**DOI: 10.36695/2219-5521.3.2020.16**
УДК 343.851

***О.А. ШАПАРЕНКО***

***Олександр Андрійович Шапаренко,*** *аспірант Донецького національного університету імені Василя Стуса*[*]

**ORCID: 0000-0001-6700-4194**

# ПРОБЛЕМИ РОЗПОДІЛУ КЕРІВНИХ ПОСАД ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОМІТЕТІВ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

**Постановка проблеми.** Керівні посади комітетів Верховної Ради України відіграють важливу роль безпосередньо в організації та веденні роботи комітетів з метою забезпечення плідної співпраці членів парламентського комітету, які є представниками різних політичних сил, у зв'язку із чим керівні посади парламентських комітетів є об'єктом підвищеного інтересу.

Прогалини та неточності законодавства сприяють розподілу керівних посад в обхід принципу пропорційного представництва в парламентських комітетах депутатських фракцій та груп. Керівництво комітетів можуть призначати без урахування рівня компетентності парламентарів, а також без наявності спеціальної освіти та досвіду у відповідній сфері, в тому числі і без навичок управління, тому існує потреба в удосконаленні статусу та організації щодо розподілу квот керівних посад комітетів Верховної Ради України та впровадження методу розподілу керівних посад у парламентських комітетах за принципом «д'Ондт», що наразі є актуальним питанням, яке потребує наступного дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання розподілу керівних посад комітетів Верховної Ради України розглядали О. Бруслик, О. Жерибор, О. Заславський, О. Зозуля, К. Манжул, Р. Матейчук, І. Мукомела, Я. Назаренко, М. Соколова та інші, але їх дослідження стосуються переважно лише окремих проблем розподілу керівних посад парламентських комітетів, при цьому комплексно не характеризуючи сучасні правові засади, різні застосовувані підходи та критерії, а також процедурні особливості розподілу між парламентарями місць у комітетах Верховної Ради України.

**Формулювання мети статті.** Виходячи з цих міркувань, **метою** наукової статті є визначення порядку та основних засад розподілу керівних посад комітетів Верховної Ради України, а також обґрунтування пріоритетних напрямів удосконалення формування керівного складу парламентських комітетів та необхідності провадження методу розподілу керівних посад в парламентських комітетах за принципом «д'Ондт».

**Виклад основного матеріалу.** Кількість, розмір і склад парламентських комітетів варіюються залежно від складу парламенту. Завдяки конституційній реформі від 8 грудня 2004 р. у 2006–2007 рр. був уперше запроваджений принцип пропорційного представництва[1], тому на основі цього парламентські політичні групи представлені в комітетах пропорційно їхній чисельності в законодавчому органі. Особливий підхід може бути встановлений для невеликих груп з метою забезпечення їхнього представництва в комітетах – або як повноправних членів, або як спостерігачів[2].

Порядок обрання керівних посад комітетів Верховної Ради України регламентується ч. 2 ст. 6 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР[3] та ч. 4 ст. 81, ст. 82 Регламенту Верховної Ради України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI[4].

Як слушно констатують О.Ю. Бруслик і І.В. Мукомела, в Україні процес визначення складу парламентських комітетів є занадто заполітизованим, конфліктогенним і часто стає предметом політичних торгів, що негативно позначається на відносинах між парламентськими політичними силами[5], тому досить складним питанням в умовах різної політичної «престижності» комітетів є реальне дотримання встановлених квот у парламентській практиці, прийнятність і наслідки відхилення від них.

Керівні посади комітетів передбачають можливості впливу безпосередньо на роботу комітету та на прийняття відповідних рішень, порівняно із посадами членів парламентських комітетів, у зв'язку із чим керівні посади комітетів є більш престижними, тому мають посилений інтерес з боку депутатських фракцій, груп. З метою уникнення спірних питань та суперечностей між фракціями, групами різних політичних партій виникає необхідність чіткого законодавчого закріплення порядку визначення квот депутатських фракцій та груп на ці посади.

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 України (с. 4 ст. 81 Регламенту Верховної Ради України).

