

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ

Розглянуто організаційні засади діяльності комітетів Верховної Ради України. Прослідковано взаємозв'язок цієї діяльності з низкою принципових питань теоретико-методологічного характеру. Систематизовано основні напрями та підходи до проблематики організації діяльності українського парламенту. Показано взаємозв'язок інерційності політичної системи України з недоліками парламентської діяльності. Обґрунтовано можливості політико-правових механізмів функціонування парламенту щодо стабілізації політичного та соціально-економічного життя країни.

Ключові слова: парламентський процес, суб'єкти законодавчої ініціативи, парламентська діяльність, парламентський контроль, громадянське суспільство.

Баскакова Ю. В. Организационные основания деятельности комитетов Верховного Совета Украины: теоретические и практические аспекты

Рассмотрены организационные основы деятельности комитетов Верховной Рады Украины. Прослежены взаимосвязь указанной деятельности с рядом принципиальных вопросов теоретико-методологического характера. Систематизированы основные направления и подходы к проблематике организации деятельности украинского парламента. Показана взаимосвязь инерционности политической системы Украины с недостатками парламентской деятельности. Обоснованы возможности политико-правовых механизмов функционирования парламента по стабилизации политической и социально-экономической жизни страны.

Ключевые слова: парламентский процесс, субъекты законодательной инициативы, парламентская деятельность, парламентский контроль, гражданское общество.

Baskakova Iliia. Organizational foundations for the activity of the committees of the Supreme Council of Ukraine: theoretical and practical aspects

The article discusses the organizational foundations of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine. The interrelation of the specified activity with a number of fundamental questions of theoretical and methodological nature is traced. The main

directions and approaches to the problems of organizing the activities of the Ukrainian parliament are systematized. The interrelation of inertia of the political system of Ukraine with deficiencies of parliamentary activity is shown. The possibilities of political and legal mechanisms for the functioning of the parliament to stabilize the political and socio-economic life of the country are substantiated.

Keywords: *parliamentary process, subjects of legislative initiative, parliamentary activity, parliamentary control, civil society.*

Організація діяльності комітетів Верховної Ради України пов'язана із низкою питань, зокрема й теоретико-методологічного характеру. Одна з основних проблем такої діяльності — незадовільний стан здійснення парламентських процедур, недовіра депутатських звернень і запитів, хаотичність проведення парламентських слухань. Незважаючи на велику кількість праць, присвячених дослідженню різних аспектів діяльності комітетів Верховної Ради України, необхідно констатувати, що у науковій літературі так і не сформовано усталеного, повноцінного, комплексного підходу до заявленої проблематики.

Питанням діяльності парламентських комітетів присвячено значний масив наукової літератури. Протягом останнього часу важливі аспекти конституційно-правової природи та контрольної діяльності парламентських комітетів і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України ставали предметом наукових праць Ю. М. Тодики, В. М. Шаповала, О. Ф. Андрійко, О. Л. Анохіна, Ю. Г. Барабаша, В. А. Гошовської, Ю. Д. Древалю, С. В. Ківалова, Л. Т. Кривенко, О. О. Майданник, Н. Л. Омельченка, М. П. Орзіха, А. І. Погорелової, О. М. Порубенського, М. В. Развадовської, С. В. Саса та інших українських науковців. Питанням діяльності парламентських комітетів у парламентах зарубіжних країн присвячували свої праці С. А. Авак'ян, А. С. Автономов, М. Амелер, М. В. Баглай, С. В. Бендюріна, Ч. Р. Вайз, Р. Ш. Караєв, А. Д. Керімов, О. В. Коврякова, М. А. Моргунова, В. К. Стеніна, Ю. В. Тороп, В. Є. Чиркін та інші науковці.

Аналіз наукових праць провідних учених свідчить, що існуючі проблеми взаємодії парламентських комітетів з вищими органами виконавчої влади в Україні є достатньо новим і малодослідженим напрямом для вітчизняної науки. Науковці розглядають

діяльність парламентських комітетів переважно під кутом зору повноважень усього парламенту, участі в законопроектній діяльності та здійсненні парламентського контролю в умовах розвитку конституціоналізму. Відтак особливо актуальною сьогодні, як для науки політології, так і для практики, є проблема організації діяльності комітетів та депутатського корпусу законодавчого органу влади на шляху становлення парламентаризму.

