутрішньої структури Верховної Ради є комітети Верховної Ради. Вони виконують функцію законопроектної роботи, займаються підготовкою і попередньо розглядають питання, віднесених до повноважень Верховної Ради.

Законодавчою базою організації і діяльності комітетів Верховної Ради є Конституція, Закон про комітети, Регламент та відповідні постанови Верховної Ради.

Апарат відповідно до статті 54 Закону про комітети забезпечує роботу комітетів через їх секретаріати [8]. «Секретаріат комітету Верховної Ради є структурним підрозділом Апарату, який підпорядковується комітету і Керівнику Апарату. Секретаріати комітетів здійснюють організаційно-інформаційне, консультативно-правове, методичне забезпечення діяльності комітетів, організацію проведення засідань комітетів, слухань у комітетах, роботи підкомітетів комітетів та діяльності членів комітету, що пов'язана з вирішенням питань, віднесених до предметів відання комітетів.» (стаття 54 Закону про комітети).

На сьогодні конституційне і законодавче визначення статусу комітетів рядом авторів вважається незадовільним. Зокрема, В. Ф. Опришко пише про необхідність оптимізації системи комітетів Верховної Ради, про доцільність розумного розширення їх компетенції. Є. А. Тихонова зазначає, що «участь комітетів в здійсненні парламентського контролю, як функції парламенту було б доцільним врегулювати через прийняття відповідних конституційних норм.» [66, с. 6-7]. Іноді вказують на конкретні форми контрольної діяльності комітетів

(слухання), способи поліпшення законодавчої регламентації організації і діяльності комітетів, до яких відносять, зокрема закріплення переліку комітетів. Досить часто в науковій літературі наголошують на відсутності в українському парламенті системи комітетів з чітко визначеною юрисдикцією, що є істотним недоліком його структури.

Такий стан справ пояснюється відсутністю належного нормативного забезпечення діяльності комітетів Верховної Ради. Конституція встановлює, що організація і порядок діяльності комітетів Верховної Ради встановлюються законом (частина шоста статті 89 Конституції). Нині діючий Закон про комітети багато в чому не відповідає Конституції. Крім того, ні Закон, ні Регламент не визначають процедурних норм, які необхідні у роботі комітетів. Регламент визначає, що «завдання і компетенція окремих комітетів Верховної Ради визначаються положеннями про відповідні комітети, Регламентом, постановами Верховної Ради» [33, с. 84].

Одна з проблем організаційної структури комітетів безпосередньо стосується кількості комітетів. Кількість постійних комісій (комітетів) в парламентах різних країн різна: від шести в палаті громад парламенту Великобританії і в кожній із палат французького парламенту до двадцяти чотирьох в бундестазі ФРН. Найрозгалуженіша і найскладніша система комітетів існує в Конгресі США. У палаті представників діє двадцять два постійні комітети, а в сенаті - шістнадцять. В свою чергу до їх складу входять десятки постійних і спеціальних підкомітетів [70, с. 93].

В Україні питання про кількість комітетів парламенту набуває актуальності кожного разу після виборів до парламенту, а тому воно заслуговує на більш детальний розгляд. Не існує загальновизнаних рекомендацій для визначення кількості комітетів і підкомітетів у них. Один із можливих варіантів запропонував В. Журавський, рекомендуючи «при вирішенні питання про потрібну кількість комітетів, виходити із наступних міркувань:

- весь комплекс питань, віднесених до відання парламенту має бути розділеним між усіма комітетами;
- компетенція комітетів не має повторюватись;
- питання, віднесені до компетенції комітету, мають бути однорідними за змістом і стосуватися однієї сфери суспільних відносин;
- обсяг роботи комітетів має бути однаковим в порівнянні з іншими комітетами;
- склад комітету не може бути чисельним, оскільки на засіданнях комітетів має проводитися поглиблене фахове обговорення й вивчення питань» [37, с. 103].

На думку А. З. Георгіца «оптимальна кількість комітетів у відповідному парламенті є більш політичною та юридичною проблемою, оскільки спрямована на контроль та узгодженість між самими комітетами, а також відповідними міністерствами та урядом.» [30, с. 296].

За час, який минув після виникнення незалежної України, кількість комітетів (постійних комісій) Верховної Ради коливалась від 22 до 24. Зокрема, у парламенті 2-го (13-го) скликання їх кількість становила 23 (окрім цього була утворена Контрольна комісія з питань приватизації). Після прийняття нової Конституції Комісії були перейменовані у комітети, при цьому їх кількість не змінилася. Парламент 3-го (14-го) скликання спочатку утворив 22 комітети, у 2000 році їх кількість збільшилася до 23. Окрім цього відновлено діяльність Контрольної комісії з питань приватизації. На даному етапі у Верховній Раді існує 23 постійних комітети (Додаток 1). Можна говорити про стабільне тяжіння депутатського корпусу парламенту до утворення в його структурі 22-24 парламентських комітетів [37, с. 104], хоча звичайно у системі комітетів за цей час відбувалися певні зміни: деякі з комітетів об'єднувалися, але відповідно до реалій суспільного і державного життя створювалися і нові комітети.

Сказане не означає, що система комітетів парламенту не потребує вдосконалення, а їх кількість не може бути дещо зменшена. Проте інколи вносяться пропозиції про радикальне зменшення кількості комітетів. Зокрема, А. П. Заєць дає негативну оцінку практиці утворення парламентських комітетів, яка склалася в Україні, і вважає, що оптимальним рішенням було б утворення лише 12 парламентських комітетів, тобто зменшення їх кількості майже удвічі [39, с. 185-186].

Слід визнати, що аргументи, якими А. П. Заєць обґрунтовує свою точку зору, є досить вагомими. Деякі із існуючих парламентських комітетів і справді готують до розгляду надзвичайно мало (порівняно з іншими комітетами) законопроектів. У деяких комітетів перетинаються сфери відання, внаслідок чого між ними іноді виникають суперечки. Проте всі ці недоліки можна усунути шляхом скорочення кількості комітетів на 3-4, а подекуди – і просто шляхом уточнення їх компетенції. До того ж слід брати до уваги і те, що деякі із існуючих парламентських комітетів явно перевантажені і, виходячи із особливостей їх компетенції, цілком могли б бути розділені.

Щоб вирішити існуючу проблему оптимальної кількості комітетів та нерівного розподілу навантаження існує необхідність в законодавчому закріпленні переліку комітетів.

Визначення переліку комітетів у будь-якому парламенті пов'язано з вирішенням складних проблем. Одна з них – це втрата гнучкості на випадок, коли виникне потреба в утворенні нових комітетів. На мою думку, жорстко регламентованого переліку комітетів Верховної Ради встановлювати в законодавчих актах не потрібно, оскільки заздалегідь передбачити предметно-визначену компетенцію кожного комітету в конкретних історичних умовах з урахуванням соціально-економічного розвитку нашої країни все-таки неможливо. Проте визначити перелік основних або обов'язкових комітетів в Законі про комітети все ж необхідно. Обов'язково повинні створюватися

комітети фінансово-бюджетні, з закордонних справ, регламентні, по обороні та безпеці, з питань соціальної політики та праці. Формування решти комітетів слід було б віддати на вирішення новообраного складу парламенту.

Друга проблема, пов'язана з переліком комітетів, стосується кількості членів у кожному комітеті. При вирішенні цього питання не слід забувати, що надмірно велика кількість членів істотно утруднює діяльність комітетів. А. П Пакте у зв'язку з розглядом цього питання зробив цілком правильний узагальнений висновок про те, що ефективність роботи комісії, як правило, знаходиться у зворотній пропорційній залежності від її чисельності. Якщо кількість членів парламентського комітету не повинна бути надто великою, то, з іншого боку, вона не може бути і надмірно малою. Адже для успішної роботи комітету його склад має бути сформований таким чином, щоб відображати співвідношення політичних сил у всьому парламенті [37, с. 104]. Проте реальна практика засвідчує, що в одних комітетах бажають працювати, а в інших ні. Наприклад, коли відбувалося формування комітетів за бажанням депутатів, то майже третина депутатів записалась в комітет у закордонних справах.

Одним із можливих варіантів вирішення проблеми було б встановлення чисельності комітетів пропорційно поданих на розгляд Верховної Ради законів відповідно до функціональної спрямованості комітетів.

Третя проблема, пов'язана з переліком комітетів, стосується розмежування юрисдикції комітетів. Сфера повноважень комітетів повинна бути виписана якомога детальніше. Це допоможе уникнути суперечок про компетенцію і надасть можливість зосередити роботу над певними питаннями в одному місці. Ситуація, коли сфери відання комітетів перетинаються, неминуче додає плутанини під час внесення законопроектів, передання їх комітетам і розгляду їх там.

На жаль, український парламент поки що не бере до уваги позитивний досвід законодавчих органів інших країн. В ряді країн світу постійні комітети

(комісії) перераховуються в регламентах, а деякі згадуються і в Конституціях. Чинний Закон про комітети, як і Регламент не містять переліку постійних комітетів. Право визначати кількість комітетів надається Верховній Раді. Згідно частиною другою статті 81 Регламенту «перелік комітетів затверджується у разі необхідності на першій сесії Верховної Ради нового скликання більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу».

В правовій літературі парламентські комітети (Комісії) іноді умовно поділяють на «сильні» та «слабкі». До числа «сильних» звичайно відносять комітети, які мають право остаточно ухвалювати деякі «менш важливі» закони (в Італії, Іспанії тощо) або ж, принаймні, мають право на свій розсуд редагувати текст внесеного суб'єктом права законодавчої ініціативи проекту, по суті замінюючи його власним текстом. Характерними ознаками «сильних» комітетів є також утворення їх на весь період відповідного скликання парламенту та високий рівень фінансового і матеріально-технічного забезпечення їх діяльності [37, с. 105].

Оцінюючи статус комітетів українського парламенту з точки зору віднесення їх до «сильних» чи «слабких», слід відзначити, що до прийняття діючої Конституції України Комісії мали досить широкі повноваження щодо законопроектів, які готувалися ними до розгляду. За Конституцією 1978 р. Комісії були наділені правом законодавчої ініціативи, що фактично забезпечувало повний їх контроль над текстом законопроекту. Після прийняття нової Конституції Комісії, які стали комітетами, втратили право законодавчої ініціативи. Згідно зі статті 93 Конституції України правом законодавчої ініціативи наділені Президент, народні депутати України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України. Зазначена стаття не надає право законодавчої ініціативи комітетам, що викликає дискусію багатьох вчених-юристів. Тому в українських періодичних виданнях часто обговорюється проблема законодавчої ініціативи, а точніше її суб'єктів.

Деякі вчені вважають, що надавати право законодавчої ініціативи комітетам Верховної Ради недоцільно. Свою думку вони мотивують тим, що кожен член комітету наділений таким правом і цього досить, щоб розроблений комітетом законопроект був внесений на розгляд Верховної Ради [57, с. 31]. Прихильником такої точки зору є і В. С. Журавський, на думку якого відсутність у комітету права законодавчої ініціативи – це скоріше труднощі, які можна назвати технічними, і які у реальній практиці легко долаються [37, с. 106].

Але таке твердження не є підставою для не надання комітетам права законодавчої ініціативи, оскільки якщо кожен з депутатів, котрі працюють у комітетах, може виступати як суб'єкт законодавчої ініціативи, то ініціювання законопроекту комітетом як колективом народних депутатів надавало б проекту більшої ваги. На думку А. П. Зайця те, що «остаточне рішення щодо подання до парламенту відповідного законопроекту залежить від депутата чи групи народних депутатів, а не від комітету, що призвело до того, що до Верховної Ради надійшло багато законопроектів, які не мали реальної перспективи бути прийнятими як закони.» [39, с. 187]. Спеціалізація комітетів у певній галузі дає їм можливість бути добре ознайомленими з станом правового регулювання в конкретній сфері. На практиці часто самі комітети виступають ініціаторами внесення законопроектів у Верховну Раду. У зв'язку з цим недоцільно позбавляти комітети права законодавчої ініціативи, які згідно Конституції України несуть відповідальність за здійснення законопроектної роботи, що є їх обов'язком.

До того ж статусу законопроекту повинен відповідати певний статус його ініціатора. Немає необхідності встановлювати будь-які формальні обмеження і забороняти депутату вносити великі законопроекти, але статус закону і статус його ініціатора повинні співвідноситися між собою. Із даного положення логічно випливає, що комітет швидше виступить ініціатором прийняття закону, зокрема, кодексу, кодифікованого закону, ніж окремий народний депутат, оскільки в силу

спеціалізації комітетові легше розробити законопроект, ніж окремому депутатові [59, с. 77-78].

Попри певне зменшення обсягу своїх повноважень, комітети продовжують брати активну участь у законодавчому процесі і мають на нього величезний вплив. Тому, з врахуванням інших елементів їх статусу, парламентські комітети в Україні слід віднести скоріше до «сильних», аніж до «слабких».

Крім законодавчих повноважень комітети мають право контролю за виконанням Конституції, законів, загальнодержавних програм та затверджених парламентом засад внутрішньої та зовнішньої політики органами державної виконавчої влади, іншими державними і самоврядними органами.

Відповідно до статті 10 Закону про комітети «комітети мають право контролювати діяльність органів виконавчої влади, законність, економічність та ефективність витрат, що здійснюються з державного бюджету; заслуховувати Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єрів, міністрів України, керівників державних комітетів, відомств, інших органів державної виконавчої влади і організацій, профспілкових органів, а також: органи місцевого самоврядування і об'єднання громадян, окремих громадян.»

Відповідно до статті 8 цього Закону, «органи виконавчої влади зобов'язані надавати комітетам необхідну інформацію і виконувати їхні рекомендації. Зокрема, на вимогу відповідного комітету Верховна Рада може заслухати на засіданні звіт будь-якого члена уряду України про його діяльність. У тому разі, коли діяльність члена уряду буде визнана незадовільною, парламент може прийняти відповідну постанову, що тягне за собою його відставку.».

Однак, не зважаючи на начебто широке коло контрольних можливостей комітетів Верховної Ради, до їх недоліків контрольної діяльності слід віднести: її неефективність і вибірковість, відсутність постійності і системності; недостатню реалізацію можливостей (потенціалу) при здійсненні контролю [60, с. 444-445]. Недосконалість норм Закону України «Про комітети Верховної

Ради», що визначають контрольні повноваження комітетів, призвели до того, що звернення парламентських комітетів ігноруються, на них відповідають відписками або взагалі надають неправдиву інформацію, не несучи при цьому жодної відповідальності. В Конституції України взагалі відсутні прямі вказівки на можливість контролю постійними комітетами. І хоча відповідні норми залишилися у Законі про комітети, але безпосередня відсутність такої норми в Конституції не може бути виправдана і на психологічному рівні суттєво послаблює силу закону. На практиці це суттєво знижує ефективність цих норм, нерідко призводить до відкритого опору їх реалізації.

Все це стало наслідком того, що сьогодні в Україні комітети сприймаються в першу чергу як органи, основним типом діяльності яких є розробка і підготовка законопроектів до розгляду на пленарних засіданнях. Разом з тим у країнах розвинутої демократії комітети приблизно половину робочого часу приділяють здійсненню контрольних функцій, тобто нагляду за тим, як органи виконавчої влади виконують чинне законодавство і затверджені парламентом програми суспільно-економічного розвитку.

Контроль за діяльністю міністерств здійснюють відповідні комітети, які зазвичай, відповідають за основні галузі державного управління. Це забезпечує можливість оптимального контролю комітету за «профільним» міністерством.

Водночас слід наголосити на тому, що ключовим у здійсненні парламентського контролю комітетами Верховної Ради є те, що він здійснюється щодо органів виконавчої влади. Разом з тим було б неправильно уповноважувати комітети парламенту здійснювати контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України, що має бути компетенцією Верховної Ради. Інакше комітети переберуть на себе загальнопарламентську функцію та звузять наявні важелі впливу Верховної Ради.

Отже, контрольна функція комітетів має бути «подібна нагляду за діяльністю, оцінюючи лише повноту виконання повноважень певного

міністерства, а питання кадрових перестановок мають бути віднесені лише до повноважень Верховної Ради та Президента. В свою чергу комітет не має оцінювати фаховість конкретної посадової особи центрального органу виконавчої влади, а Верховна Рада та Президент не оцінювати їх з політичної точки зору» [35, с. 404-405].