© О.А. Шапаренко, 2020

[*] ***Alexander Shaparenko,*** *Postgraduate student of Vasyl' Stus Donetsk National University*

Пропорційний розподіл керівних посад у комітетах Верховної Ради України є демократичним способом забезпечення більш точного відображення у складі комітетів реальної фракційної структури самого парламенту, допомагає активному залученню всіх депутатських фракцій та груп (зокрема опозиційних) до роботи в комітетах на різних рівнях, підвищує необхідність взаємодії та узгодження позицій представників парламентських політичних сил. У рамках принципу пропорційного представництва за першою редакцією Регламенту Верховної Ради України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI[6] парламентській опозиції надавалося першочергове право вибору посад:

1) голів у комітетах, до предметів відання яких віднесені питання бюджету, організації й діяльності Верховної Ради України та її органів, свободи слова та інформації, прав національних меншин і міжнаціональних відносин, свободи совісті, соціальної політики, охорони здоров'я, науки та освіти, судочинства, судоустрою, законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби з організованою злочинністю та корупцією, діяльності державних монополій, національних акціонерних компаній, управління державними корпоративними правами;

2) перших заступників голів у комітетах, посади голів у яких відповідно до принципу пропорційного представництва депутатських фракцій у комітетах належать до квоти коаліції.

Вищезазначене свідчить лише про право їх пріоритетного вибору в межах пропорційних квот відповідних опозиційних депутатських фракцій та груп, а не про безумовне забезпечення у зазначених комітетах керівних посад.

Не можна погодитись з позиціє Р.І. Майтечука, який зазначав про необхідність «закріплення за парламентською опозицією керівних посад в окремих робочих органах парламенту»[7]. Ця позиція суперечить пропорційному представництву депутатських фракцій та груп і надаватиме необґрунтовану перевагу опозиції, обмежуючи парламентську більшість. Роль опозиції – виконання функції стримування та противаги, вплив на роботу комітетів незалежно від зайнятих посад.

О.І. Зозуля зазначає, що на відміну від Регламенту Верховної Ради України від 27 липня 1994 р. № 129/94-ВР[8] чинне законодавство є суперечливим і не передбачає окремий розподіл квот пропорційного представництва депутатських фракцій та груп для посад керівництва і посад членів парламентських комітетів, що, забезпечуючи загалом справедливе представництво у складі комітетів відповідних фракцій та груп, не гарантує їм певну пропорційну кількість керівних посад у комітетах[9]. Погоджуємось з думкою науковця і вважаємо, що доцільно було б ширше в Регламенті Верховної Ради України закріпити питання стосовно пропорційності з метою надання можливості представлення на керівних посадах парламентських комітетах не тільки політичних сил, які у більшості, а й тих, що в опозиції.

Задля уникнення політичних протистоянь під час формування комітетів Верховної Ради України Я.М. Назаренко[10] та К.В. Манжул[11] наполягають на необхідності конституційно-правового забезпечення представлення в керівництві (на посадах голів і їх заступників) комітетів усіх, зокрема опозиційних, фракцій та груп.

У законодавстві не передбачено встановлення певних квот позафракційних народних депутатів України та порядку висунення їх кандидатур на керівні посади в парламентських комітетах. У зв'язку із чим варто погодитися із позицією К.В. Манжул, що існує потреба у обов'язковому представництві в керівному складі комітетів позафракційних народних депутатів України[12]. Вважаємо, що цей підхід можна застосовувати як засіб забезпечення неупередженості в роботі комітету з питань регламенту або в разі недосягнення коаліцією та опозицією згоди щодо керівництва комітету.

На думку О.І. Зозулі, під час обрання керівництва комітету доцільно враховувати не тільки фракційну приналежність кандидатів на різні керівні посади, а й їх членство в одній партії, приналежність до коаліції або опозиції, наявність родинних зв'язків тощо. З огляду на можливість зміни народним депутатом України своєї фракційної приналежності врегулювання потребують наслідки виникнення ситуації членства в одній фракції (групі) голови, його першого заступника та/або секретаря комітету вже після їх обрання на ці посади[13]. Вважаємо дане зауваження доречним, у зв'язку з чим це питання потребує подальшого детального вивчення та врегулювання на законодавчому рівні, оскільки відповідно до ч. 5 ст. 83 Регламенту Верховної Ради України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI голова комітету, перший заступник голови та секретар комітету не можуть бути членами однієї депутатської фракції (депутатської групи).