У відповідності з вищезазначеним метою даної статті є огляд й упорядкування сформованих за визначеними критеріями у доктрині конституційного права та політології напрямів та підходів до визначення організаційних засад діяльності комітетів Верховної Ради України, аналіз нормативно-правової бази забезпечення діяльності парламентських комітетів та парламентарів, а також викладення авторського бачення та систематизація законопроектних змін до Регламенту Верховної Ради України. Зазначене дає змогу узагальнено окреслити пріоритетні напрями і завдання його реформування відповідно до Концепції комплексних змін до Регламенту Верховної Ради України, розповсюдженої в часописі «Парламент», що є частиною проекту, який реалізує Лабораторія законодавчих ініціатив в рамках Програми USAID «Рада: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво»¹.

На конституційному рівні діяльність парламентських комітетів, їх повноваження закріплені ч. 2 ст. 89 Конституції України, яка визначила їх у якості допоміжних органів Верховної Ради України, що «здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради України». Методологічною основою для визначення організаційно-правових засад у діяльності парламентських комітетів є Регламент Верховної Ради України, який регулює та охороняє, на підставі реалізації відповідних процесуально-процедурних норм, порядок роботи (діяльності) Верховної Ради України, її органів та посадових осіб, а також порядок здійснення нею парламентських функцій та окремих парламентських процедур².

Практика діяльності парламентів багатьох країн світу свідчить, що ефективне здійснення парламентом своїх функцій можливе

лише за умови організації належної діяльності його структурних підрозділів. Завдяки допоміжним парламентським органам діяльність парламенту набуває впорядкованого, планомірного характеру. Значною є роль парламентських структур під час реалізації парламентом контрольних функцій. Міжнародний та вітчизняний досвід свідчать, що контроль за діяльністю уряду в парламентських комітетах є найбільш дієвим засобом запобігання безвідповідальній діяльності органів виконавчої влади, відстоювання основ правової держави та формування громадянського суспільства, гарантування рівності всіх перед законом і зміцнення демократичних принципів як основи повноцінного функціонування, гармонійного розвитку держави та суспільства. Своєю чергою, дослідження передбачених у парламентському законодавстві України форм і видів діяльності постійних комітетів Верховної Ради України дає змогу виявити причини низького рівня парламентського контролю за органами виконавчої влади в Україні, прогалини та суперечливі положення парламентського законодавства, визначити організаційно-правові заходи, що сприятимуть підвищенню ефективності діяльності парламентських органів.

Згідно з Конституцією, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову відповідно до ст. 6 Конституції України. В основному законі ст. 75 визначено, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України. Оскільки носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі є народ, а народ може здійснювати владу безпосередньо і через органи державної влади, діяльність парламенту є формою опосередкованого управління народом державою³.

Згідно із Законом України «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995 № 116/95-ВР комітет Верховної Ради України — орган Верховної Ради України, який утворюється з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій. Комітет відповідальний перед Верховною Радою України і підзвітний їй. Діяльність

комітетів координує Голова Верховної Ради України згідно з Конституцією України та в порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України⁴.

Аналізуючи вищезазначене, можна зазначити, що парламент є уособленням частини державної інституції, а саме: є однією із гілок влади, які в сукупності утворюють собою організацію державної влади. Унікальність парламенту як політичного інституту полягає в його ролі посередника між суспільством і органами виконавчої влади; системи, у якій формується владна воля нації на основі представництва структурованих груп інтересів на державному рівні. Верховна Рада, як орган державної влади, покликана забезпечувати діяльність держави шляхом своєї парламентської діяльності. Державні органи призначаються саме для безпосереднього здійснення державної влади, для цього вони наділяються повноваженнями державно-владного характеру, керують державою, соціальними процесами та суспільними справами. Отже, діяльність Верховної Ради є діяльністю державно-владного органу, що за своїм характером є формою опосередкування діяльності держави.