Застосування таких підходів на практиці потребуватиме певних змін і доповнень до Конституції. Відновлення на конституційному рівні контрольної функції комітетів Верховної Ради гарантуватиме підвищення ефективності і відповідальності комітетів стосовно здійснення ними контрольних повноважень і в той же час знімає будь-які заперечення стосовно щодо конституційності розглядуваного напрямку їх діяльності. У Законі України «Про комітети Верховної Ради України» доцільно передбачити, що функція парламентського контролю виконується комітетами відповідно до їх повноважень в конкретній галузі державного управління.

## **2.2. Депутатські фракції (групи) у Верховній Раді: статус та організаційне забезпечення роботи**

Важливим елементом організації Верховної Ради є депутатські фракції (групи). Фракції є повноправними суб'єктами парламентської діяльності, які мають право пропорційно бути представленими в усіх парламентських органах Верховної Ради. Зокрема, вони приймають активну участь у визначенні порядку денного і формуванні керівництва всіх виборних органів Верховної Ради.

Погоджувальна рада фракцій (груп) це орган дорадчого, погоджувального характеру, який функціонує для організації попередньої підготовки та розгляду питань, які вносяться до Верховної Ради.

Правовою основою діяльності депутатських об'єднань в парламенті України є Регламент. На цей документ є посилання у Законі України «Про статус народного депутата України» при визначенні прав депутатів на створення та

входження до складу фракцій (груп) [27, с. 26]. Процедурні норми Регламенту закріплюють порядок створення і реєстрації парламентських фракцій і груп, передбачають низку обмежень щодо їх формування, визначають принципи їх діяльності, кількісний склад, процедуру обрання керівників фракцій тощо.

Слід зазначити, що парламент України має ще досить невеликий досвід роботи парламентських фракцій порівняно з фракціями, які функціонують у законодавчих органах західних країн. Але у той же час ми можемо спостерігати поступове посилення ролі та значення фракцій у нашій державі.

Робота Верховної Ради 12-го (першого) скликання була відзначена тим, що «не були утворені фракції (Народна Рада та група 239 скоріше були предтечами сучасної більшості та меншості, аніж фракціями). Під кінець скликання лише почали формуватися фракції, але їх статус та функціонал не мали чіткого врегулювання.» [72, с. 3].

Ці об'єднання формувалися не за політичним принципом, що і знайшло своє відображення у затвердженому Постановою Верховної Ради Тимчасового регламенту засідань Верховної Ради 12-го скликання. Згідно з пунктом 21 цього нормативно-правового акту депутати об'єднувалися у групи за територіальними чи іншим принципом, обраним групою. В територіальну групу об'єднувалися депутати, обрані в межах області та в містах республіканського підпорядкування. Групи, утворені не за територіальним принципом, крім жіночої, мали нараховувати не менше двадцяти народних депутатів. Про утворення таких груп мав бути письмово повідомлений головуючий на сесії, а між сесіями – Голова Ради. В повідомленні про утворення групи зазначався її склад, вказувалися особи, уповноважені представляти групи і визначати виступаючих від її імені групи. Тимчасовий регламент надавав групам певні права, зокрема право на поширення в парламенті через Секретаріат матеріалів, підготовлених від імені групи як офіційного документа сесії Верховної Ради, та права на обнародування

інформації про свою діяльність у газетах «Радянська Україна» та «Правда України», а також в інших засобах масової інформації.

Проте вже у Регламенті, прийнятому 27 липня 1994 р., правовий статус депутатських об'єднань був виписаний набагато детальніше. Глава 4.2 Регламенту допускала утворення фракцій, які формувалися на основі партійної належності депутатів, що входили до їх складу, та депутатських груп, які могли формуватися і на іншій основі.

Утворення фракції чи групи не можливе за умови наявності в її складі не менш як 25 депутатів. Створення фракцій (груп), які захищали б приватні, комерційні, місцеві, професійні чи релігійні інтереси не допускалось. Унормовано право депутата входити лише до однієї фракції чи групи, до жодних депутатських формувань не входили Голова Ради і його заступники.

Формування фракцій (груп) допускалось як на початковій стадії роботи новообраного парламенту, так і будь-який момент згодом. Встановлювалась вимога про реєстрацію групи (фракції) у Секретаріаті Верховної Ради. Реєстрація здійснювалась за умови подання до нього відповідного повідомлення, завізованого всіма депутатами та з зазначенням мети створення, назви, персонального складу фракції (групи), та депутатів, які уповноважені виступати від фракції (групи).

Фракція (група) оголошувалася Головою Верховної Ради (чи Президією сесії) розпущеною, якщо її кількість ставала меншою від 25 депутатів і не збільшувалася до необхідної кількості протягом 15 днів.

Регламент передбачав спеціальні права груп (фракцій) щодо формування постійних комісій та інших робочих органів парламенту (принцип пропорційного представництва), їх участь у пленарній роботі парламенту, забезпечення їх необхідними матеріалами і, навпаки, поширення у парламенті матеріалів груп та фракцій та чимало інших прав, пов'язаних з участю у роботі парламенту. Значно пізніше склалася практика забезпечення груп (фракцій) приміщеннями,

транспорт, технікою, іншим необхідним для роботи обладнанням, а також надання їм можливості формувати власні секретаріати, працівники яких приймаються на роботу за погодженням з керівництвом груп та фракцій.

Майже всі згадані положення Регламенту і сьогодні залишаються чинними і визначають засади статусу та діяльності фракцій і груп у Верховній Раді України, однак були викладені вже в новій редакції Регламенту, прийнятого 10 лютого 2010 року № 1861-VI. Проте деякі зміни у правовому регулюванні їх діяльності все ж відбулись. Як правило, внесення цих змін чи навіть спроби їх внесення відображали певні правові проблеми, пов'язані з діяльністю груп та фракцій. Тому цим проблемам варто приділити більше уваги.

Перша значна зміна у правовому регулюванні статусу депутатських об'єднань в українському парламенті сталась у 1998 р. 13 травня 1998 року парламентом було прийнято Постанову «Про внесення змін до Регламенту». Внесеними змінами передбачалося, що в парламенті утворюватимуться лише фракції, при чому право на їх утворення мають виключно партії, які подолали чотирьохвідсотковий бар'єр на виборах до парламенту, що відбулися 29 березня 1998 р. [34, с. 138].

Причинами запровадження такої моделі утворення депутатських об'єднань було бажання остаточно запровадити політичні принципи їх формування, досягти більш виразної політичної структуризації парламенту, зміцнити партійну дисципліну в середині депутатського корпусу. Та все ж проглядали і інші, менш достойні мотиви цього рішення: керівникам великих партійних фракцій хотілось позбавити безпартійних депутатів можливості утворити депутатські групи і мати пов'язані з цим переваги, і в такий спосіб змусити їх вступити до однієї із новоутворених фракцій.

Наслідком прийняття постанови Верховної Ради від 13 травня 1998 р. стало істотне зменшення чисельності депутатів, необхідної для утворення депутатського об'єднання (фракції). Оскільки деякі із партій, що на виборах 1998

р. отримали право на участь своїх виборчих списків у розподілі мандату, досягли лише незначного перевищення встановленого чотирьохвідсоткового бар'єру, то мінімальною достатньою для утворення фракцій стала кількість 14 народних депутатів.

Таким чином постанова від 13 травня 1998 р., з одного боку, зменшила мінімальну чисельність депутатського об'єднання, а з другого – штучно обмежила кількість таких об'єднань, позбавивши позафракційних народних депутатів входити до будь – якої фракції або самостійно їх формувати, це стосувалось 130 депутатів. Тому цілком прогнозоване стало винесене 3 грудня 1998 р. рішення Конституційного Суду України № 17-рп/98, яким ця постанова була визнана неконституційною в частині надання права на утворення фракцій лише партіям, які подолали на виборах 1998 року чотирьохвідсотковий бар'єр. Правовою підставою для такого рішення став висновок щодо рівності прав народних депутатів України. У рішенні зазначено, «що при здійсненні депутатських повноважень, всі народні депутати України мають рівні права, які не можуть бути обмежені за їх належність до будь-яких депутатських груп (фракцій)» [20].

Питання дотримання депутатами партійної та фракційної дисципліни набуло особливо гострого характеру у Верховній Раді третього скликання, де почастишали переходи депутатів із однієї фракції (групи) до іншої. Внаслідок цього чисельність двох фракцій, утворених на базі партій, які подолали виборчий бар'єр, стала нижчою від мінімальної, що потягло за собою її розпуск. Відгуком на надмірно активну циркуляцію депутатів між фракціями та групами стало внесення на розгляд парламенту законопроекту «Про внесення змін до Конституції України», який хотів обмежити міграцію народних депутатів між фракціями (групами), «позбавляючи депутатських повноважень депутата, який був обраний за виборчим списком та вийшов з блоку політичної партії чи її фракції (групи).» [34, с. 140].

Питання фракційної дисципліни, зокрема, у зв'язку з переходами обраних за партійними списками депутатів із «своєї» фракції до інших, не є чимось притаманним лише українській парламентській практиці. Подібне трапляється і в інших країнах. Очевидно, саме з цих причин під час підготовки французької Конституції 1947 року було висунуто пропозицію законодавчо зобов'язати депутата, обраного від тієї чи іншої політичної партії, увійти до складу парламентської групи цієї партії. Проте, ця пропозиція була відхилена, оскільки було визнано, що вона суперечить принципу вільного депутатського мандату. Право депутата вийти зі складу фракції чи перейти до іншої фракції, не втрачаючи при цьому мандат, визнається і у німецькому парламентському праві. Приклад Індії, де з 1985 року у Конституції заборонено зміну депутатами своєї партійної належності під загрозою втрати мандата, є винятком, а не правилом у вирішенні цього питання.

Очевидно, відсутність у парламентському праві європейських країн будь-яких заборон на переходи депутатів із однієї фракції до іншої зумовлена вагомими причинами, які мають головним чином правовий характер. Хоча існують вагомі політичні і навіть моральні аргументи на підтримку ідеї позбавлення мандатів тих із депутатів, які обрані за підтримки політичної партії, а після цього пішли зі складу відповідної партійної фракції, та все ж, оцінюючи цю ідею, не можна залишити поза увагою той факт, що запровадження такого роду законодавчих норм призведе до фактичної зміни принципу вільного депутатського мандату, який визнається в усіх демократичних країнах, на принцип імперативного партійного мандату [38, с. 291-295].

До такого ж висновку прийшла і Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) під час розгляду трьох законопроектів, які передбачають внесення змін до Основного Закону України (№№ 3207-1, 4105 і 4180). На її погляд обмеження права народних депутатів на перехід із фракції до фракції, яке начебто і спрямоване на зміцнення стабільності парламенту й

підвищення ефективності діяльності партій, може призвести до негативних наслідків – встановлення такого правила «може спровокувати ефект ослаблення Верховної Ради, оскільки таким чином здійснюватиметься втручання у вільний і незалежний мандат депутатів, котрі більше не матимуть змоги діяти за своїми переконаннями й водночас залишатися членами парламенту»; введення імперативного мандата може «загрожувати незалежності депутатів і може бути неконституційним, зважаючи на той факт, що члени парламенту повинні представляти інтереси народу, а не партій».

З цими висновками важко не погодитися. Тому слід зазначити, якщо ми заперечуємо ідею імперативного мандата з наданням владних прав щодо депутата виборцям, які обирають його до парламенту, то вкрай нелогічним буде допускати при цьому правомірність імперативного мандата з наданням таких прав не народу, а політичним партіям. Крім того, навряд чи це зможе позитивно вплинути на якість роботи законодавчого органу, що, до речі, і є кінцевою метою всіх реформ парламенту. В умовах відсутності чіткого законодавчого визначення фракції впровадження інституту імперативного мандата може перетворитися на інструмент подолання опору, організації політичного внутрішньопарламентського тиску на народних депутатів

Хоча вирішення проблем посилення фракційної дисципліни в українському парламенті шляхом запровадження імперативного партійного мандата не може бути визнане обґрунтованим з правової точки зору, однак все ж доцільними будуть напрацювання можливих правових засобів, що врегулювали б вказану проблему. Одним із них може бути діюче у Конгресі США правило, згідно з яким, «якщо член Конгресу, обраний у мажоритарному окрузі, але за підтримки певної партії, виходить зі складу партійної фракції, то він автоматично втрачає місце в комітеті.» [63, с. 31]. Схожими правилами регулюються і пересування між фракціями у французькому парламенті: депутат у разі виходу або виключення із фракції автоматично втрачає своє місце в комісії, а фракція може направити до

цієї комісії іншого члена. Таке правило може бути особливо ефективним у випадках, коли відповідний депутат посідає у парламентському комітеті керівну посаду і є членом престижного комітету [38, с. 296].

Не можна не зважати на небажаність надто великої кількості фракцій у парламенті (після виборів 2002 року, на початку роботи новообраної Верховної Ради в ній нараховувалося 6 фракцій, що відповідало кількості партій і блоків, які подолали виборчий бар'єр. Однак, уже невдовзі розпочалося створення нових фракцій. Внаслідок цього стало налічуватися 12 фракцій (груп).

Процес політичного узгодження та напрацювання відповідних рішень, які підтримали б більшість депутатів парламенту ускладнює поява великої кількості депутатських формувань. З огляду на це законодавство має стимулювати депутатів до утворення кількісно значних фракцій (груп), оскільки це має прямий вплив на ефективність діяльності парламенту.

Наразі в парламенті утворено і діє 8 фракцій (груп) (Додаток 2).

Коаліція це співпраця політичних фракцій та груп відіграє важливу роль в ефективній роботі парламенту. Одним з важелів, що формують коаліцію є бажання контролювати уряд, в разі відсутності «правлячої» фракції в парламенті, невеликі фракції та групи об'єднуються, маючи на меті впливати на процес управління державою.» [31, с. 17]. Однак, жодний нормативно-правовий акт не регулює утворення та функціонування коаліцій.

Характер системи влади, брак потужних політичних партій та особливості розвитку політичного процесу в Україні ускладнює формування стабільних парламентських коаліцій на основі груп та фракцій, про що свідчить досвід утворення у Верховній Раді «постійно діючої» де-юре та ситуативної де-факто парламентської більшості. Це питання набуває практичного значення за умови здійснення у державі конституційної та політичної реформи, в результаті якої парламентська більшість має отримати вирішальний вплив на формування уряду, функції парламентського контролю повинні бути значно посилені, а статус та

повноваження парламентської більшості та парламентської опозиції законодавчо визначені.

### **2.3. Тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії Верховної Ради: статус та організаційне забезпечення роботи**

Окрім комітетів Конституція ізгадує про такі робочі органи парламенту, як тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії парламенту. Конституція не містить регулювання конкретного порядку організації та діяльності тимчасових спеціальних і слідчих комісій, зокрема, він регулюється Законом про тимчасові комісії.» [10].

У Верховній Раді дев'ятого скликання наразі діє 47 тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій (Додаток 3).

Працівники Апарату забезпечують необхідні та належні умови роботи слідчої комісії і спеціальної комісії. Її секретаріат утворюється з числа працівників Апарату, а також залучених фахівців, з якими укладається строковий трудовий договір. Із фахівцями, які не є працівниками Апарату, строковий трудовий договір укладається керівником Апарату за пропозицією голови відповідної комісії.

«Про створення спеціальної і слідчої комісії парламент приймає відповідну постанову, де визначає назву, завдання, кількість та персональний склад комісії, обсяг коштів, термін діяльності. Не пізніше як через 6 місяців після створення тимчасові слідчі і спеціальні комісії передають Верховній Раді звіт про свою діяльність і підготовлені нею документи і проекти актів. Висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для суду і слідства.» [75, с. 185]. «Повноваження тимчасової комісії Верховної Ради припиняються автоматично з прийняттям Верховною Радою остаточного рішення щодо результатів роботи цієї комісії.» [27, с. 45].

«Тимчасові спеціальні комісії мають виконувати ті ж функції, які покладені на комітети парламенту, а саме готувати і попередньо розглядати питання, віднесені до повноважень парламенту. Проте діяльність цих комісій носить тимчасовий характер, а сфера їх відання обмежується лише тим питанням, для розгляду якого утворено відповідну комісію.» (частина третя статті 89 Конституції). Тимчасові спеціальні комісії утворюються парламентом для розгляду та опрацювання важливих питань, які інколи віднесені до сфер відання різних комітетів, їх кількість є відносно не великою.