Місія Європейського парламенту виділила розподіл керівних посад комітетів Верховної Ради України як одну із проблем, яка впливає на процес ухвалення рішень у парламенті. Відповідно до Додатку до постанови Верховної Ради України від 17 березня 2016 р. № 1035-VIII «Рекомендації щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» (п. 18) передбачено: «Для забезпечення пропорційного представництва народних депутатів України у комітетах Верховної Ради України та офіційних парламентських делегаціях України пропонується, починаючи з наступного скликання Верховної Ради України, запровадити методику розподілу посад за принципом «д'Ондт».

У квітні 2018 р. Верховна Рада України на виконання цієї рекомендації ухвалила у першому читанні законопроєкт № 7550, щодо внесення змін до положень ст. 6 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» та ст. 81 Регламенту Верховної Ради України передбачивши, що обрання на посади голів комітетів, перших заступників, заступників голів, секретарів та членів комітетів Верховної Ради України здійснюється за принципом д'Ондта. Фактично розписується формула та викладається логіка її застосування, хоча сам факт законодавчого закріплення методу й результатів його застосування як імперативних викликає чимало

проблем та запитань, викладених у відповідному висновку Комітету з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України.

Наразі у травні 2019 р. розгляд законопроєкту був перенесений парламентом, у зв'язку із чим до цих пір не впроваджено метод д'Ондта у життя.

Варто погодитися з думкою О.І. Зозулі, що, з одного боку, запровадження методу д'Ондта дійсно могло б сприяти прозорості, ефективності та оперативності пропорційного розподілу місць у комітетах. З іншого боку, застосування методу д'Ондта за законопроєктом від 5 лютого 2018 р. № 7550 не позбавлене низки прогалин і суперечностей. Зокрема, йдеться про наявність дублюючих норм, неврахування депутатських груп при розподілі місць у комітетах, складність окремого узгодженого визначення квот фракцій (груп) на відповідні керівні посади та посади членів комітетів, неврахування різної політичної ваги посад у різних комітетах, виключення будь-яких домовленостей між фракціями (групами) з цього приводу та ін.

Також слід зазначити невирішеність правил застосування методу д'Ондта у разі невнесення фракцією пропозиції на відповідну посаду чи виключення народного депутата України з цієї фракції, обрання до комітетів позафракційних парламентарів, черговості комітетів для внесення пропозицій до їх складу. Викладене виявляє потребу комплексного й виваженого підходу до розгорнутого врегулювання усіх процедурних аспектів пропорційного розподілу місць у комітетах[14].

Система д'Ондта базується на використанні методу обчислення «найвищого середнього значення», згідно з яким загальна кількість голосів, одержаних кожною партією (або кількість обраних членів кожної партії), ділиться на один, два, три і т. д. до максимального числа, що відповідає кількості посад, які підлягають розподілу. Одержані частки розподіляються за розміром у порядку, що визначає право на наявні посади. Зазвичай обчислення здійснюється не тільки для визначення кількості посад, на які має право партія, а й для визначення їх порядкового номера. Ця система забезпечує можливість пропорційно розподілити всі посади таким чином, щоб кожна група одержала (незалежно від того, є вона коаліційною чи опозиційною) кількість посад пропорційно до свого розміру[15].

Доцільно було б передбачити в законодавстві не тільки вимогу щодо методу розподілу квот керівних посад парламентських комітетів, а й додаткові вимоги стосовно рівня компетентності та наявності бажання кандидатів на керівні посади в комітетах Верховної Ради України, наявність фахової підготовки (освіти) та професійного досвіду з питань, віднесених до предмета відання відповідного комітету, що має бути загальними критеріями для всіх членів комітету, наявність організаційно-управлінських навичок та досвіду роботи як керівника. Це зумовлюється специфікою повноважень голови комітету, його першого заступника та заступників, секретаря комітету, а саме планування роботи комітету, ведення засідань, представництва комітетів, організації виконання рішень, загального керівництва секретаріатом комітету.