У науковій літературі є загальноприйнятим погляд, відповідно до якого постійні комітети парламенту вважаються його допоміжними органами, що утворюються з депутатів для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень парламенту. Система парламентських комітетів вважається сильною тоді, коли в даних органах концентрується основна політична і законодавча влада парламенту, а також відбувається процес напрацювання його рішень⁵.

На нашу думку, варто погодитися з висновком О. Майданик, що для оптимізації діяльності комітетів парламенту України зі здійснення контрольних повноважень за діяльністю уряду в законодавстві необхідно передбачити, що «комітети ВР України повинні здійснювати певні контрольні повноваження щодо діяльності «профільних» міністерств і відомств». О. Майданик стверджує, що, «реалізуючи зазначені контрольні повноваження, комітет, за наслідками здійснюваного ним контролю, має надавати

фахову оцінку діяльності органу виконавчої влади, посадової особи, що має бути основою для оцінки їх діяльності та, при виявленні відхилень від приписів закону, — вжиття заходів впливу щодо їх усунення»⁶.

Конституційно-правовою основою забезпечення діяльності парламентських комітетів та парламентарів є наступні нормативно-правові джерела: Конституція України 28.06.1996 № 254к/96-ВР⁷, закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР⁸, Закон України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року N 2790-XII⁹, Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 року № 1861-VI¹⁰, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII¹¹, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18 липня 2007 р. № 950¹², Постанова Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання» від 04.12.2014 № 22-VIII¹³.

Розгляд правової природи комітетів Верховної Ради України насамперед потребує дослідження процедури їх формування. Відповідно до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» (ч. 4 ст. 81) квоти розподілу посад голів комітетів, перших заступників, заступників голів, секретарів та членів комітетів визначаються пропорційно від кількісного складу депутатських фракцій (депутатських груп) до фактичної чисельності народних депутатів у порядку, встановленому Верховною Радою. Пропорційне представництво фракцій у комітетах під час роботи над законопроектами зумовлює дотримання парламентського принципу політичного балансу, а саме надання можливості виконання основної роботи щодо законопроектів парламентській більшості із збереженням за меншістю функції стримування та контролю¹⁴.

Так, норми Постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховній Раді України восьмого скликання» від 04.12.2014р. № 22-VIII, відповідно до статті 89 Конституції України, статті 5 Закону України

«Про комітети Верховної Ради України» визначають перелік комітетів Верховної Ради України восьмого скликання. Згідно із статтею 10 Закону України «Про приватизацію державного майна» також утворена Спеціальна контрольна комісія Верховної Ради України з питань приватизації. Відповідно до вищезазначеної Постанови ВРУ утворюється спеціальна комісія з питань демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією держави. Відповідно до частини другої статті 5 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» до складу кожного з комітетів Верховної Ради України восьмого скликання може входити не менше 6 і не більше 35 народних депутатів України.

Обгрутованою є точка зору авторитетних науковців, що Регламент Верховної Ради України — це похідне від Конституції України джерело парламентського права України, яке виступає у формі єдиного кодифікованого нормативно-правового акта та затверджується у формі закону; регулює та охороняє на підставі реалізації відповідних процесуально-процедурних норм порядок роботи (діяльності) Верховної Ради України, її органів та посадових осіб, а також порядок здійснення нею парламентських функцій та окремих парламентських процедур¹⁵.

Протягом останніх років багато в чому законсервовано незадовільний стан здійснення парламентських процедур, пов'язаних з реалізацією контрольної функції Верховної Ради України. Значною мірою декоративними стали інститути депутатських звернень та запитів, ритуалізувалося проведення парламентських слухань, які значно втратили свій суспільний резонанс і парламентську «вагу». Водночас багато в чому декларативного і вкрай формального характеру набуло звітування перед Верховною Радою України високопосадовців органів державної влади тощо¹⁶. Яскравим проявом такої тенденції є те, що досить часто реалізація парламентських процедур «підпорядковується ситуативним корпоративним інтересам боротьби окремих впливових груп депутатів за владу в законодавчому органі»¹⁷.