«Робота тимчасових спеціальних комісій в парламенті позитивно впливає на темпи розгляду окремих, досліджуваних нею питань, оскільки створена для вивчення окремого питання і не відволікається на вирішення інших поточних питань, як комітет.» [37, с. 107].

«Для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, Верховна Рада може створювати тимчасові слідчі комісії, якщо за їх утворення проголосувала не менш, як одна третина від конституційного складу Верховної Ради.» (частина четверта статті 89 Конституції).

У створенні слідчих комісій парламентові необхідно використовувати зважений підхід, ці органи доцільно створювати у тих випадках, коли інші, звичайні, форми контролю виявилися неефективними.

Тимчасові слідчі комісії мали стати дієвим інструментом парламентського контролю і у надзвичайних випадках іншого роду. Йдеться про ситуацію, коли більшість парламенту, уряд та керівництво інших державних органів є політичними союзниками, і парламент, керований цією більшістю, не проявляє ініціативи щодо застосування звичайних форм парламентського контролю. Саме з урахуванням цього конституційна норма передбачає створення слідчих комісій за підтримки не більшості, а однією третиною депутатів від конституційного складу парламенту. Таким чином, утворення слідчих комісій є однією з конституційних гарантій діяльності опозиції у парламенті [38, с. 254].

Відповідно до свого призначення слідчі комісії повинні мати широкий спектр повноважень, у тому числі примусового характеру, і це є логічним з огляду на те, що за своїм характером діяльність комісій є розслідування. Очевидною є і потреба у встановленні правових гарантій лояльного ставлення до роботи комісій, з-поміж яких може бути застосовано і встановлення кримінальної відповідальності за різного роду дії, якими умисно створюються перешкоди для їх роботи (відмова від надання комісіям інформації, повідомлення неправдивої інформації, нехтування вимогами слідчих комісій). При цьому не слід забувати, що тимчасові слідчі комісії є органами лише парламентського розслідування, а не попереднього (досудового) слідства, і їх метою не може бути заведення кримінальних справ, пред'явлення обвинувачення, направлення зібраних матеріалів до суду, застосування арешту, обшуку, інших засобів, які б обмежували особисту та майнову свободу громадян і організацій [38, с. 260].

Практика роботи тимчасових слідчих комісій Верховної Ради сьогодні показує, що вона потребує значних вдосконалень. Перед усім необхідно на законодавчому рівні більш чітко врегулювати порядок організації їх діяльності. За думкою багатьох фахівців, з метою підвищення ефективності, результативності роботи слідчих комісій, використання результатів їх діяльності органами слідства і суду доцільно враховувати не тільки власний досвід, а й досвід правової регламентації цього питання у розвинутих демократичних державах, де конституційно-правовий статус слідчих комісій визначено відповідним нормативним актом [55, с. 130].

Тому, на наш погляд, було б доцільно прийняття доповнень до відповідного закону щодо діяльності тимчасових слідчих комісій, положеннями якого визначався би тільки їх правовий статус, але й більш ґрунтовно забезпечувалося право збирати слідчими комісіями докази в порядку, встановленому чинним законодавством, та встановлювалися достатні гарантії для їх ефективної діяльності.

## **Висновки до Розділу 2**

Апарат відповідно до Конституції та законодавства забезпечує належні умови роботи парламенту, народних депутатів України, комітетів Верховної Ради, тимчасових комісій, та відповідає за організаційно-інформаційне, консультативно-правове, методичне забезпечення діяльності, організацію проведення засідань, слухань та інших питань парламентської діяльності.

Чим більшою є кількість елементів структурних підрозділів парламенту, тим складнішим стає процес політичного узгодження і знаходження рішень, які дістали б підтримки більшості депутатів парламенту. З огляду на це більш складнішою є діяльність працівників Апарату, зокрема, законодавство має стимулювати депутатів до утворення кількісно значних фракцій (груп), оскільки це має прямий вплив на ефективність діяльності парламенту.

## РОЗДІЛ 3.

### ПАРЛАМЕНТСЬКІ ПРОЦЕДУРИ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ АПАРАТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

#### 3.1. Парламентські процедури: організаційно-правові засади

Однією із суттєвих ознак демократичної держави є належне конституційно-правове закріплення державних інститутів з урахуванням прогресивних досягнень теорії державного управління. У політичній системі суспільства представницькі органи при цьому посідають центральне місце, які намагаються пристосувати свою діяльність до умов суспільного життя [30, с. 357]. Пристосування вищих представницьких органів будь-яких країн до потреб держави неможливо без чіткого юридичного оформлення порядку роботи парламентів, отже парламентської процедури.

Аналіз джерел правил парламентської процедури свідчить, що парламентська процедура визначається цілим рядом нормативних актів, що різноманітні за своєю юридичною силою. Найчастіше, процедура регламентується: а) конституцією (основним законом держави); б) законами; в) регламентом.

Безумовно, і це зазначається в державознавчій літературі, основні питання парламентської процедури більшою чи меншою мірою закріплюються в конституціях (основних законах) держав. Подібний підхід цілком обґрунтований.

Погоджуємося з думкою вчених, які вважають, що «Конституція – це єдиний нормативний акт або система таких актів, за допомогою яких народ, чи органи держави, які виступають від його імені, встановлюють основні принципи устрою суспільства і держави, форми безпосередньої демократії, визначають статус державної влади і місцевого самоврядування, механізм їх здійснення, закріплюють права й свободи людини і громадянина. Конституція – це особливий

інститут правової системи держави, якому належить правове верховенство по відношенню до всіх її актів» [43, с. 89].

Як стрижньовий нормативно-правовий акт для політичної системи суспільства, Конституція пов'язана як прямо, так і опосередковано з усіма її елементами. Механізм такої дії складний і багатогранний, він включає політичний, економічний, юридичний, соціальний і інші різноманітні канали. Погоджуємося з думкою вчених, які вважають, що «Основний закон регулює найбільш високий рівень поведінки – спосіб життєдіяльності суспільства. Такий загально конституційний рівень зумовлює узгодженість основних інститутів конституції, їх збалансованість і взаємодію» [43, с. 110]. Тобто, конституція є основою не тільки розбудови і діяльності суспільства й держави, а й всього законодавства країни.

В Україні у Конституції 1996 року організації та діяльності парламенту присвячено окремий розділ (розділ IV – «Верховна Рада»). Із норм цього розділу впливають п'ять видів регламентування парламентських процедур: 1) процедури скликання парламенту; 2) процедури проведення засідань; 3) процедури встановлення кворуму; 4) контрольні парламентські процедури; 5) процедура формування парламентських комітетів і комісій.

Аналізуючи конституційне закріплення процедур організації діяльності Верховної Ради в Основному законі України, варто зазначити, що положеннями Конституції визначаються як основні, так і допоміжні (контрольні) парламентські процедури.

До основних парламентських процедур, що регламентуються на конституційному рівні відносяться: 1) процедура скликання Верховної Ради, згідно з якою «Верховна Рада збирається на першу сесію не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів» (стаття 82 Конституції). Також «чергові сесії парламенту України починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня. Позачергові сесії, із зазначенням

порядку денного, скликаються Головою Ради на вимогу не менш як  $\frac{1}{3}$  народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради або на вимогу Президента» (стаття 83 Конституції); 2) процедура проведення засідань, яка встановлює, що «засідання Верховної Ради України проводяться відкрито. Закрите засідання проводяться за рішенням більшості від конституційного складу парламенту України». Рішення Верховної Ради виключно приймаються на її пленарних засіданнях шляхом голосування (стаття 84 Конституції); 3) процедура встановлення кворуму - парламент України є повноважним за умови присутності на засіданні не менш як  $\frac{2}{3}$  від його конституційного складу (частина перша статті 82 Конституції); 4) процедура обрання керівників парламенту - Верховна Рада обирає зі свого складу Голову парламенту, першого заступника і заступника голови парламенту і відкликає їх (частина перша статті 88 Конституції); 5) процедура формування комітетів і комісій у парламенті. В статті 89 Конституції сказано, що Верховна Рада затверджує перелік комітетів, які формуються у парламенті і обирає їх голів. У межах своїх повноважень парламент України може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань. Для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, Верховна Рада формує тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувало не менш як  $\frac{1}{3}$  від конституційного складу парламенту.

Крім закріплення окремих аспектів основних парламентських процедур, Конституція регламентує процедури, які носять допоміжний (контрольний) характер. Положеннями Конституції визначаються наступні контрольні процедури: процедура запитів - народний депутат має право на сесії парламенту звернутися із запитом до органів парламенту, до Кабінету Міністрів і до керівників інших органів державної влади та місцевого самоврядування. Особи, до яких звернуто депутатський запит, зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту (частина перша статті 86 Конституції); процедура вираження недовіри уряду - за пропозицією  $\frac{1}{3}$

народних депутатів Верховна Рада може розглянути питання про відповідальність уряду та прийняти резолюцію недовіри уряду України більшістю від конституційного складу Верховної Ради. При цьому питання про вираження недовіри уряду не може розглядатися парламентом України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів (стаття 87 Конституції); процедура імпічменту, питання щодо використання якої ініціюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради. За наявності підстав парламент України «не менш як двома третинами від його конституційного складу приймає рішення про звинувачення Президента. Рішення про усунення Президента в порядку імпічменту приймається Верховною Радою не менш як трьома четвертими від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом і отримання його висновку щодо додержання процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент та отримання висновку Верховного Суду про те, що дії Президента містять ознаки державної зради або іншого злочину» (стаття 111 Конституції).

Безумовно, норми Конституції регламентують лише окремі аспекти парламентських процедур. В повному обсязі, як сказано в статті 82 Конституції, порядок роботи Верховної Ради визначається законом про Регламент. І це цілком природно, оскільки положення регламенту носять пріоритетний характер при визначенні порядку роботи та організації діяльності парламенту.

Другим нормативним актом за ступенем юридичної сили, що визначає парламентську процедуру є наявність певних законів, які регулюють організацію та діяльність Верховної Ради. Змістовне об'єднання цих законів забезпечується чинною Конституцією звичайно шляхом посилань або відсилок до них в її тексті.

Конституційні норми Основного Закону України безпосередньо містять приписи щодо процедурного регулювання окремих питань організації діяльності парламенту України в законах. Наприклад, частина шоста стаття 89 Конституції

встановлює, що процедура діяльності комітетів Верховної Ради, тимчасових комісій встановлюється законом. На підставі цього положення основні питання процедури діяльності комітетів і комісій Верховної Ради регламентуються Законом про комітети. Ще одним прикладом є закріплення в частині третій статті 76 Конституції положення про визначення повноважень народних депутатів України окремими законами. У зв'язку з цим деякі питання процедури, а саме, процедура створення фракцій (груп), процедура внесення запитів, процедура несумісності депутатського мандата регламентуються безпосередньо Законом України «Про статус народного депутата України».

Безумовно, що і норми Конституцій і норми законів закріплюють певні аспекти порядку організації та діяльності парламенту. Ці нормативно-правові акти мають першочергове значення для визначення правил парламентської процедури, але обсяг і зміст процедурного регламентування, як свідчить проведений аналіз, є досить не повним. Тому цілком природно, що детальне регламентування процедур, які застосовуються парламентом протягом його діяльності, здійснюється регламентами, які встановлюють порядок роботи парламенту і приймаються за прямим приписом Основного закону держави.

Насамперед, під регламентом розуміють спеціальний акт, який самостійно розробляється та приймається палатою чи палатами парламенту. На думку багатьох дослідників, регламент – це резолюція палати, в якій визначається порядок здійснення останньою своєї компетенції, яка покладена на неї конституцією; також регламент – це сукупність правил, що визначають порядок здійснення парламентом своїх повноважень: проведення засідань, внесення та розгляд питань, прийняття рішень й тощо [34, с. 389].

Регламент тісно пов'язаний не тільки з виконанням парламентом своїх повноважень, а й при наявності двопалатної парламентської системи сприяє розподілу цих повноважень між палатами законодавчого органу. У матеріальному розумінні, вважає дослідник М. Прело, «регламент – це

спеціальний акт, яким визначається внутрішня організацію кожної палати, фіксуються правила парламентської процедури і який приймається голосуванням тільки однієї палати» [34, с. 391].

З цими дефініціями важко не погодитися. У більшості держав регламент розуміється як одиничний нормативний акт, що складається з сукупності правил, якими парламент автономно встановлює процедурне регулювання своєї діяльності. Наприклад, Регламент Палати депутатів Італії, Регламент Бундестагу тощо. Отже, мають рацію вчені, які саме так визначають поняття регламенту.

На сучасному етапі регламент має велике значення для процедурного регулювання діяльності парламенту. Насамперед, це внутрішній документ парламентарів, яким вони керуються в повсякденній роботі. Саме регламент встановлює для кожного парламентаря, для парламентської партійної групи і для палати в цілому засоби та межі здійснення ними конституційних повноважень.

З таких позицій, як влучно зазначав французький науковець Єжен П'єр, «регламент – це не тільки внутрішній документ, де зустрічаються суперечливі погляди. В дійсності він має навіть більший вплив, ніж конституція» [34, с. 392].

Безумовно, що призначення регламенту – чітке регламентування процедури організації діяльності парламенту. Однак його значення не слід недооцінювати. Регламенти мають великий вплив на визначення місця парламенту в системі органів державної влади, оскільки історичні зміни в процесі становлення органів законодавчої влади в державі завжди знаходили своє відображення саме в положеннях регламентів.

Проблемою принципового значення для України, як і для багатьох держав, має забезпечення самостійності та незалежності парламенту від інших гілок влади у вирішенні ним питань процедури своєї діяльності. Самостійність та незалежність законодавчого органу у вирішенні питань процедури зумовлюється юридичною природою та формою регламенту, а також його місцем у правовій системі держави. Місце регламентів у правовій системі різних країн є

неоднаковим. У деяких країнах регламенти мають ранг конституції, тобто основного закону; в інших - ранг звичайного закону; ще в інших – ранг спеціального акту *sui generis*, без ієрархічної позиції в правовій системі, з визнанням, що не дивлячись на все, вони повинні відповідати конституції. В ще іншій групі країн вони мають ранг внутрішнього акту, із зазначенням звичайного або пленарного акту парламенту [64, с. 145].

В Україні на сьогоднішній день діє Регламент, затверджений Законом України від 10 лютого 2021 року (з наступними змінами і доповненнями). Конституція 1996 року (стаття 82) передбачає прийняття Закону «Про Регламент», що надає регламентові значно вищий юридичний статус, з іншого – приховує потенційну загрозу обмеження процесуального права парламенту самостійно вирішувати питання щодо порядку своєї діяльності.

З цього приводу цілком справедливо є думки вчених про те, що регламент – це особливий нормативний акт, який «відрізняється від закону і за своєю юридичною природою, і за формою, на відміну від закону, містить правові приписи, які разом з приписами конституції регулюють безпосередньо одні і ті ж суспільні відносини, а саме відносини, що виникають у зв'язку з діяльністю парламенту. Для звичайних законів конституція є юридичною базою, тобто вона регулює безпосередньо не всі суспільні відносини, що потребують законодавчої регламентації, а тільки ті, які зумовлюють цю регламентацію» [34, с. 194]. На думку Л. Т. Кривенко, якщо регламент ототожнюється із законом, на нього поширюються ті ж самі обмеження з боку Президента, виконавчої та судової влад, об'єктом яких є закон. Таким чином, обмежуються можливості вищого представницького органу самостійно вирішувати питання щодо порядку своєї діяльності [50, с. 63].

Аналізуючи досліджувану проблему крізь призму світового конституціоналізму, слід зазначити, що «закон про регламент» парламенту (палати) відомий конституціям деяких держав, наприклад, це Естонія, Австрія та

інші. Але в переважній більшості країн світу порядок діяльності загальнодержавних представницьких органів (палат) регулюється «регламентами» (ФРН, США, Іспанія, Італія тощо). У деяких країнах відповідні акти мають інші назви. Конституція США закріплює «Правила»; Конституція Литви – «Статут».