**Висновки.** Розподіл керівних посад комітетів Верховної Ради України має здійснюватися на основі окремих квот пропорційного представництва депутатських фракцій та груп, а також позафракційних парламентарів, при цьому враховуючи організаційно-управлінські якості та досвід кандидатів. У зв'язку із чим вважаємо за необхідне передбачити додаткові вимоги щодо рівня компетентності та наявності бажання кандидатів на керівні посади в комітетах Верховної Ради України, наявність фахової підготовки (освіти) та професійного досвіду з питань, віднесених до предмета відання відповідного комітету, що має бути загальними критеріями для всіх членів комітету, наявність організаційно-управлінських навичок та досвіду роботи як керівника.

Удосконалення порядку обрання керівництва комітетів має передбачати уточнення законодавчого регулювання критеріїв та процедури такого обрання, розширення гарантій дотримання вищевказаного принципу пропорційного представництва, забезпечення можливості обговорення кандидатур на посади голів комітетів тощо.

Вважаємо, що необхідно привести у відповідність, закріпити на законодавчому рівні та запровадити у життя методику розподілу керівних посад в парламентських комітетах за принципом «д'Ондт» з метою забезпечення належного пропорційного представництва народних депутатів України у комітетах Верховної Ради України та офіційних парламентських делегаціях України.

---

[1] Про комітети Верховної Ради України : Закон України № 116/95-ВР (1995). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0 (в редакції від 18.11.2009 р.).

[2] Заславський О., Соколова М., Жерибор О. Функції, склад і види парламентських комітетів та їх роль у співпраці з урядом: світові практики. *Часопис «Парламент».* 2017. № 3. URL: http://radaprogram.org/sites/default/files/files/partnersfiles/chasopis3.pdf

[3] Про внесення змін до Конституції України: Закон України № 2222-IV (2004) (втратив чинність). URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2222-15

[4] Про Регламент Верховної Ради України: Закон України № 1861-VI. (2010). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17

[5] Бруслик О.Ю., Мукомела І.В. Комітети Верховної Ради України: час реформ. Харків: Юрай, 2017. 108 с. С. 15, 39.

[6] Там само.

[7] Матейчук Р. Порядок створення парламентських комітетів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* 2018. Вип. 32. С. 14 (Серія: «Юриспруденція»).

[8] Регламент Верховної Ради України від 27 липня 1994 р. № 129/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 35. Ст. 338.

[9] Зозуля О. І. Засади та порядок обрання посадових осіб комітетів Верховної Ради України. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. 2019. Вип. 55. Т. 1. С. 84.

[10] Назаренко Я.М. Номінаційна (установча) функція Верховної Ради України: проблеми теорії та практики : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2011. 18 с.

[11] Манжул К. Роль комітетів Верховної Ради України в законодавчій процедурі. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2004. № 10. С. 26.

[12] Там само.

[13] Зозуля О.І. Засади та порядок обрання посадових осіб комітетів Верховної Ради України. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. 2019. Вип. 55. Т. 1. С. 86.

[14] Зозуля О.І. Критерії та принципи формування персонального складу комітетів Верховної Ради України. *Форум права*. 2019. № 2. С. 36.

[15] Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. *Європейський парламент*. вересень 2015-лютий 2016. URL: https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf

**Резюме**

***Шапаренко О.А.*** **Проблеми розподілу керівних посад парламентських комітетів та шляхи їх вирішення.**

У статті представлено результат дослідження питання розподілу керівних посад комітетів Верховної Ради України. Вважаємо за необхідне передбачити додаткові вимоги щодо рівня компетентності і наявності бажання кандидатів на керівні посади в комітетах Верховної Ради України, наявність фахової підготовки (освіти) та професійного досвіду з питань, віднесених до предмета відання відповідного комітету, що має бути загальними критеріями для всіх членів комітету, наявність організаційно-управлінських навичок та досвіду роботи як керівника. Удосконалення порядку обрання керівництва комітетів має передбачати уточнення законодавчого регулювання критеріїв та процедури такого обрання, розширення гарантій дотримання вищевказаного принципу пропорційного представництва, забезпечення можливості обговорення кандидатур на посади голів комітетів тощо. Необхідно привести у відповідність, закріпити на законодавчому рівні та запровадити у життя методику розподілу керівних посад у парламентських комітетах за принципом «д'Ондт» з метою забезпечення належного пропорційного представництва народних депутатів України у комітетах Верховної Ради України та офіційних парламентських делегаціях України.