Водночас, як українськими конституціоналістами-теоретиками, так і юристами-практиками, безпосередньо задіяними у парламентському процесі, наголошується, що «постійні порушення

тими чи іншими особами окремих положень Регламенту можуть дати привід для перегляду саме цих положень», що зумовлює необхідність удосконалення Регламенту Верховної Ради України¹⁸. У контексті таких змін потрібно «забезпечити більш суворе дотримання Регламенту Верховної Ради України усіма учасниками законодавчого процесу. Особливо це стосується ведення пленарних засідань, під час яких мають місце порушення регламентних норм»¹⁹.

Відповідно до Концепції комплексних змін до Регламенту Верховної Ради України, розповсюдженої в Часописі «Парламент», що є частиною проекту, який реалізує Лабораторія законодавчих ініціатив в рамках Програми USAID «Рада: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво», що виконується Фондом Східна Європа, реформування Регламенту Верховної Ради України органічно вписується у зовнішньополітичний контекст обраного курсу нового етапу парламентської реформи в Україні. Так, зокрема, Розділом III Меморандуму про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським Парламентом, підписаного 3 липня 2015 року, передбачено підготовку Доповіді та Дорожньої карти щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Доповідь та Дорожня карта мають бути підготовлені у рамках роботи у Парламенті спеціальної Місії Європейського парламенту з оцінки потреб, яка оцінюватиме обсяг програми парламентської підтримки і підвищення інституційної спроможності на виконання Меморандуму²⁰.

Станом на 15 жовтня 2015 року загалом на розгляді Верховної Ради України восьмого скликання перебуває 24 законопроекти, присвячених внесенню різноманітних (як за глибиною, широтою охоплення нормативного матеріалу, так і за ідейною спрямованістю) змін до Регламенту Верховної Ради України. Цими законопроектами пропонується, зокрема, врегулювати такі питання:

- 1) надати представникам позафракційних народних депутатів України право на виступ під час повного обговорення питань на пленарному засіданні (зміни до пункту 5 частини першої статті 30 Регламенту Верховної Ради України) та при застосуванні проце-

дури скороченого обговорення (зміни до пункту 5 частини другої статті 31 Регламенту Верховної Ради України); право на виступ на пленарному засіданні Верховної Ради та запис на виступ з трибуни з будь-якого питання порядку денного (зміни до частини першої статті 33 та частини третьої статті 34 Регламенту Верховної Ради України); право на входження до складу Погоджувальної ради (частина друга нової статті 60²; зміни до частини другої статті 73 Регламенту Верховної Ради України);

2) включення до порядку денного сесії Верховної Ради України без голосування питань, запропонованих Радою парламентської опозиції або депутатськими фракціями (депутатськими групами), які увійшли до складу парламентської опозиції у визначеному цим Регламентом порядку (зміни до статті 20–25 Регламенту Верховної Ради України); (проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»; доповнення Регламенту новою Главою 12 «Парламентська опозиція», в якій запропоновано врегулювати питання порядку формування і припинення парламентської опозиції, організаційно-правові засади її функціонування, порядку утворення та діяльності опозиційного уряду; закріпити право парламентської опозиції на представництво у керівництві Верховної Ради України та її органах, інші права парламентської опозиції (статті 61–68 Регламенту Верховної Ради України);

3) вирішити проблему забезпечення особистого голосування народними депутатами України на засіданнях Верховної Ради України шляхом внесення змін до статей 26, 37, 47, 55 та 78 Регламенту Верховної Ради України та доповнити його положення новими статтями 51¹ та 56¹ (проект Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» щодо забезпечення особистого голосування народними депутатами України) (реєстр. № 1744 від 14 січня 2015 року);

4) замінити основну (паперову) форму надання законопроектів, проектів інших актів, супровідних документів та інших матеріалів, що використовуються в законотворчому процесі, на електронну (проект Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» (щодо оптимізації витрат Апарату

Верховної Ради України шляхом запровадження електронної розсилки деяких друкованих матеріалів, що надаються народним депутатам України) (реєстр. № 1795 від 19 січня 2015 року);