У конституціях незалежних держав, які виникли після розпаду колишнього СРСР, зокрема пострадянських республік, в яких відбувався або силовий розпуск, або навіть розстріл парламентів, які встановлювали президентські моделі державного правління, котрі обмежували компетенцію вищих законодавчих органів, саме «регламенти», а не «закони про регламенти» є правовою формою актів, що визначають процедуру роботи парламентів (палат). У деяких країнах з бікамеральним парламентом кожна палата приймає свій «регламент». Погоджуємося з думкою вчених, які вважають, що «крім аналогічного правила, на рівні Основного Закону вирішує також ще одне питання, що має принципове значення: вона визначає суб'єктів, правомочних підписувати відповідні акти, порядок діяльності палат, їх органів і депутатів визначається регламентами, які підписуються головами палат. Таким чином, такі конституційні норми усувають недомовленості, неясності і двозначність, наявність яких може спричиняти серйозні колізії» [34, с. 260-261].

У контексті аналізу зарубіжної конституційної правотворчості посилюється необхідність і зростає актуальність змін та доповнень, що стосуються регламентації порядку діяльності Верховної Ради. Більше того, світовий досвід може використовуватися з погляду визначення орієнтирів реформування цієї регламентації.

У зв'язку із зазначеним реформуванням дуже доцільною є пропозиція Кривенко Л. Т., яка вважає, що для України принципове значення має прийняття законів, які спрямовані, по-перше, на використання «більш високого рівня способу конституційного закріплення порядку регламентації діяльності

Верховної Ради; по-друге, на унеможливлення впливу на законодавчу владу інших гілок влади при вирішенні парламентом України питання щодо юридичного регулювання процедури своєї діяльності» [50, с. 64].

Використання зазначених пропозицій мало б позитивний результат для організації діяльності Верховної Ради, оскільки сьогодні наша держава продовжує впроваджувати демократичні реформи, і саме парламенту належить на даному етапі державного будівництва провідна роль. Але існує чимало перешкод перед парламентом України. Погоджуємося з думкою вчених, які вважають, що «успіхи українського парламентаризму тьмяніють на тлі економічної кризи, яка ніяк не сприяє підвищенню авторитету всіх гілок влади» [23, с. 9]. Ефективність подальшої роботи Верховної Ради багато в чому залежить від злагоди в суспільстві, пом'якшення політичного протистояння. Але ж розвиток нашої країни на засадах парламентаризму безповоротний, і забезпечення безперебійної роботи парламенту шляхом регламентації правил парламентської процедури має сприяти цьому процесу [23, с. 9].

Отже, аналізуючи юридичний характер парламентської процедури, необхідно додати, що реалізацію покладених на парламент функцій – прийняття законів і ухвалення бюджету, представництво і парламентський контроль, він здійснює саме шляхом відповідних парламентських процедур, жорстке дотримання яких обов'язкове для парламенту і для решти учасників відповідних правовідносин. Вирішення проблем регламентації парламентської діяльності має виключне значення в демократичних країнах всього світу. Парламент, на відміну від інших органів державної влади, повинен мати чітко визначені парламентські процедури, у межах яких він функціонує, вирішує питання своїх повноважень. Оскільки в парламентських процедурах задіяні також інші суб'єкти, від них також вимагається неухильне і чітке дотримання усіх парламентських процедур.

Це також обумовлюється певною специфікою роботи парламенту, характерними рисами законодавчого органу держави, на відміну від органів

виконавчої та судової гілок влади. Парламент – загальнодержавний, представницький та контролюючий орган народу. Парламент є відображенням настроїв виборців, які мають різні інтереси, і не виключається можливість конфліктів та політичних протистоянь під час розгляду питань, віднесених до компетенції, функцій і повноважень, парламенту. Отже, запобігти цьому має саме чітке та досконале юридичне закріплення парламентської процедури.

### **3.2. Забезпечення Апаратом Верховної Ради України сесійної діяльності парламенту**

Головною метою правових норм, що складають парламентську процедуру, є встановлення та регулювання діяльності парламенту. Значна кількість норм регламентів визначають правила проведення законодавчого процесу, прийняття фінансових актів та здійснення контролю за діяльністю уряду. Інші норми закріплюють процедуру відкриття та проведення парламентської сесії, встановлення порядку денного, визначення кворуму і розгляд питань. Не менш важливе значення для регулювання діяльності парламенту мають норми, що відносяться до порядку ведення засідань законодавчого органу, а саме надання депутатам можливості виступати та вносити поправки та законодавчі пропозиції. Ці та інші норми визначають щоденну діяльність парламенту на всіх стадіях його роботи й впливають на якість цієї роботи.

У цій роботі доречно зупинитись на кількох найбільш актуальних проблемах, які стосуються процедури проведення засідань, кворуму засідань парламенту, принципів формування порядку денного парламенту, процедури парламентських дебатів, а також процедури голосування.

Важливе значення для характеристики порядку організації діяльності парламентів має питання щодо процедурного регулювання засідань законодавчого органу. Під терміном «засідання» розуміється будь-яке «зібрання членів парламенту, яке відбувається без перерви або з досить короткою перервою

(на декілька хвилин). Термін «засідання» також трактується як робоча зустріч членів парламенту, яка відбувається в певний день у період сесії» [26, с. 173].

Більшість науковців з-поміж засідань палат особливо виділяють два їх різновиди: 1) організаційне або установче засідання парламенту; 2) звичайне засідання [26, с. 173-174]. Розглянемо це питання більш докладно.

Як уже зазначалося особлива увага прикута до організаційного чи установчого засідання, що відбувається після загальних виборів законодавчого органу. Процедура проведення такого засідання регулюється регламентами палат парламенту, а іноді - і нормами конституції, останнє свідчить про важливе значення, яке надається цьому питанню.

Установче засідання за своєю юридичною природою має організаційний характер, його призначення реалізується шляхом виборів керівництва палат чи парламенту в цілому та формування робочих груп. Саме процедура організаційного засідання передбачає формування органів державної влади, строк повноважень яких співпадає з терміном діяльності парламенту [26, с. 173].

Процедура проведення установчого засідання парламенту України має певну специфіку. Головна специфіка проведення першого засідання полягає в тому, що організаційно-установчий характер має вся перша сесія Верховної Ради нового скликання.

Відповідно до конституційних положень «Верховна Рада вважається повноважною за умови обрання не менш 2/3 від її конституційного складу і збирається на першу сесію не пізніше ніж на 30-й день після оголошення результатів виборів» [1]. Для працівників Апарату є важливим забезпечення повноцінної участі депутата у роботі парламенту від самого початку. Для цього «депутату для ознайомлення надсилають не пізніше, ніж через 10 днів після його обрання комплект документів, визначений в Регламенті» [75, с.131].

Відповідно до встановленої процедури, депутату пропонується не пізніше, ніж через 20 днів до початку сесії направити попередні бажання про входження

до складу того чи іншого комітету. Для розробки проекту порядку денного першого засідання створюється Підготовча депутатська група з числа новообраних депутатів.

Для працівників Апарату важливою є настанова Регламенту про організаційне засідання Верховної Ради нового скликання до створення комітетів, що проводиться з таким порядком денним, який «не вимагає обговорення і затвердження: 1) обрання тимчасової Лічильної комісії та Президії сесії; 2) заслуховування доповідей Підготовчої депутатської групи, Голови парламенту попереднього скликання, Президента про соціально – економічне становище в Україні; 3) обрання Голови Ради і його заступників; 4) попереднє обговорення і визначення переліку, складу і функцій комітетів; 5) обговорення питання про формування і реєстрацію фракцій, утворення Погоджувальної ради фракцій; 6) створення комітетів Верховної Ради» [11].

Перед відкриттям установчого засідання новообрані депутати складають присягу і скріплюють її під текстом своїми підписами. Відкриває перше засідання найстарший за віком народний депутат Верховної Ради. Погоджувальна Рада фракцій визначає порядок головування на подальших засіданнях до обрання Голови Ради. За нормами Регламенту «на першому засіданні головує пропонує депутатам почати формування фракцій, дає пояснення про їхні права і порядок формування» [11].

Відповідно до порядку, встановленому в Регламенті «Голова Ради та його заступники обираються Верховною Радою на строк її повноважень з числа народних депутатів України таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів., обраним вважається кандидат, що отримав підтримку не менш як 2/3 депутатів від їх фактичної кількості» [11].

Новообраний Голова або його заступники надалі ведуть засідання і організовують роботу Верховної Ради. Працівники Апарату нового скликання

забезпечують організацію цієї роботи та проведення подальших звичайних засідань лише після того, як усі зазначені питання парламентом вирішені.

Отже, наведені приклади процедури проведення установчого засідання, лише підтверджують його фундаментальний характер. Тільки протягом установчого засідання парламент вирішує питання щодо визнання повноважень депутатів, які наділяють парламентарів у подальшому законодавчими функціями.

Особливого значення організаційне засідання набуває у зв'язку з тим, що саме на ньому парламент формує свої керівні органи та обирає Голову. Така потреба в керівництві з боку органу законодавчої влади держави зумовлена необхідністю для працівників Апарату забезпечити не тільки політичну, але й професійну організацію діяльності народних депутатів України. Погоджуємося з думкою вчених, які вважають, що «у різних країнах світу різні фактори – сила традиції, ділові міркування, забезпечення представництва різних політичних сил тощо – сприяли формуванню керівного органу, на який покладено головний обов'язок – забезпечення безперебійної роботи парламенту» [75, с.142].

Після проведення установчого засідання, як правило, подальша робота парламенту проводиться на пленарних засіданнях, і якщо в установчому засіданні законодавчий орган вирішує організаційні питання, то протягом пленарних засідань він безпосередньо розпочинає реалізацію своєї компетенції, яка закріплена конституцією та визнана регламентом.

Під пленарним засіданням розуміється - зібрання членів палат або парламенту в цілому, яке скликається та проводиться у відповідному порядку, що дозволяє приймати конституційні рішення [34, с. 172].

Проведення пленарного засідання не має хаотичного характеру завдяки процедурі, яка дозволяє парламенту вирішувати свої завдання швидко, ефективно та професійно. Процедура проведення пленарного засідання регулюється регламентом палати чи парламенту в цілому, а також визначається нормами конституції, що свідчить про її важливе значення [34, с. 174].

Нормативне закріплення процедури проведення пленарного засідання є важливим. Оскільки палата нараховує декілька сотень членів, тому необхідно зробити її роботу ефективною та надати кожному депутату можливість внести свій внесок у розв'язання різних проблем. Саме ці завдання і має виконувати процедура пленарного засідання палати, яка встановлює певний порядок проведення зборів депутатів, дотримання якого дозволяє парламенту діяти компетентно.

Оскільки детальний порядок проведення пленарного засідання (встановлення порядку денного, проведення дебатів, голосування) буде розглянуто нижче, у контексті визначеного питання. Погоджуємося з думкою вчених, які звертають «увагу передусім на таку особливість пленарної роботи парламенту (його палат) як те, що його звичайні засідання є, як правило, відкритими. Відкритість (публічність) є іманентною рисою вищого представницького органу державної влади. У зв'язку з цим для проведення закритих засідань необхідно прийняти особливу ухвалу палати, а в деяких державах – спікера палати» [67, с. 314].

Згідно зі статтею 84 Конституції пленарні засідання Верховної Ради проводяться відкрито. Публічний характер засідань парламенту України забезпечується відведенням спеціальних місць для публіки (гостеві балкони і ложі), куди може пройти будь-який громадянин за перепусткою, оформленою відповідними працівниками Апарату, і широким та повним висвітлюванням медіа (засобами масової інформації) питань, які обговорюються на засіданнях.

Конституція визначає, що з метою розгляду конкретно визначеного питання Верховна Рада більшістю депутатів від її конституційного складу може прийняти рішення щодо проведення закритого засідання. Процедура проведення закритого засідання встановлюється Регламентом, відповідно до положень якого право бути присутніми на таких засіданнях належить Президенту, членам Кабінету міністрів та іншим особам, які володіють правом законодавчої

ініціативи. Наприкінці проведення закритого пленарного засідання парламент України після скороченого обговорення приймає рішення щодо публікації протоколу та інших матеріалів такого засідання.

Засідання Верховної Ради розпочинаються і проводяться, якщо присутня  $\frac{2}{3}$  фактичного складу обраних народних депутатів. Реєстрація присутніх депутатів проводиться перед початком пленарного засідання шляхом пред'явлення посвідчення і персональної картки для голосування. Дані цієї реєстрації разом із результатами електронної системи є підставою для відкриття засідання. Поіменно реєстрацію присутніх на засіданні депутатів проводить Голова Ради і повідомляє парламент про їх кількість. У випадку, якщо відкриття пленарного засідання неможливо в зв'язку із відсутністю необхідного числа депутатів, Голова має право відкласти відкриття засідання на одну годину або перенести його на визначений розкладом пленарних засідань парламентом день.

Отже, встановлення кворуму засідань парламентів (палат), як показують наведені приклади, є обов'язковим для визначення засідання вищого представницького органу держави як правомочного. Питання про кворум на пленарних засіданнях парламенту виникає у зв'язку з необхідністю прийняття законів та інших актів парламенту належною кількістю голосів парламентаріїв [38, с. 191]. Саме присутність встановленої конституцією чи регламентом кількості депутатів на засіданнях парламенту (палат) сприяє організації ефективної діяльності у всіх парламентських сферах.

Еволюція правових приписів щодо кворуму для засідань парламенту в Україні є настільки цікавою, що на ній варто зупинитися докладніше. Тимчасовий регламент засідань Верховної Ради УРСР (згодом – України) 12-го скликання, прийнятий 22 травня 1990 року, спочатку передбачав, що парламент правомочний приймати рішення за умови присутності на засіданні двох третин від його загального складу. Користуючись цією нормою, представники національно-демократичного крила парламенту, які на той час були у меншості,

нерідко блокували роботу парламенту. У 1994 році відповідне положення (пункт 1) Тимчасового регламенту зазнало змін і кворум для прийняття рішень визначався як дві третини «від фактичної кількості народних депутатів України, повноваження яких визнані і не припинені достроково в установленому законом порядку» [13]. У цей самий час відповідні корективи були внесені і у положення щодо кворуму, яке містилося у тодішній Конституції. Проте це не розв'язало проблеми: як і раніше, робота парламенту нерідко блокувалася його меншістю.

Під час прийняття Регламенту у 1994 році у ньому було збережено правило щодо кворуму, передбачене раніше у Тимчасовому регламенту. Проте стаття 3.2.2 Регламенту, в якій міститься це правило, не встановила кворум прямо. У частині першій цієї статті зазначено, що рішення парламенту приймаються «за умови присутності на засіданні кількості депутатів, зазначеної в частині другій статті 104 Конституції», причому посилання, як це й повинно було бути у 1994 р., було зроблено на Конституцію 1978 р.

Конституція не містить вимог щодо кворуму, необхідного для проведення засідань парламенту, внаслідок чого посилання, зроблене з цього питання у Регламенті, втратило свій зміст. Таким чином положення про кворум взагалі зникло із українського законодавства [38, с. 192-193].

Сьогодні ми можемо спостерігати таку ситуацію, коли всі пленарні засідання парламенту України відкриваються за присутності більше як 300 депутатів. Але це тільки дані реєстрації депутатів, у залі кількість депутатів значно менша. Це певною мірою пов'язано із положеннями Регламенту, згідно яких була запроваджена норма про визначення лише певного дня на тиждень для голосування, що і спричинило таке становище. Якщо процедура роботи парламенту допускає проведення засідань, на яких провадитиметься лише розгляд питань без прийняття по них остаточного рішення, то таке становище залишатиметься незмінним, що у свою чергу позначається на ефективності роботи парламенту.

Навіть поверхове ознайомлення з процедурою проведення парламентом засідань показує, що для розуміння реального характеру різновидів засідань та процедури їх проведення варто враховувати усталені конституційні традиції, соціологічні опитування населення щодо роботи парламенту, певні соціально-економічні і політичні чинники життя суспільства і країни в цілому. Дійсно, реальною можливістю внести свій вклад в рішення проблеми, яка обговорюється парламентом, володіє кожний депутат лише протягом засідання, і забезпечити таку реалізацію має саме визначення порядку проведення засідання. З таких позицій зрозуміло одне, що на яке би засідання не збирався парламент (його палати) – установче, пленарне або спільне, головна їх мета полягає у забезпеченні прийняття вищим представницьким органом держави конституційних рішень загальнодержавного характеру.

Погоджуємося з думкою вчених, які вважають, що «уже давно стало аксіомою державно-правової практики, що будь-який постійно діючий орган влади повинен схвалити порядок провадження справ на своїх засіданнях, тобто визначити порядок денний. Метою його підготовки є розв'язання однієї з основних труднощів у роботі парламенту – нестачі часу» [67, с. 216]. Сучасні парламенти завжди мають більше роботи, ніж депутати в змозі виконати.