**Ключові слова:** розподіл керівних посад комітетів Верховної Ради України, керівний склад парламентських комітетів, принцип «д'Ондт», метод обчислення «найвищого середнього значення», пропорційний розподіл керівних посад.

**Резюме**

***Шапаренко А.А.*** **Проблемы распределения руководящих должностей парламентских комитетов и пути их решения.**

В статье представлен результат исследования вопроса распределения руководящих должностей комитетов Верховной Рады Украины. Считаем необходимым предусмотреть дополнительные требования к уровню компетентности и желанию кандидатов на руководящие должности в комитетах Верховной Рады Украины, наличие профессиональной подготовки (образования) и профессионального опыта по вопросам, отнесенным к предмету ведения соответствующего комитета, который должен быть общим критериям для всех членов комитета, наличие организационно-управленческих навыков и опыта работы в качестве руководителя. Совершенствование порядка избрания руководства комитетов должно предусматривать уточнение законодательного регулирования критериев и процедуры такого избрания, расширение гарантий соблюдения вышеуказанного принципа пропорционального представительства, обеспечение возможности обсуждения кандидатур на должности председателей комитетов и тому подобное. Необходимо привести в соответствие, закрепить на законодательном уровне и ввести в жизнь методику распределения руководящих должностей в парламентских комитетах по принципу «д'Ондта» с целью обеспечения надлежащего пропорционального представительства народных депутатов Украины в комитетах Верховной Рады Украины и официальных парламентских делегаций Украины.

**Ключевые слова:** распределение руководящих должностей комитетов Верховной Рады Украины, руководящий состав парламентских комитетов, принцип «д'Ондта», метод вычисления «высшего среднего значения», пропорциональное распределение руководящих должностей.

**Summary**

***Alexander Shaparenko.*** **Problems of distribution of leading positions of parliamentary committees and ways to solve them.**

Leading positions of committees of the Verkhovna Rada of Ukraine play an important role directly in organizing and conducting the work of committees in order to ensure fruitful cooperation of members of the parliamentary committee representing different political forces, therefore leading positions of parliamentary committees are of high interest.

Gaps and inaccuracies in the legislation contribute to the distribution of leading positions, bypassing the principle of proportional representation in parliamentary committees of parliamentary factions and groups. The leadership of committees can be appointed without taking into account the level of competence of parliamentarians, as well as without special education and experience in the relevant field, including management skills, so there is a need to improve the status and organization of quotas. the distribution of leadership positions in parliamentary committees on a "d'Ondt" basis, which is currently a topical issue that needs further study.

The article presents the result of a study of the issue of distribution of leading positions of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine. We consider it necessary to provide additional requirements for the level of competence and desire of candidates for leading positions in the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, the availability of professional training (education) and professional experience on issues related to the competence of the relevant committee, which should be common criteria for all committee members, organizational and managerial skills and experience as a leader. Improving the procedure for electing the leadership of committees should provide for clarifying the legislative regulation of the criteria and procedure for such election, expanding guarantees of compliance with the above principle of proportional representation, providing an opportunity to discuss candidates for the positions of chairmen of committees, and the like. It is necessary to harmonize, consolidate at the legislative level and introduce into practice the methodology for distributing leading positions in parliamentary committees on the "d'Hondt" principle in order to ensure proper proportional representation of people's deputies of Ukraine in the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine and official parliamentary delegations of Ukraine.

**Key words:** distribution of leading positions of committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, leading composition of parliamentary committees, d'Ondt principle, method of calculation of "highest average value", proportional distribution of leading positions.