5) надати Голові Верховної Ради України повноваження схвалювати за поданням комітету, до предмета відання якого належать питання європейської інтеграції, Методичні рекомендації з наближення законодавства України до права ЄС (зміни до статті 78 Регламенту Верховної Ради України); додати до числа супровідних документів до законопроекту висновок щодо відповідності проекту акта міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС; такий висновок готується суб'єктом права законодавчої ініціативи з урахуванням Методичних рекомендацій з наближення законодавства України до права ЄС, затверджених Головою Верховної Ради України (зміни до статті 91, 93, 94, 118 Регламенту Верховної Ради України) (реєстр. № 2046а від 9 червня 2015 року);

б) встановити, що народні депутати, обрані за виборчими списками політичних партій, та народні депутати, висунуті політичною партією в одномандатних округах, які були виключені зі складу депутатської фракції партії, залишаються позафракційними та не можуть увійти до іншої депутатської фракції, групи чи утворити депутатську групу (зміни до частини 3 статті 59 Регламенту Верховної Ради України, (нова редакція частини п'ятої статті 84 Регламенту) (проект Закону України «Про внесення змін до Законів України «Про Регламент Верховної Ради України» та «Про комітети Верховної Ради України» (про політичну відповідальність народних депутатів України) (реєстр. № 2331 від 5 березня 2015 року) та інші²¹.

Як висновок, слід зазначити наступне. Враховуючи сучасне положення Верховної Ради України в системі державних органів України, особливої актуальності набувають організація комітетів та депутатського корпусу законодавчого органу влади на шляху становлення вітчизняного парламентаризму. На етапі демократичних реформ соціальна структура змінюється надто швидко й часто трапляється, що необхідні інституційні перетворення відбуваються зі значною затримкою. Інерційність української політич-

ної системи багато в чому пов'язана з недоліками функціонування інституту парламентаризму. Вдосконалення політико-правових механізмів забезпечення форм діяльності комітетів вітчизняного парламенту є однією з нагальних проблем, здатних відіграти важливу роль у стабілізації політичного та соціально-економічного життя країни.

1. *Синьоокий О., Лінецький С., Полтораков О.* Концепція комплексних змін до Регламенту Верховної Ради України. Лабораторія законодавчих ініціатив // Парламент. 2015. № 4. С. 2–32. 2. *Ганжа Н. В.* Теоретичні проблеми Регламенту Верховної Ради України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ. 2004. С. 7; *Ганжа Н. В.* Регламенти органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні: поняття та класифікація // Влада. Людина. Закон. 2012. № 4 (111). С. 22; *Ганжа Н. В.* Механізм реалізації Регламенту Верховної Ради України // Життя і право. 2005. № 5 (17). С. 42–44; *Ганжа Н. В.* Функції регламентів органів державної влади в Україні // Держава та регіони. 2007. № 4. С. 23. 3. *Конституція України* від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/> 4. *Про комітети Верховної Ради України*: Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/> 5. *Боєчова О. В., Зайчук О. В., Копиленко О. Л.* Законотворчий процес в Україні. Київ: Реферат, 2006. С. 71; *Кислий П., Вайз Ч.* Становлення парламентаризму в Україні: на тлі світового досвіду. Київ: Абрис. 2000. С. 172, 175. 6. *Майданник О. О.* Парламентський контроль за функціонуванням виконавчої влади в Україні: питання теорії // Право України. 2010. № 5. С. 107. 7. *Конституція України* від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/> 8. *Про комітети Верховної Ради України*: Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/> 9. *Про статус народного депутата України*: Закон України від 17.11.1992 року № 2790-XII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/> 10. *Про Регламент Верховної Ради України*: Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/> 11. *Про Кабінет Міністрів України*: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/> 12. *Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України*: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/> 13. *Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання*: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2014 № 22-VIII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/> 14. *Торон Ю. В.* Роль парламентских комитетов в законодательном процессе: на примере федеративных государств Западной Европы // Правоведение. 2006. № 6. С. 32. 15. *Синьоокий О., Лінецький С., Полтораков О.* Цит. праця. 16. *Лінецький С. В., Крижанівський В. П.* Коментар до Регламенту Верховної Ради України. Київ: Програма РАДА, 2015. С. 9. 17. *Ющик О. І.* Теоретичні

основи законодавчого процесу: монографія. Київ: Парламентське вид-во, 2004. С. 311. **18.** *Висновок* Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України «Про втрату чинності Регламенту Верховної Ради України» (до реєстр. № 2277а від 03.07.2015 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55884. **19.** *Теплюк М.* Конституційні основи ефективності державної влади в Україні в умовах здійснення реформ // *Право України*. 2015. № 5. С. 51. **20.** *Ганжа Н. В.* Цит. праця.