Парламент займається вирішенням багатьох питань, ступінь важливості яких різний, тому щоб усі питання різних сфер парламентської діяльності були ефективно вирішені, вони потребують ефективної організації. Отже, відібрати найважливіші питання на певному етапі розвитку держави і є завданням парламенту при визначенні порядку денного, оскільки процес встановлення таких питань впливає на весь хід роботи парламенту. У процесі відбору питань, що підлягають включенню до порядку денного, на думку дослідників цього питання, «перевага надається як самому органу, що здійснює відбір питань, так і положеннями, якими він керується незалежно від того, передбачені вони конституцією, регламентом чи набуті досвідом» [26, с. 109-110].

Встановлення порядку денного в сучасних парламентах, розділених на партійні групи і фракції, має не тільки технічне, але й політичне значення. У XIX ст. в епоху становлення парламентаризму, визначенням порядку денного вважалося лише встановлення часу розгляду тієї чи іншої пропозиції. З підвищенням ролі уряду розпочалося і зростання політичного значення визначення порядку денного. Важливим стає не тільки час, який необхідний для розгляду питань, а й відбір питань, що підлягають обговоренню. Систематичне включення урядом важливих на його погляд питань призвело до зменшення ролі парламенту в державному управлінні та збільшило значення уряду в цьому процесі.

Однак таке положення суперечить демократичному принципу парламентаризму – самостійність парламенту в процесі встановлення порядку денного своєї роботи. В цьому і полягає трудність у визначенні вищим представницьким органом держави свого порядку денного. З таких позицій парламент має знайти компромісне вирішення проблеми визначення порядку денного, яке, з одного боку повинно забезпечити здійснення законодавчих функцій парламенту, з іншого – дозволити урядові мати достатній обсяг повноважень для реалізації функцій державного врядування.

Погоджуємося з думкою вчених, які вважають, що «сучасній конституційно-правовій практиці держав світу відомі декілька способів установлення порядку денного: 1) урядом; 2) керівництвом парламенту за погодженням із лідерами парламентських фракцій; 3) органом палати (парламенту)» [26, с. 161].

Для парламенту України характерна практика підготовки керівництвом парламенту питань порядку денного, який погоджується із керівниками парламентських фракцій. Під порядком денним мається на увазі затверджений рішенням Верховної Ради перелік питань, які підлягають розгляду протягом поточної сесії.

За Регламентом «цей перелік має два розділи: перший – питання, цілком підготовлені для включення до розгляду на пленарних засідань; другий – питання, підготовку і доопрацювання яких парламент доручає здійснити комітетам Верховної Ради і відповідним органам» [11].

Питання першого розділу порядку денного готуються Головою Ради разом із заступниками та Погоджувальною Радою парламентських фракцій і повідомляються депутатам не пізніше, ніж за 10 днів до відкриття чергової сесії. З метою більш докладної підготовки розкладу засідання також запрошуються представники від Президента та Уряду. Порядок денний обговорюється і затверджується в цілому більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради. Якщо депутати не погоджуються затвердити проект порядку денного без обговорення, то розклад засідань приймається Верховною Радою за процедурою скороченого обговорення [11].

Право вносити пропозиції до проекту порядку денного мають особи та органи, які володіють законодавчою ініціативою. Голова Ради за погодженням із Погоджувальною Радою депутатських груп організує попередній розгляд таких пропозицій, при умові їх внесення не пізніше місяця до відкриття чергової сесії, і приймає рішення щодо їх розгляду парламентом та включення до порядку денного сесії. Регламент чітко визначає порядок внесення пропозицій «щодо кожного питання, яке пропонується включити до порядку денного: пропозиція подається з супровідною запискою і проектом закону, постанови чи іншого документу, який пропонується прийняти за цією пропозицією» [11].

Питання порядку денного пленарних засідань Верховної Ради мають динамічний характер. Питання можуть змінюватися, виключатися з порядку денного чи розглядатися в іншій послідовності. Рішення щодо цього приймає Голова Ради, попередньо вислухавши ініціатора такої пропозиції з обґрунтуванням й голову відповідного комітету, та після отримання

повідомлення щодо підготовленості питання до розгляду й терміну надання відповідних документів депутатам.

Відносно відкладання розгляду питання затвердженого порядку денного сесії слід зазначити, що таке рішення може прийматися лише один раз щодо одного й того ж питання порядку денного. Винятком є питання про ратифікацію або денонсацію міжнародних договорів, а також питання про затвердження Державного бюджету.

На основі переліків, які містяться в порядку денному сесії, формуються розклади засідань Верховної Ради на певний тиждень (іноді – на два тижня), згідно з якими відбувається розгляд цих питань у сесійній залі. Проекти розкладів готуються Апаратом за пропозиціями комітетів парламенту. Остаточного вигляду розклад засідань набуває після узгодження на Погоджувальній раді фракцій (груп), якій ця функція надана після прийняття 16 березня 2000 р. нової редакції статті 4.2.4 Регламенту [13], а згодом у 2010 році однойменного Закону України [11]. Відбір з поміж підготовлених до розгляду питань, які включаються до розкладу засідань, провадиться за рішенням Погоджувальної ради, зважаючи на думку її членів про те, які питання є пріоритетними (найбільш актуальними).

Чинні правові норми передбачають участь представників глави держави та уряду у вирішенні питань, пов'язаних з порядком денним чи розкладом засідань, без права вирішального голосу. Таким чином, це питання віднесено до повної дискреції парламенту та його органів. Проте статистика переконливо свідчить, що в своїй роботі парламент достатньо враховує думку уряду та глави держави щодо пріоритетів законодавчої діяльності. За даними Головного організаційного управління Апарату серед прийнятих парламентом законів близько 57 % були внесені на його розгляд урядом чи президентом.

Наведене свідчить, що парламентарії достатньою мірою враховують побажання та пріоритети уряду та Президента при плануванні своєї роботи та формуванні порядку денного, приділяючи у той самий час належну увагу і

власним законопроектам, а тому немає підстав для кардинального перегляду існуючих нормативно-правових положень із цих питань.

Отже, процедура визначення порядку денного Верховної Ради спрямована, насамперед, на забезпечення ефективності діяльності та належної організації роботи парламенту України, її плануванні.

Для працівників Апарату суттєве значення має процедура проведення парламентських дебатів. Парламентські дебати завжди привертають до себе найбільшу увагу виборців, представників акредитованих у парламенті медіа, тому потребують від керівництва парламенту відповідних зусиль з метою не допустити різноманітних інцидентів, а також порушень Регламенту.

Насамперед, дебати - це змагання, тривалі і напружені, між виступаючим «за» і «проти» щодо запропонованої програми. Результатом таких змагань є формування «парламентського акту, який являє собою компромісне рішення, що примірює різні точки зору» [26, с. 98]. У цій відкритій боротьбі випробовується ораторське мистецтво суперників, їх вміння переконувати. Правильна організація дебатів впливає як на ефективність роботи парламенту, так і позначається на його іміджі.

Зазначимо, що процедура проведення парламентських дебатів в багатьох демократичних державах підпорядковується загальним правилам, які регламентують порядок постановки питання на обговорення і мають забезпечити проведення серйозних і справедливих дебатів.

За Регламентом найбільш важливим правилом вважається, що «тільки пропозиція, висунута у встановленому порядку, може стати предметом обговорення». Обговорення одночасно двох пропозицій допускається тільки в деяких парламентах. Друге важливе правило встановлює, що «голова палати ставить на розгляд тільки одне питання, яке сформульовано у формі, запропонованій особою, що його внесла». Третє правило полягає у тому, що «обговорення питання продовжується до того часу, доки голова палати не

оголосить про перехід до іншого питання і не поставить його на розгляд всієї палати». І четверте, «на пленарному засіданні ніхто не може виступати без дозволу головуючого. Виступи повинні стосуватися лише того питання, з якого депутату надано слово. Наявність цих правил дозволяє контролювати хід обговорення пропозицій і виключає можливість відхилятися парламентарями від теми дебатів і самовільно змінювати порядок денний» [11].

За критерієм форми регламентації парламентських дебатів парламенти можна умовно поділити на дві категорії. До першої категорії належать парламенти, за регламентом яких не обмежується тривалість виступів депутатів, наприклад, Сенат Конгресу США. Більшість парламентів переважно обмежують тривалість дебатів розумними рамками як спосіб пришвидшення роботи над законопроектами. У багатьох вищих представницьких органах держави встановлюють обмеження щодо кількості виступів, обмеження на тривалість виступу, але можуть обмежити одночасно і те й інше. Встановлення регламенту дебатів у світовій практиці парламентаризму є найбільш розповсюдженим методом.

Регламент визначає, що для «доповіді депутату надається не менше 10 хвилин, співповіді - 5 хвилин, і заключного слова - 3 хвилини. Для виступаючих за процедури скороченого обговорення, для повторних виступів і внесення запитів і резолюцій - 3 хвилини, для виступів з процедури, з мотивів голосування, пояснень, зауважень, повідомлень, внесення поправок – 2 хвилини. За звичайних обставин час розгляду питання порядку денного не може перевищувати 45 хвилин» [11].

В окремих випадках Верховна Рада може прийняти рішення без обговорення більшістю голосів депутатів від фактичної кількості про надання слова всім ораторам на більш тривалий час. Голова парламенту України може прийняти рішення про припинення депутатом свого виступу, якщо він вважає, що парламентарі вже одержали достатньо інформації з обговорюваного питання.

Для організації обговорення окремих питань порядку денного, за зверненням голови або за пропозицією більшості депутатів, Погоджувальна Рада парламенту може встановити сумарний час для виступу представників кожної депутатської групи не менше 10 хвилин. У випадку закінчення даного часу, голова може відмовити депутатам від депутатської групи в наданні слова. Про своє бажання виступати депутати Верховної Ради повідомляють голову в письмовій формі шляхом подачі заяви, зареєстрованої в секретаріаті парламенту. Парламентар має право виступати тільки з того питання, з якого йому надане слово і не більше двох разів протягом дебатів [11].

Безумовно, що проведення дебатів в парламенті – є джерелом його життєвої сили. Встановлення обмежень у процедурі проведення дебатів спрямовано насамперед на економію часу. Парламенти різних країн встановлюють правила щодо їх обмежень різними засобами. Проте нерідко регламенти палат (парламентів) роблять винятки щодо процедури виступу окремого кола посадових осіб. Так, в Україні, згідно з нормами Регламенту, «до такої категорії відносять глав держав, голів урядів та його членів, а також посадових осіб, призначення яких здійснюється парламентом (палатою): вони користуються правом участі у дебатах, коли цього забажають. Президент, Прем'єр-міністр або уповноважені ними особи, а також особи, призначення яких здійснюється Верховною Радою, або за її згодою, мають право у будь-який час брати слово для виступу з питання, що обговорюється, якщо це стосується кола повноважень їхньої діяльності, але не більше двох разів з одного питання на одному й тому ж засіданні» [11].

У більшості парламентів відповідальність за підтримку порядку при проведенні дебатів покладається на голову (спікера) палати.

Як один з методів економії часу щодо зменшення тривалості дебатів у парламенті може використовуватися процесуальний інститут спрощеної або скороченої процедури. Цей метод досить часто використовується і в парламенті

України. Так, згідно Регламенту після закінчення часу, відведеного на обговорення питання, у разі необхідності обговорення цього питання може продовжитись за скороченою процедурою [11].

У контексті розгляду питання застосування скороченої процедури зауважимо, що за допомогою зазначених процедурних прийомів часто вирішуються найбільш важливі політичні питання. Ефективність зазначених процедур, а їх існує в парламентській практиці набагато більше, у багато разів збільшується від застосування їх у сукупності. Основою парламентаризму є врахування не тільки позиції більшості, але й думки представників опозиції меншості. Ці принципи є ознакою справжньої дієвості даних парламентських процедур.

Підсумовуючи викладене зазначимо, що протягом проведення обговорення, шляхом зіткнення ідей і обміну думками народжується законодавчий акт парламенту. Законодавча діяльність представницьких органів держави має бути ефективною, що досягається швидкістю її роботи. Саме з метою перешкодити затягуванню дебатів із законопроекту, регламенти і передбачають процедури, які дозволяють цього уникнути. Такі правила припускають охорону прав рядових членів парламенту і забезпечують ефективність законодавчого процесу шляхом виключення можливості проведення обструкції. Досягти цього нелегко, але наявність правил проведення дебатів у парламенті має це забезпечити.

Увагу дослідників парламентаризму саме на цей факт процедури голосування звертав М. Амеллер, що «доктринальні положення конституційного права надають особливого значення інституту голосування. Адже прийняття будь-яких ухвал у парламенті робиться шляхом проведення голосування. Саме у такий спосіб виявляється думка більшості з обговорюваного питання, а відповідно до демократичних принципів думка більшості має перевагу перед думкою

меншості і стає обов'язковою для всіх громадян» [26, с. 132]. У зв'язку з цим є проблемні питання щодо фактичної процедури голосування.

По-перше, – політичного характеру може набувати встановлення вимог до більшості голосів, які необхідні для прийняття рішень за парламентською процедурою. Погоджуємося з думкою вчених, які вважають, що «в представницьких органах багатьох країн можуть виникнути серйозні проблеми стосовно виразу «загальна кількість членів палати (парламенту)». Тут необхідно уточнити: йде мова про більшість законної кількості членів палати, тобто тієї, яка повинна бути за конституцією або законом, або фактичний склад, який називаємо списочним складом» [36, с. 104].

Зазвичай під загальним числом розуміється число депутатів парламенту, зазначене в конституції. У встановлених основними законами випадках може вимагатися кваліфікована більшість. Є парламенти, в яких рішення завжди приймаються простою більшістю і взагалі не потребує кваліфікованої більшості (Великобританія); в Ізраїлі рішення приймаються більшістю присутніх [36, с. 104-105].

Конституція (стаття 91) містить припис, згідно з яким Верховна Рада приймає закони, постанови та інші акти більшістю в її конституційного складу, крім випадків, передбачених основним законом. Конституція передбачає вимогу кваліфікованої більшості – дві третини від конституційного складу для подолання вето Президента (стаття 94), а також при вирішенні питань, пов'язаних із внесенням змін до Конституції та усуненням Президента з поста в порядку імпічменту, рішення приймаються відповідно не менш як двома третина та трьома четвертими від конституційного складу Верховної Ради.

Участь депутатів у голосуванні встановлюються конституційним законодавством, регламентом парламенту, зокрема істотні вимоги щодо участі у голосуванні. В Конституції (стаття 84) сказано, що голосування на засіданнях Верховної Ради здійснюється народним депутатом України особисто.

Дещо інакше регламентується право голосування членів парламентів інших держав. У Конституції Франції говориться: «право голосування члени парламенту повинні здійснювати особисто. Органічний закон може дозволити як виняток делегацію права голосу. У цьому випадку нікому не може бути передане більше одного мандата» [36, с. 105]. При цьому «делегатія голосу повинна бути оформлена письмово, передана іншому члену тієї ж палати з оповіщенням її голови, і про тривалість делегування, без чого вона вважається дійсною 8 днів (така процедура дозволяється у 6 випадках: хвороба, військова служба, обґрунтоване знаходження за кордоном та ін.)» [30, с. 341]. Аналогічне положення міститься в Конституції Іспанії, яке встановлює, що голосування членів палати «є особистим і не може передаватися іншим особам» [36, с. 105].

Погоджуємося з думкою вчених, які вважають, що у «прикладних конституційного регулювання цієї проблеми наголос, так чи інакше, робиться на особистій та обов'язковій участі депутатів у голосуванні. Тільки закріплення у відповідних вітчизняних законодавчих актах цих двох важливих моментів може позбавити український парламент від небажаних наслідків «заочного» голосування. Наступна проблема пов'язана із застосуванням різних видів і методів голосування у діяльності парламентів» [30, с. 342]. У різних держав парламенти мають певний вид голосування: таємне чи відкрите, і різні методи голосування: усне, роздільне, поіменне, шляхом підняття рук, уставання та із застосуванням електронних систем.

За аналізом Регламенту голосування в Верховній Раді може бути: відкритим нефіксованим, фіксованим, а також поіменним за допомогою електронної системи підрахунку голосів і таємним шляхом наданих бюлетенів. Сьогодні голосування в парламенті України в більшості випадках відбувається шляхом застосування електронних систем «Рада», оскільки такий метод вважається найбільш точним та ефективним. Зазначимо, що відкрите голосування за допомогою електронної системи здійснюється в одному з двох її

режимів: без фіксації персональних результатів голосування кожного депутата та з фіксацією персональних результатів. Останній режим роботи використовується тільки під час поіменного голосування, яке проводиться за пропозицією будь-якого з депутатів, підтриманою не менше 1/3 частиною депутатів, що беруть участь в голосуванні. Така пропозиція виноситься на обговорення першою серед інших пропозицій щодо методів голосування. Дані про результати поіменного голосування друкуються відразу після його закінчення і надаються представникам депутатських груп за їх зверненням [11].

Правила парламентської процедури не завжди передбачають повну гласність у висвітленні роботи законодавчого органу. У більшості випадках її уникають, коли парламент виступає в якості виборчого органу, наприклад, при призначенні на посаду голови, членів бюро палати або призначенні в різноманітні органи палати, а також тоді, коли він здійснює конституційні прерогативи. Обрання, призначення та затвердження посадових осіб чи колегіальних органів Верховної Ради також проводиться таємним голосуванням. Кожному народному депутату Лічильна комісія видає бюлетень для таємного голосування після пред'явлення ним посвідчення та особистого підпису в реєстрі про одержання бюлетеня, який видається безпосередньо біля приміщення для голосування. Результати такого голосування доповідаються головою Лічильної комісії на пленарному засіданні парламенту [11].

Також у парламенті України існує такий метод голосування як сигнальне голосування, яке, на слушну думку дослідників парламентаризму, «застосовується не для прийняття рішення, а оголошується головуючим для того, щоб з'ясувати кількість депутатів, які не підтримують або заперечують проти тієї чи іншої пропозиції. Сигнальне голосування проводиться без обговорення і здійснюється підняттям руки; при цьому підрахунок голосів не проводиться і про прийняття якогось рішення не оголошується. Головуючий на засідання, Голова

Верховної Ради і його заступники в сигнальному голосуванні участі не беруть» [44, с. 202].

Також є різновид голосування як голосування питань пакетом, застосування якого має місце і в Верховній Раді. Практика голосування питань пакетом дозволяє, наприклад, обрати керівників та склад комітетів парламенту, приймати рішення у складних ситуаціях, наприклад, пакетне голосування грудня 2004 року під час «помаранчевої революції». Але використання такого методу голосування вимагає від парламентів завчасного визначення меж, щоб не приймати в пакеті питання, які несумісні між собою. У цьому питанні доцільно підтримати існуючу точку зору стосовно того, що у регламенті парламенту необхідно чітко визначити випадки пакетного голосування.

Отже, внесення відповідних доповнень має забезпечити ефективну та безперебійну роботу парламенту України.

### **3.3. Упровадження інституту парламентської служби як спосіб підвищення ефективності роботи Апарату Верховної Ради України**

Важливе значення для вдосконалення порядку організації і діяльності парламенту є забезпечення дієвої та ефективної роботи Апарату. У цій роботі вважаємо за необхідне зупинитись на дослідженні найбільш актуальної проблеми, яка стосується впровадження нового інституту парламентської служби в Україні, особливостей нормативно-правового та організаційно-правового регулювання парламентської служби, а також статусу парламентських службовців.

На теперішній час питання державної служби в апараті парламенту врегульовують, зокрема, Конституція, Закони про державну службу, про комітети, Регламент. Зокрема, прийнятий у грудні 2015 року Закон про державну службу, з набрання чинності якого 01 травня 2016 року, надало можливість понад вісім років забезпечити організацію і діяльність державної служби на засадах

ефективності, патріотизму, професіоналізму, політичної неупередженості. Однак, аналіз цього Закону свідчить про необхідність окремого нормативно-правового регулювання, зокрема, є правові норми, які встановлюють деяку специфіку проходження державної служби в Апараті (наприклад, частина 11 статті 44, частина 4 і 11 статті 91 Закону про державну службу).

На необхідність законодавчого врегулювання питання парламентської служби, як аргумент, є те, що на сьогодні служба в певних органах виконавчої влади врегульовано спеціальними законодавчими актами, зокрема, правоохоронних органів (Закони України «Про Національну поліцію», «Про Національне антикорупційне бюро України»), дипломатичної служби (Закон України «Про дипломатичну службу»), служба на митниці і податковій врегульована кодексами України відповідно Митним і Податковим кодексом.

Особливих аспектів проходження державної служби в апараті органу законодавчої влади насправді є більше, ніж передбачає Закон про державну службу. На практиці їх недостатньо для врегулювання специфіки завдань, які покладені на працівників Апарату, без перебільшення унікальних та своєрідних умов парламентської служби.

На наш погляд, деталізоване регламентування служби в Апараті у Законі про державну службу може порушувати цілісний предмет регулювання цієї сфери суспільних відносин, оскільки державна служба існує переважно в органах виконавчої влади. Крім того, деталізоване регламентування парламентської служби у загальному законі може обмежувати відповідні механізми спеціального регулювання. Таким чином, Закон про парламентську службу, як окремий законодавчий акт покликаний врегулювати всі специфічні аспекти проходження служби працівниками, які забезпечують діяльність Верховної Ради.

Згідно з Постановою Верховної Ради «Про порядок денний дванадцятої сесії Верховної Ради дев'ятого скликання» від 03.09.2024 р. № 3939-IX питання

законопроекту «Про парламентську службу» підготовлено до розгляду на пленарних засіданнях цієї сесії [17].

На наш погляд, слушною є думка про «необхідність окремого правового регулювання парламентської служби підтверджує іноземний досвід. У міжнародній практиці статус парламентських служб регулюється конституційно (Австрія, Греція, Канада, ФРН, Норвегія, Швеція), законодавчо (США, Швеція, Великобританія) або визначається внутрішнім регламентом (Франція, Іспанія, Італія, Польща, Фінляндія, Румунія). Наприклад, Регламент роботи Апарату парламенту Іспанії (Estatuto del Personal de las Cortes Generales) визначає парламентських службовців як осіб, які за дійсним призначенням постійно працевлаштовані на професійну службу в парламенті, і отримують заробітну плату із власне парламентського бюджету. У свою чергу, Закон про парламентську службу Австралії (Parliamentary Service Act) було ухвалено як окремий акт з метою утворення аполітичної парламентської служби, яка ефективно забезпечуватиме роботу парламенту. Модельний закон про комісію парламентської служби (Parliamentary Service Commission Bill), розроблений Парламентською асоціацією Співдружності (Commonwealth Parliamentary Association), також містить рекомендацію виокремлення парламентської служби від державної служби у виконавчій гілці влади» [21].

Враховуючи світову практику служби у парламенті з метою забезпечення більш дієвої роботи Апарату необхідним є розроблення та прийняття спеціального Закону про парламентську службу, який покликаний врегулювати як особливості вступу, проходження та припинення служби в Апараті, так і впорядкувати структуру Апарату, повноважень Керівника Апарату, функцій і статусу допоміжних служб, які забезпечують законодавчий процес тощо.

На теперішній час структуру Апарату затверджено Постановою Верховної Ради від 20.04.2000 р. № 1678-III у складі двадцяти двох підрозділів [18].

Якщо окремий законодавчий акт повинен визначати особливий правовий статус Апарату, дану структуру варто закріпити в Законі про парламентську службу з метою забезпечення стабільності роботи апарату органу законодавчої влади.

Напрями діяльності Апарату на цей час врегульовано розпорядженням Голови Верховної Ради «Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради» від 25.08.2011 року № 769. Умовно напрями діяльності поділено на види за підставою класифікації відповідної сфери відносин:

- у сфері правового і наукового забезпечення діяльності Верховної Ради;
- у сфері організаційного забезпечення діяльності Верховної Ради;
- у сфері документального забезпечення діяльності Верховної Ради;
- у сфері інформаційного та комп'ютерно-технологічного забезпечення діяльності Верховної Ради;
- у сфері фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності Верховної Ради;
- тощо [15].

Безпосередньо напрямів діяльності більш ніж 90, які спрямовані на забезпечення надважливої дієвої та ефективної роботи єдиного органу законодавчої влади в Україні – Верховної Ради. Враховуючи наведене, на наш погляд, слушно дані напрями діяльності Апарату врегулювати у Законі про парламентську службу.

Якщо Законом про парламентську службу визначити особливий правовий статус Апарату та його працівників у законотворчій діяльності парламенту, варто передбачити і врегулювати положення стосовно:

- функцій і повноважень Апарату Верховної Ради, оскільки наявність у чинному законодавстві тільки однієї статті 7 у Регламенті явно недостатньо;

- норм, які стосуються посади Керівника Апарату Верховної Ради
- підпорядкування, добору кадрів і ролі голів комітетів та працівників секретаріатів комітетів;
- визначеності правового статусу секретаріатів депутатських фракцій (груп) та їх працівників;
- більшої самостійності Апарату у визначенні особливостей вступу на парламентську службу та її проходження у порівнянні з державною службою;
- порядку проведення, в першу чергу, внутрішнього конкурсу на зайняття вакантної посади в Апараті і тільки в окремих випадках оголошувати зовнішній конкурс (особливості стосовно тимчасово не зайнятих посад працівників, які перебувають у відпустках для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку);
- запровадження більших можливостей щодо фінансово-матеріального заохочення працівників парламентської служби та ін. [19].

Заслуговує на увагу більш чітка регламентація у проєкті Закону про парламентську службу положення щодо службової кар'єри парламентських державних службовців порівняно з чинним законодавством про державну службу. Наприклад, слушними є пропозиції про «можливість просування парламентського державного службовця по службі, яке здійснюється з урахуванням його професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади парламентської державної служби наступної підкатегорії в межах однієї категорії «Б» або «В». Можливість зайняття парламентським державним службовцем, який займає посаду найвищої підкатегорії категорії «В», посади найнижчої підкатегорії категорії «Б». Визначення окремих особливостей підвищення рівня професійної компетентності парламентських державних службовців» [19]. Додаткові гарантії парламентської служби мають забезпечити її відкритість, стимулювати зацікавленість молоді до роботи в Апараті, як пропозиція, може

здійснюватися через стажування молоді, впровадження інституту молодіжного парламенту.

Отже, парламентська служба як вид державної служби – це служба особливого характеру, змістом якої є професійна діяльність парламентських службовців. Як особливий вид публічної служби, яка насамперед виконує функції правового, експертно-наукового, аналітичного, дослідницького, документального, організаційного, інформаційного, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності парламенту.

Вважаю, прийняття Закону про парламентську службу слугуватиме підвищенню статусу Апарату, а законодавче врегулювання функцій та повноважень працівників парламенту більш ефективній роботі Верховної Ради.

### **Висновки до Розділу 3**

Реалізацію покладених на парламент функцій – прийняття законів і ухвалення бюджету, представництво і парламентський контроль, Верховна Рада здійснює саме шляхом відповідних парламентських процедур, жорстке дотримання яких обов'язкове для парламенту і для решти учасників відповідних правовідносин. Вирішення проблем регламентації парламентської діяльності має виключне значення в демократичних країнах всього світу. Для працівників апарату Верховної Ради є важливим забезпечення повноцінної участі депутата у роботі парламенту від самого початку його парламентської діяльності.

Законодавча діяльність представницького органу держави має бути ефективною, що досягається швидкістю її роботи. Саме з метою перешкодити затягуванню дебатів із законопроекту, регламенти і передбачають процедури, які дозволяють цього уникнути. Такі правила припускають охорону прав депутатів парламенту і забезпечують ефективність законодавчого процесу шляхом

виключення можливості проведення обструкції. Досягти цього нелегко, але наявність правил проведення дебатів у парламенті має це забезпечити.

Парламентська служба як вид державної служби, – це служба особливого характеру, змістом якої є професійна діяльність парламентських службовців, пов'язана з правовим, науково-експертним, дослідницько-аналітичним, документальним, організаційним, інформаційним, фінансовим, матеріально-технічним та іншим забезпеченням діяльності парламенту. Прийняття Закону про парламентську службу слугуватиме підвищенню статусу Апарату, а законодавче врегулювання функцій та повноважень працівників парламенту більш ефективній роботі Верховної Ради.

## ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

Парламентаризм є підґрунтям будь-якого політико-правового устрою, він відіграє основну роль в гармонізації інтересів суспільства та держави. Парламентаризм досі вважається політико-правовим феноменом організації державної влади. Воля народу, його право, як джерела державної влади може бути реалізованим в парламенті, який обирається шляхом вільного та демократичного волевиявлення.

Українське поняття парламенту еволюціонує разом з політичною системою, яка пов'язана з парламентаризмом, як і всі демократичні країни світу. Демократизація суспільних відносин трансформує поняття та роль парламенту.

Еволюція сучасної Верховної Ради як представницького законодавчого органу влади є результатом розвитку та трансформації її «радянської» попередниці. Це має як позитивні так і негативні відгуки в процесі розвитку українського парламентаризму.

Проаналізувавши становлення та розвиток конституційних основ організації Верховної Ради, слід зазначити, що за новою Конституцією Верховна Рада була позбавлена статусу найвищого органу державної влади в Україні, та стала набувати ознак парламенту. Вона сформувалась, як парламент, як єдиний всеукраїнський, представницький, колегіальний, обраний шляхом виборів та діючий на постійній основі орган законодавчої влади.

Наразі відсутні досконалі юридичні аргументи, що підтвердили б більш доцільну модель організації українського парламенту. Досі не має одностайності й серед політиків, оскільки бікамеральність певним чином сповільнює роботу парламенту, однак зумовлює вищу якість законотворення.

Враховуючи кризові явища в українському суспільстві, конфронтацію влади, необхідність формування правової системи України, що вимагає побудови раціональної системи законодавчої діяльності, можна говорити про недоцільність запровадження в Україні двопалатного парламенту, у свою чергу

запровадження однопалатного парламенту відповідає історичному досвіду, національній та зарубіжній практиці парламентаризму. Врахування державного устрою України є також суттєвою перевагою однопалатного парламенту.

Кількісний склад загальнонаціональних, представницьких, колегіальних органів державної влади залежить від кількості населення, від структури парламенту, виборчої системи, соціально-економічного стану країни, тобто від сукупності політичних, економічних, соціальних, культурних, правових і внутрішньоорганізаційних факторів.

Конституційний склад Верховної Ради– 450 народних депутатів України. Якщо сприймати цю цифру з урахуванням кількості населення, то вважаю, що чисельний склад Верховної Ради є оптимальним для того, щоб, з одного боку, забезпечити дієздатність парламенту, а з іншого, - можливість представляти різні версти населення, а також підтримувати взаємовідносини, традиційні для народного представництва.

Вибори до українського парламенту базуються на принципах вільності і демократичності, тож якісний склад Верховної Ради не може бути суворо регламентованим.

Верховна Рада відповідно до Конституції є уособленням суверенної волі народу, єдиним вищим представницьким і законодавчим органом держави, який безумовно розвивається в дусі традицій і закономірностей цивілізованих демократичних країн. Становлення даного політико-правового інституту в Україні неможливе без зміцнення і розвитку конституційно-правових засад організації Верховної Ради, без існування чіткої системи норм і правил, які регламентують її матеріально-процесуальне забезпечення.

Вимоги подальшого підвищення ефективності діяльності парламенту України, а саме вдосконалення його внутрішніх механізмів та процедур діяльності (парламентських процедур) й зумовили проведення даного дослідження.

До основних висновків і пропозицій, одержаних внаслідок проведеного дослідження можна віднести:

*1. Вдосконалення конституційного визначення поняття парламент: необхідно доповнити статтю 75 Конституції характеристикою парламенту як представницького органу орган державної влади.*

Поняття «парламент» і «парламентаризм» є поняттями що існують паралельно та переплітаються при потребі взаємодії. Парламент за авторитарних і тоталітарних режимів існує без парламентаризму. Парламентаризм є найвищим рівнем розвитку парламенту та являється системою взаємодії держави і суспільства і існує лише при наявності парламенту.

Визначення суті парламенту, що міститься у статті 75 Конституції, є достатньо правильним та визначає роль Верховної Ради у сучасному державному апараті. Згадана дефініція вдало поєднує в собі лаконічність та юридичну грамотність, однак не містить досить важливого елементу, а саме ознаки парламенту, як представницького органу держави.