***Baskakova Llia.* Organizational foundations for the activity of the committees of the Supreme Council of Ukraine: theoretical and practical aspects**

The article discusses the organizational foundations of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine. The interrelation of the specified activity with a number of fundamental questions of theoretical and methodological nature is traced. The main directions and approaches to the problems of organizing the activities of the Ukrainian parliament are systematized. The interrelation of inertia of the political system of Ukraine with deficiencies of parliamentary activity is shown. The possibilities of political and legal mechanisms for the functioning of the parliament to stabilize the political and socio-economic life of the country are substantiated.

The organization of the work of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine is connected with a number of issues, including theoretical and methodological nature. One of the main problems of such activities is the unsatisfactory state of parliamentary procedures, the inadequacy of parliamentary appeals and requests, and the chaotic conduct of parliamentary hearings. Despite the large number of works devoted to the study of various aspects of the work of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, it has to be noted that the scientific literature does not form an established, full-fledged, integrated approach to the stated issues.

The purpose of the paper is to review and streamline the established and established criteria in the doctrine of constitutional law and political science in the areas and approaches to the definition of the organizational and legal basis of the work of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, analysis of the regulatory framework for the activities of parliamentary committees and parliamentarians, as well as the presentation of their own vision and analysis mentioned draft laws on amendments to the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine, which makes it possible to outline the following priority directions and objectives of the Verkhovna Rada of Ukraine. in accordance with the Concept of Comprehensive Amendments to the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine, which is part of a project implemented by the Laboratory of Legislative Initiatives under the USAID Program «Rada: Responsibility, Accountability, Democratic Parliamentary Representation»,

distributed in the Journal of the Parliament. It is established that at the constitutional level, the status, functional appointment of parliamentary committees, their powers are enshrined in Part 2 of Art. 89 of the Constitution of Ukraine, which defined their status as subsidiary bodies of the Verkhovna Rada of Ukraine, which «carry out drafting of a law draft, prepare and pre-examine issues that are assigned to the powers of the Verkhovna Rada of Ukraine».

It was found that scholars consider the work of parliamentary committees mainly from the perspective of the powers of the entire parliament, participation in legislative work and the exercise of parliamentary control in the context of the development of constitutionalism. The Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine, which regulates and protects, on the basis of the implementation of the relevant procedural and procedural norms, the procedure of work (activity) of the Verkhovna Rada of Ukraine, its bodies and officials, and also the procedure of work (activity) of the Verkhovna Rada of Ukraine, shall be the optimal methodological basis for determining the organizational and legal principles in the work of parliamentary committees. the procedure for exercising parliamentary functions and individual parliamentary procedures.

The analysis of the mentioned legislative approaches to changes to the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine makes it possible to summarize the following priority directions and tasks of its reform: to regulate the legal peculiarities of the organization and activities of the parliamentary coalition and opposition; to determine the special elements (conditions) of participation of non-factional people's deputies in parliamentary procedures by providing them with additional procedural rights; to solve the problem of interfactual «migrations» of people's deputies of Ukraine; to ensure the implementation of constitutional requirements regarding personal voting by people's deputies of Ukraine at the sessions of the Verkhovna Rada of Ukraine; to strengthen the principles of carrying out expert examination of bills, in particular in terms of ensuring their European integration dimension and direction; to strengthen parliamentary discipline; to strengthen the requirements for the implementation of the right of legislative initiative by people's deputies of Ukraine, refusing the personal principle of the submission of bills by deputies (instead consolidating the group principle); to simplify the procedure for the inclusion of bills in the agenda of the session.

Keywords: parliamentary committees, parliamentary process, subjects of legislative initiative, parliamentary activity, parliamentary control, civil society.