Тож, необхідно доповнити статтю 75 Конституції характеристикою парламенту як представницького органу орган державної влади, що вдосконалисть конституційне визначення поняття парламенту.

*2. Розумне обмеження депутатської недоторканості;*

Є всі підстави стверджувати, що депутатський імунітет є інститутом, абсолютно необхідним для нормальної діяльності народних депутатів України. Не можливо ліквідувати інститут депутатської недоторканості повністю, це, зокрема, не узгоджується з практикою переважної більшості розвинутих демократичних країн, де існування депутатського імунітету зафіксовано на конституційному рівні. Це пов'язано з тим, що депутатський імунітет є не лише особистою справою депутата, але й усього парламенту і виборців, яких він представляє. Тому в перспективі в Конституції мають бути передбачені конкретні підстави, коли Верховна Рада має давати згоду на притягнення депутата до

відповідальності без згоди Верховної Ради, коли депутат може бути притягнутий до відповідальності без згоди Верховної Ради. Саме такі підходи містять конституції багатьох країн, які, наприклад, передбачають заборону на затримання, арешт та судове переслідування депутат без відповідної санкції парламенту, за винятком його затримання на місці злочину. Наразі актуальним стало б певне обмеження депутатської недоторканості, але не її повна ліквідація.

*3. Визначити перелік основних та/або обов'язкових комітетів Верховної Ради на законодавчому рівні;*

Не є оптимальною система комітетів Верховної Ради, від яких багато в чому залежить ефективність діяльності представницького органу. Потребує уточнення конституційна норма щодо створення Верховною Радою своїх комітетів. Адже в ряді країн світу постійні комітети (комісії) перераховуються в регламентах, а деякі згадуються і в Конституціях. Чинний Закон про комітети, як і Регламент, не визначають переліку комітетів. Право визначати кількість комітетів надається Верховній Раді. Варто зауважити, що кожне нове скликання починає свою роботу з погодження та затвердження складу комітетів, узгодження їх кількості, назв та наділення їх відповідними повноваженнями. На організаційному етапі діяльності новообраної Верховної Ради подібна невизначеність стримує свідомий вибір і реалізацію побажань депутатів щодо входження до складу того чи іншого комітету. Слід зазначити, що жорстко регламентованого переліку комітетів Верховної Ради встановлювати в законодавчих актах не потрібно, оскільки заздалегідь передбачити предметно визначену компетенцію кожного комітету в конкретних історичних умовах з урахуванням соціально-економічного розвитку нашої країни все-таки неможливо. Проте визначити перелік основних або обов'язкових комітетів, наприклад, в Законі про комітети все ж необхідно.

*4. Надати комітетам Верховної Ради право законодавчої ініціативи;*

Не зовсім чітко визначений і статус комітетів. Зокрема, це стосується права законодавчої ініціативи. Спеціалізація комітетів у певній галузі дає їм можливість бути добре ознайомленими з станом правового регулювання в конкретній сфері. На практиці часто самі комітети виступають ініціаторами внесення законопроектів у Верховну Раду. У зв'язку з цим недоцільно позбавляти комітети права законодавчої ініціативи, які згідно Конституції несуть відповідальність за здійснення законопроектної роботи, що є їх обов'язком. Оскільки кожен з депутатів, котрі працюють у комітетах, може виступати як суб'єкт законодавчої ініціативи, то ініціювання законопроекту комітетом як колективом народних депутатів надавало б проекту більшої ваги.

*5. Вдосконалення нормативного та практичного аспектів роботи тимчасових слідчих комісій та тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради :*

Практика роботи вказаних комісій Верховної Ради сьогодні показує, що вона потребує значних вдосконалень. Доцільно враховувати не тільки власний досвід, а й досвід правової регламентації цього питання у розвинутих демократичних державах.

Закон про тимчасові комісії від 19 грудня 2019 року № 400-IX містить багато неточностей та розбіжностей, зокрема, з Регламентом. Відсутні норма, що регулювали б припинення діяльності комісій у разі не подання та/або не заслуховування звіту комісії на пленарному засіданні Верховної Ради, підстави та строки припинення діяльності секретаріатів відповідних комісій.

*6. Внесення змін до Регламенту, що стосується парламентської процедури;*

Юридичне закріплення парламентської процедури визначає її суть.

В умовах політичних ігор та протистоянь парламент має працювати по чітко сформованим та закріпленим правилам, тож, чітке визначення процедур прийняття відповідних рішень лише прискорить отримання результату.

На сьогоднішній день посилюється необхідність і зростає актуальність змін та доповнень, що стосуються регламентації порядку діяльності Верховної Ради.

Зокрема, досить гостро стоїть питання процедури ухвалення нормативно-правових актів. Потрібно встановити систему голосування за звичайні закони - простою більшістю голосів народних депутатів України (при наявності кворуму).

Мінімальний кворум має бути затверджений з урахуванням міжнародної практики. Абсолютна більшість голосів повинна бути встановлена для ухвалення законів виняткової важливості, перелік яких можна визначити з урахуванням міжнародної практики.

*7. Законодавче закріплення державної служби Апарату як окремого виду публічної служби;*

Діяльність Апарату потребує чітко визначеної нормативно правової бази, оскільки є специфічним органом державної влади, який одночасно є самостійним і залежним. Доцільним є внесення змін з вказаного питання до Регламенту, а також прийняття Закону про парламентську службу, який заповнить існуючі прогалини в роботі апарату.

Тож, принципове значення має прийняття законів, які спрямовані, по-перше, на використання більш високого рівня способу конституційного закріплення порядку регламентації діяльності Верховної Ради; по-друге, на унеможливлення впливу на законодавчу владу інших гілок влади при вирішенні парламентом України питання щодо юридичного регулювання процедури своєї діяльності, а також посилення та унормування діяльності апарату Верховної Ради.

*8. Створення у структурі Апарату окремих підрозділів: з питань визначення відповідності поданих законопроектів вимогам Регламенту;*

*відділ з питань діалогу політичних сил;*

За проведення ґрунтовного аналізу всіх законопроектів, що надходять до Апарату на предмет уникнення повторів, суперечностей з чинним

законодавством та на відповідність вимогам, встановленим Регламентом Верховної Ради має відповідати окремий структурний підрозділ.

Підрозділ з питань міжпартійного діалогу (посередницький), який має забезпечувати підтримку, координацію діяльності депутатських об'єднань, займатиметься організацією зустрічей та нарад представників політичних партій для уникнення та усунення спорів, що виникають під час законодавчого процесу, а також сприятиме вирішенню питань, що виникають під час політичного діалогу та досягнення узгодженості між різними політичними силами.

*9. Законодавче урегулювання діяльності Секретаріатів комітетів Верховної Ради відповідно до їх потреб;*

Необхідно внести зміни до положень Регламенту Верховної Ради які б обумовлювали надання достатньої кількості часу для розгляду законопроектів комітетами Верховної Ради. А також забезпечено необхідними ресурсами, як людськими так і матеріальними.

Застосування зазначених пропозицій мало б позитивний результат для організації діяльності Верховної Ради та забезпечило б ефективну і безперебійну роботу парламенту України.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 02.12.2024).
2. Конституція (Основний Закон) УРСР : затверджена Надзвичайним XIV з'їздом Рад України 30 січня 1937 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/001\\_001#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/001_001#Text) (дата звернення 02.12.2024).
3. Конституція (Основний Закон) УРСР : прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради УРСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09#Text> (дата звернення 02.12.2024).
4. Виборчий кодекс України від 19.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення 02.12.2024).
5. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1990. № 31. Ст. 429. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text> (дата звернення 02.12.2024).
6. Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України) : Закон України від 03.09.2019 р. № 27-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/27-20#Text> (дата звернення 02.12.2024).
7. Про зміни і доповнення до Конституції (Основного Закону) Української РСР : Закон Української РСР від 24 жовтня 1990 р. № 404-XII. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1990. № 45. Ст. 606. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/404-12#Text> (дата звернення 02.12.2024).
8. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 19. Ст. 134. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text> (дата звернення 02.12.2024).
9. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення 02.12.2024).
10. Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України : Закон України від 19.12.2019 р. № 400-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-20#Text> (дата звернення 02.12.2024).

11. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення 02.12.2024).
12. Про статус народного депутата України : Закон України в ред. від 22.03.2001 р. 2328-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 42. Ст. 212. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text> (дата звернення 02.12.2024).
13. Регламент Верховної Ради України : затв. постановою Верховної Ради України від 27.07.1994 р. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 35. Ст. 338. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/129%D0%B0/94-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 02.12.2024).
14. Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою : Указ Президента України від 15.01.2000 р. № 65/2000. Офіційний вісник України. 2000. № 3. Ст. 68. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/65/2000#Text> (дата звернення 02.12.2024).
15. Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України : розпорядження Голови Верховної Ради України від 25.08.2011 р. № 769. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3#Text> (дата звернення 02.12.2024).
16. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи) : постанова Верховної Ради України від 04.02.2020 р. № 488-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/488-IX#Text> (дата звернення 02.12.2024).
17. Про порядок денний дванадцятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання : постанова Верховної Ради України від 03.09.2024 р. № 3939-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3939-IX#Text> (дата звернення 02.12.2024).
18. Про структуру апарату Верховної Ради України : постанова Верховної Ради України 20.04.2000 р. № 1678-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-14#Text> (дата звернення 02.12.2024).
19. Проект закону про парламентську службу від 21.12.2020 р. № 4530. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70725](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70725) (дата звернення 02.12.2024).
20. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції

України (конституційності) Постанови Верховної Ради України "Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України" (справа про утворення фракцій у Верховній Раді України) від 3 грудня 1998 р. № 17-рп/98. URL: <https://ccu.gov.ua/docs/396> (дата звернення 02.12.2024).

21. А як у них? Міжнародний досвід організації управління парламентської служби. Громадянська мережа ОПОРА : вебсайт. URL : <https://rada.oporaua.org/analitika/a-iak-u-nykh/13929-a-iak-u-nykh-mizhnarodnyi-dosvid-orhanizatsii-upravlinnia-parlamentskoi-sluzhby> (дата звернення 02.12.2024).
22. Багатопартійна українська держава на початку ХХ ст.: Програмні документи перших українських політичних партій / упоряд. В. С. Журавський. Київ : Наук.-інформ. підприємство «Пошук», 1992. 96 с.
23. Бандурка О., Древаль Ю. Розвиток парламентаризму – безповоротний. Голос України. 1999. № 232. С. 9.
24. Борденюк В. І. Верховна Рада України – парламент України. Вибори – шлях до демократичного суспільства : метод. матер. з питань виборчого процесу / за ред. В.М. Князева. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. С. 38-52.
25. Борденюк В. І. Двопалатний парламент: історичний досвід та можливості функціонування в унітарній державі. Політична реформа – гарантія демократичного розвитку українського суспільства : наук.-метод. матеріали на допомогу лекторам. Київ : Вид-во УАДУ, 2003. С. 62-77.
26. Бостан С. К. Форми державного правління країн Європейського Союзу: юридичні моделі і політична практика : монографія. Київ : Центр навчальної літератури, 2018. 204 с.
27. Верховна Рада України : інформаційний довідник / авт.-упор. М. Ярош (кер. кол.), А. Пивовар, А. Погорєлова. Вип. 2. Київ : Парламентське вид-во, 2002. 160 с.
28. Гавриш С. Парламентаризм на чолі суспільного прогресу. Віче. 2001. № 7. С. 3-17.
29. Гелей С. Д., Рутар С. М. Політико-правові системи світу : навч. посіб. Київ : Центр навчальної літератури, 2017. 346 с.
30. Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики. Чернівці : Вид-во Рута, 1998. 483 с.

- 31.Голишев В. Парламентські об'єднання: досвід демократичних країн Заходу та України. Людина і політика. 2003. № 3(27). С. 13-19.
- 32.Горбач В. Парламентський бікамералізм та українська політична реальність. Політичний календар. 2003. № 2. С. 15-23.
- 33.Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи : монографія / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2001. 654 с.
- 34.Єрмолаєв В. М. Вищі представницькі органи влади в Україні: історія, теорія та практика : монографія. Харків : Право, 2017. 448 с.
- 35.Єрмолін В. П. Контроль за органами виконавчої влади к складова розвитку парламентаризму в Україні. Парламентаризм в Україні: теорія та практика : матеріали наук. конф., 26 червня 2001 р. Київ, 2001. С. 404-407.
- 36.Журавський В. С. Організація парламентів: питання порівняльного аналізу : навч. посіб. / за заг. ред. О. Н. Ярмиша. Харків : НУВС, 2001. 136 с.
37. Журавський В. С. Правове регулювання статусу та діяльності комітетів та комісій парламенту. Юридичний вісник. 2001. №1. С. 103-107.
- 38.Журавський В. С. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми). Київ: Парламентське вид-во, 2002. 344 с.
- 39.Заєць А. П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. Київ : Парламентське вид-во, 1999. 248 с.
- 40.Кислий П. С., Рахімкулов Е. Р. Народний депутат України: представник влади народу. Київ : К.І.С., 2002. 98 с.
- 41.Колодій А. М., Олійник А. Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 304 с.
- 42.Колодій А. М. Парламент України: місце в системі розподілу влад та перспективи його удосконалення. Парламентаризм в Україні: теорія та практика : матеріали наук. конф., 26 червня 2001 р. Київ, 2001. С. 213-217.
- 43.Конституційне право України. Академічний курс : підручник. У 2 т. / за ред. В. Ф. Погорілка. Т. 1. Київ : Юрид. думка, 2006. 544 с.
- 44.Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2000. 320 с.

- 45.Кривенко Л. Т. Верховна Рада України. Київ : Ін Юре, 1997. 47 с.
- 46.Кривенко Л. Т. Конституційна модель Верховної Ради. Повернення до майбутнього. Віче. 2002. № 10. С. 17-23.
- 47.Кривенко Л. Т. Історико-порівняльний погляд на проблеми парламенту. Вісник Академії правових наук України. 2000. № 4. С. 50-60.
- 48.Кривенко Л. Т. Парламент без парламентаризму? Віче. 1997. № 4. С. 13-32.
- 49.Кривенко Л. Т. Парламент і парламентаризм: теоретичні основи. Парламентаризм в Україні: теорія та практика : матеріали наук. конф., 26 червня 2001 р. Київ, 2001. С. 246-251.
- 50.Кривенко Л. Т. Регламентація діяльності парламенту і парламентська реформа в Україні. Юридичний вісник. 1999. № 4. С. 60-65.
- 51.Кривенко Л. Український парламент: двопалатність чи однопалатність? Віче. 1999. № 9. С. 3-19.
- 52.Легін Л. М. Законодавчий процес в Україні: теоретико-правове дослідження : монографія. Харків : Право, 2015. 134 с.
- 53.Лисенков С. Л. Конституція України: матеріали до вивчення. Київ : Либідь, 1997. 160 с.
- 54.Манчуленко Г., Філіпчук В. Народний депутат України: конституційно-правовий статус. Віче. 1998. № 1. С. 3-11.
- 55.Майданник О. Деякі проблеми законодавчого забезпечення контрольних функцій парламенту. Право України. 2000. № 12. С. 128-130.
- 56.Мартиненко П. Бікамералізм як аспект демократичного представництва. Політичний календар. 2003. № 2. С. 3-9.
- 57.Мудра О. Роль комітетів Верховної Ради України у законодавчому процесі. Право України. 2000. № 12. С. 29-32.
- 58.Народ — джерело влади : метод. матеріали до питань всеукраїнського референдуму / за заг. ред. В .М. Князева. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. 40 с.
- 59.Олійник А. С. Організаційно-правові питання забезпечення законодавчої діяльності в Україні : дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 1998. 207 с.
- 60.Плахотнюк Н. Г. Контроль як провідна функція українського парламенту (організаційний аспект). Парламентаризм в Україні: теорія та практика : матеріали наук. конф., 26 червня 2001 р. Київ, 2001. С. 246-251.

- 61.Самостійна Україна : зб. програм українських політичних партій початку ХХ ст. / упоряд. О. Федьков. Тернопіль : Ред.-видав. відділ управління по пресі, 1991. 82 с.
- 62.Скомороха В. Є. Парламентаризм та конституційна юстиція в Україні: теорія і практика. Правова держава : щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАНУ. Вип. 13. Київ, 2002. С. 109-114.
- 63.Соболева Т. До питання партійної дисципліни в парламенті. Парламент. 2001. № 1. С. 31-33.
- 64.Спіровські І. Регламент у правовій системі. Регламенти у парламентській практиці : матеріали міжн. конф., 8-11 трав. 1994 р. Варшава, 1995. С. 145-148.
- 65.Таранов А. П. Історія Конституції Української Радянської Соціалістичної республіки. Київ : Вид-во Академії наук УРСР, 1957. 166 с.
- 66.Тихонова Є. Роль і функції комітетів Верховної Ради України в здійсненні конституційних повноважень парламенту. Парламентар. 1998. № 1. С. 6-7.
- 67.Український парламентаризм: минуле і сучасне / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Парламентське вид-во, 1999. 368 с.
- 68.Цвік М. В. Взаємодія законодавчої, виконавчої гілок влади та референдуму в системі народовладдя. Вісник Академії правових наук України. 2000. № 3. С. 27-35.
- 69.Шаповал В.М., Борденюк В.І., Журавльова Г.С. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні : навч.посіб. Київ : Вид-во УАДУ, 2000.216 с.
- 70.Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм. Київ : Основи, 1993. 143 с.
- 71.Шаповал В. Парламентаризм в Україні: пошуки парадигми чи рух до нового? Віче. 1997. № 5. С. 14-24.
- 72.Шевчук А. Фракційна структура Верховної Ради України: етапи становлення та перспективи розвитку. Парламент. 2001. № 1. С. 3-4.
- 73.Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади реалізації Конституції України. Вісник Академії правових наук України. 1997. № 4. С. 12-21.
- 74.Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади розвитку українського парламентаризму. Віче. 1997. № 12. С. 23-29.

- 75.Ярмиш О. Н. Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : навч. посіб. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 672 с.

**ДОДАТКИ**  
**Додаток 1**  
**ПЕРЕЛІК КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ дев'ятого скликання**

| <b>№<br/>п/п</b> | <b>Назва комітетів</b>                                                                                                                          | <b>Кількість<br/>народних<br/>депутатів</b> | <b>Кількість<br/>підкомітетів</b> |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------------|
| 1.               | Комітет з питань аграрної та земельної політики                                                                                                 | 30                                          | 9                                 |
| 2.               | Комітет з питань антикорупційної політики                                                                                                       | 11                                          | 9                                 |
| 3.               | Комітет з питань бюджету                                                                                                                        | 36                                          | 9                                 |
| 4.               | Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики                                                                                         | 17                                          | 8                                 |
| 5.               | Комітет з питань екологічної політики та природокористування                                                                                    | 17                                          | 7                                 |
| 6.               | Комітет з питань економічного розвитку                                                                                                          | 15                                          | 9                                 |
| 7.               | Комітет з питань енергетики та житлово-комунальних послуг                                                                                       | 26                                          | 13                                |
| 8.               | Комітет з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування                                                                     | 17                                          | 12                                |
| 9.               | Комітет з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва                                                                      | 14                                          | 8                                 |
| 10.              | Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу                                                                                      | 8                                           | 5                                 |
| 11.              | Комітет з питань молоді і спорту                                                                                                                | 7                                           | 5                                 |
| 12.              | Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки                                                                                      | 20                                          | 7                                 |
| 13.              | Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування                                | 26                                          | 13                                |
| 14.              | Комітет з питань освіти, науки та інновацій                                                                                                     | 11                                          | 6                                 |
| 15.              | Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнаціональних відносин | 11                                          | 5                                 |
| 16.              | Комітет з питань правової політики                                                                                                              | 19                                          | 7                                 |
| 17.              | Комітет з питань правоохоронної діяльності                                                                                                      | 23                                          | 8                                 |
| 18.              | Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України                                                    | 10                                          | 7                                 |
| 19.              | Комітет з питань свободи слова                                                                                                                  | 4                                           | 3                                 |
| 20.              | Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів                                                                                  | 11                                          | 7                                 |
| 21.              | Комітет з питань транспорту та інфраструктури                                                                                                   | 22                                          | 10                                |
| 22.              | Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики                                                                                        | 32                                          | 16                                |
| 23.              | Комітет з питань цифрової трансформації                                                                                                         | 7                                           | 3                                 |
|                  | <b>В с ь о г о:</b>                                                                                                                             | <b>394</b>                                  | <b>186</b>                        |

**Додаток 2**  
**СПИСОК депутатських фракцій (депутатських груп)**  
**у Верховній Раді України дев'ятого скликання**

| № з/п | Назва депутатської фракції (групи)<br>(скорочена назва)                                                                                              | Кількість народних депутатів | Прізвища та ініціали голови і заступників голови фракції (групи)                                                                                                                                                                       |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.    | Депутатська фракція ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ "СЛУГА НАРОДУ"<br>(фракція "СЛУГА НАРОДУ")                                                                     | 233                          | Арахамія Д.Г.<br>Гришина Ю.М.<br>Кісель Ю.Г.<br>Коржавченков Ю.В.<br>Кравчук Є.М.<br>Кульченко А.В.<br>Мисягін Ю.М.<br>Мотовиловець А.В.<br>Мулик Р.М.<br>Савченко О.С.<br>Струневич В.О.<br>Сушко П.М.<br>Ткаченко М.М.<br>Шуляк О.О. |
| 2.    | Депутатська фракція політичної партії Всеукраїнське об'єднання "Батьківщина" у Верховній Раді України дев'ятого скликання<br>(фракція "Батьківщина") | 23                           | Тимошенко Ю.В.<br>Соболев С.В.                                                                                                                                                                                                         |
| 3.    | Депутатська фракція ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ "ЄВРОПЕЙСЬКА СОЛІДАРНІСТЬ"<br>(фракція ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ "ЄВРОПЕЙСЬКА СОЛІДАРНІСТЬ")                           | 27                           | Герасимов А.В.<br>Геращенко І.В.                                                                                                                                                                                                       |
| 4.    | Депутатська фракція Політичної Партії "ГОЛОС"<br>(фракція Політичної Партії "ГОЛОС")                                                                 | 19                           | Устінова О.Ю.<br>Клименко Ю.Л.                                                                                                                                                                                                         |
| 5.    | Депутатська група "Партія "За майбутнє"<br>(депутатська група "Партія "За майбутнє")                                                                 | 17                           | Батенко Т.І.                                                                                                                                                                                                                           |
| 6.    | Депутатська група "ДОВІРА"<br>(депутатська група "ДОВІРА")                                                                                           | 19                           | Кулініч О.І.<br>Лунченко В.В.                                                                                                                                                                                                          |
| 7.    | Депутатська група "Платформа за життя та мир" у Верховній Раді України<br>(депутатська група "Платформа за життя та мир")                            | 21                           | Бойко Ю.А.                                                                                                                                                                                                                             |
| 8.    | Депутатська група "Відновлення України" у Верховній Раді України дев'ятого скликання<br>(депутатська група "Відновлення України")                    | 18                           | Славицька А.К.                                                                                                                                                                                                                         |
|       |                                                                                                                                                      | <b>377</b>                   |                                                                                                                                                                                                                                        |
|       | Народні депутати, які не входять до складу депутатських фракцій (груп)                                                                               | 22                           |                                                                                                                                                                                                                                        |
|       | <b>ВСЬОГО</b>                                                                                                                                        | <b>399</b>                   |                                                                                                                                                                                                                                        |

## Додаток 3

## ПЕРЕЛІК діючих тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій у Верховній Раді України дев'ятого скликання

| №<br>п/п | Назва комісії                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.       | Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з питань правового статусу ветеранів війни                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 2.       | Тимчасова спеціальна комісія з питань формування і реалізації державної політики щодо відновлення територіальної цілісності та забезпечення суверенітету                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 3.       | Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України для проведення розслідування відомостей щодо дотримання вимог законодавства під час зміни власників інформаційних телеканалів та забезпечення протидії інформаційному впливу Російської Федерації                                                                                                                                                                                                                                        |
| 4.       | Тимчасова слідча комісія з питань розслідування пожежі (вибухів) на складах боєприпасів в м. Ічня (Чернігівська обл.), м. Калинівка (Вінницька обл.), м. Балаклія (Харківська обл.), м. Сватове (Луганська обл.), м. Кривий Ріг (Дніпропетровська обл.) у період з 2014 по 2018 роки                                                                                                                                                                                                     |
| 5.       | Тимчасова слідча комісія з питань розслідування можливих фактів порушення законодавства України та зловживання службовим становищем президентом Української асоціації футболу (Федерації футболу України), головою Комітету Верховної Ради України з питань бюджету Верховної Ради України восьмого скликання Павелком А.В. при вирішенні питання фінансування та реалізації бюджетної програми "Будівництво футбольних полів зі штучним покриттям в регіонах України" у 2017-2018 роках |
| 6.       | Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України для здійснення парламентського контролю за розслідуванням нападів на Катерину Гандзюк та інших громадських активістів протягом 2017-2018 років                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 7.       | Тимчасова слідча комісія для проведення розслідування відомостей щодо укладання Угоди між Міністерством фінансів України та Спеціальним комітетом кредиторів з реструктуризації зовнішнього боргу у 2015 році                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 8.       | Тимчасова слідча комісія з питань розслідування оприлюднених у засобах масової інформації фактів можливих корупційних дій посадових осіб органів державної влади, які призвели до значних втрат дохідної частини Державного бюджету України                                                                                                                                                                                                                                              |
| 9.       | Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з питань захисту прав інвесторів                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 10.      | Тимчасова слідча комісія України з питань розслідування фактів корупції в органах державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 11.      | Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування причин виникнення у 2020 році масштабних пожеж у Луганській області та дій/бездіяльності Луганського обласного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій і Луганської обласної державної адміністрації - Луганської обласної військово-цивільної адміністрації щодо вчасного реагування на виникнення та недопущення виникнення подій надзвичайного характеру                                   |
| 12.      | Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування причин збитковості підприємств вугільно-промислового комплексу                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

| №<br>п/п | Назва комісії                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 13.      | Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань перевірки та оцінки стану акціонерного товариства "Українська залізниця", розслідування фактів можливої бездіяльності, порушення законодавства України органами управління зазначеного підприємства, що призвели до значного погіршення технічного стану підприємства та основних виробничих показників                                            |
| 14.      | Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування випадків та причин порушення прав дитини під час здійснення децентралізації повноважень з питань охорони дитинства, реформування системи закладів інституційного догляду та виховання, реалізації права дитини на сімейне виховання та усиновлення, розвитку (модернізації) соціальних послуг                                        |
| 15.      | Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування можливих протиправних дій представників органів державної влади та інших осіб, що могли сприяти порушенню державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності України і становити загрозу національній безпеці України                                                                                             |
| 16.      | Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з питань захисту прав інвесторів                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 17.      | Тимчасова слідча комісія з питань розслідування можливих протиправних дій посадових осіб Державного космічного агентства України (Національного космічного агентства України) та підприємств космічної галузі, зокрема під час реалізації проектів "Либідь" та "Циклон-4"                                                                                                                                   |
| 18.      | Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування смерті (вбивства) народного депутата України Полякова Антона Едуардовича                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 19.      | Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування фактів можливих корупційних дій посадових осіб Державної податкової служби України, Державної митної служби України, що могли призвести до зменшення надходжень до державного бюджету, та можливих зловживань у сфері фінансово-господарської діяльності акціонерного товариства "Національна акціонерна компанія "Нафтогаз України" |
| 20.      | Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування фактів, які сприяли тимчасовій окупації Автономної Республіки Крим                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 21.      | Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування обставин, що призвели до смерті судді Автозаводського районного суду м. Кременчука Полтавської області Лободенка Олександра Станіславовича та міського голови міста Кременчука Полтавської області Бабаєва Олега Мейдановича                                                                                                         |
| 22.      | Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування можливих фактів незаконного та неефективного проведення органами державної влади, органами місцевого самоврядування заходів щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції земельних відносин (земельної децентралізації)                                                                                                      |
| 23.      | Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з питань міжнародного гуманітарного та міжнародного кримінального права в умовах збройної агресії Російської Федерації проти України                                                                                                                                                                                                                    |
| 24.      | Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з питань моніторингу отримання і використання міжнародної матеріально-технічної допомоги під час дії воєнного стану                                                                                                                                                                                                                                     |

| №<br>п/п | Назва комісії                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 25.      | Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з попереднього розгляду питань, які могли призвести до кризових явищ на енергетичному ринку України напередодні та під час збройної агресії Російської Федерації проти України                                                                                                                                                                                                        |
| 26.      | Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування фактів сексуального насильства, вчиненого внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 27.      | Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування можливих порушень законодавства України у сфері отримання, розподілу, транспортування, зберігання, використання за цільовим призначенням гуманітарної та іншої допомоги, а також неефективного використання державного майна, яке може бути використане для тимчасового розміщення внутрішньо переміщених осіб та забезпечення інших потреб держави                |
| 28.      | Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування можливих фактів неефективної діяльності Державного агентства лісових ресурсів України, Державного агентства водних ресурсів України та Державної екологічної інспекції України, їх територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, які могли призвести до зменшення надходжень до державного та місцевих бюджетів |
| 29.      | Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з питань захисту прав інвесторів                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 30.      | Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування фактів корупції на державних підприємствах, в установах та організаціях Національної академії аграрних наук України                                                                                                                                                                                                                                                |
| 31.      | Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування можливих фактів порушень законодавства України посадовими особами Бюро економічної безпеки України, органів державної влади та інших державних органів, які здійснюють повноваження у сфері економічної безпеки, що могли призвести до зменшення надходжень до державного та місцевих бюджетів                                                                     |
| 32.      | Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування можливих фактів порушення законодавства під час відчуження об'єктів державної власності України, розташованих за кордоном                                                                                                                                                                                                                                          |
| 33.      | Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування можливих фактів незаконної діяльності у сфері фінансових послуг та ринків фінансових послуг, яка здійснюється з використанням інформаційних, електронних комунікаційних, інформаційно-комунікаційних систем та електронних комунікаційних мереж                                                                                                                    |
| 34.      | Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з питань моніторингу отримання і використання міжнародної матеріально-технічної допомоги                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 35.      | Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України для підготовки та комплексного врегулювання питань надання соціальних гарантій ветеранам війни, Захисникам і Захисницям України та членам їх сімей, членам сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, членам сімей загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України                                                                                                                 |
| 36.      | Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з питань правового статусу, соціальної підтримки, медичного забезпечення ветеранів війни, військовослужбовців, Захисників і Захисниць та членів їх сімей                                                                                                                                                                                                                              |
| 37.      | Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування можливих порушень законодавства України при здійсненні публічних закупівель під час дії воєнного стану                                                                                                                                                                                                                                                             |

| №<br>п/п | Назва комісії                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 38.      | Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з питань підготовки проекту основних засад державної політики України щодо взаємодії з національними рухами малих та корінних народів Російської Федерації                                                                                                                                                                                                                                        |
| 39.      | Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування можливих фактів порушення законодавства України у Міністерстві оборони України, Збройних Силах України, інших утворених відповідно до законів України військових формуваннях, правоохоронних органах спеціального призначення, посади в яких комплектуються військовослужбовцями                                                                                               |
| 40.      | Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування можливих фактів порушення законодавства України щодо експорту, імпорту товарів, країною походження або країною призначення яких є Російська Федерація                                                                                                                                                                                                                          |
| 41.      | Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування можливих фактів порушень законодавства України щодо фінансування лікування та реабілітації військовослужбовців у медичних закладах                                                                                                                                                                                                                                             |
| 42.      | Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з питань захисту майнових та немайнових прав внутрішньо переміщених та інших осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України                                                                                                                                                                                                                                     |
| 43.      | Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування можливих протиправних дій посадових осіб органів державної влади, інших державних органів та суб'єктів господарювання державного сектору економіки, що могли завдати шкоди економічній безпеці України                                                                                                                                                                         |
| 44.      | Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з питань моніторингу та оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади в місті Києві – столиці України під час воєнного стану                                                                                                                                                                                                               |
| 45.      | Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з питань захисту прав інвесторів                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 46.      | Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з питань використання коштів державного бюджету України, спрямованих на облаштування фортифікаційних споруд та інженерних загороджень на лінії зіткнення, а також на виготовлення та закупівлю безпілотних літальних апаратів та засобів радіоелектронної боротьби для військових частин і підрозділів Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань |
| 47.      | Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з питань моніторингу отримання і використання міжнародної матеріально-технічної допомоги                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |