

УДК 342.536(477)

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.3248914>

О.І. ЗОЗУЛЯ,

доцент кафедри загальноправових дисциплін Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент, м. Харків, Україна; e-mail: oizozulia@gmail.com;
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5428-4622>

КРИТЕРІЇ ТА ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ ПЕРСОНАЛЬНОГО СКЛАДУ КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

O.I. ZOZULIA,

Ass. Professor, Chair of General Law Disciplines, Kharkiv National University of Internal Affairs, Ph.D. in Law, Associate Professor, Kharkiv, Ukraine; e-mail: oizozulia@gmail.com;
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5428-4622>

CRITERIA AND PRINCIPLES FOR FORMATION OF PERSONAL COMPOSITION OF COMMITTEES OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE

АНОТАЦІЇ (ABSTRACTS), КЛЮЧОВІ СЛОВА (KEY WORDS)

Виконано аналіз теоретичних основ та конституційно-правового регулювання формування персонального складу комітетів Верховної Ради України. Також визначено його основні критерії, принципи, порядок та наслідки. Встановлено, що поточні критерії та принципи формування складу комітетів Верховної Ради України є в цілому недосконалими, наприклад, не гарантуються місця у комітетах позафракційним народним депутатам України, не враховується рівень компетентності та бажання парламентарів при їх розподілі в комітети. У свою чергу, законодавчо визначений принцип пропорційного представництва в комітетах депутатських фракцій і груп на практиці часто не дотримується. Обґрунтовано пріоритетні напрями удосконалення конституційно-правових засад організації та діяльності комітетів Верховної Ради України. Для забезпечення політичної структуризації та професіоналізму персонального складу комітетів Верховної Ради України він має визначатись на основі узгодженого поєднання принципу пропорційного представництва фракцій і груп з максимальним врахуванням рівня компетентності та бажання народних депутатів України щодо членства в окремих комітетах. Доведено, що ефективна реалізація цього підходу залежить не тільки від законодавчого закріплення додаткових вимог до складу комітетів Верховної Ради України, але і від відповідальності, правової свідомості та політичної культури депутатського корпусу.

Ключові слова: пропорційне представництво; фракції та групи; компетентність; народні депутати України; формування; персональний склад; комітети; Верховна Рада України

The analysis of the theoretical basis and constitutional-legal regulation of formation the personal composition of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine is made. Also, it was determined by its main criteria, principles, procedure, and consequences. The current criteria and principles for the formation of the composition of committees of the Verkhovna Rada of Ukraine are generally imperfect, for example, without providing guarantees seats in committees for non-factional MPs of Ukraine, and not taking into account the level of competence and desire of parliamentarians during their distribution into committees. In turn, legally defined principle of proportional representation in the committees of deputy factions and groups in practice it is often abandoned. The priority directions of improvement the constitutional-legal basis of organization and activities of committees of the Verkhovna Rada of Ukraine are substantiated. To ensure political structuring and professionalism of the personal composition of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, it should be determined on the basis of a concerted combination of the principle of proportional representation of parliamentary factions and groups (and possibly non-factional parliamentarians) with maximum consideration of the level of competence (specialty, professional experience) and the desire of people's deputies of Ukraine regarding membership in certain committees. Effective implementation of this approach in parliamentary practice depends not only on the extensive legislative consolidation of additional requirements for the composition of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine but also to a greater extent on the responsibility, legal consciousness and political culture of the deputy corps. The observance of the specified criteria for the formation of the personal composition of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine should be ensured first and foremost by the deputy

factions and groups itself, as well as by the specialized Committee on the Regulations and Organization of Work of the Verkhovna Rada of Ukraine.

Key words: *proportional representation; factions and groups; competence; people's deputies of Ukraine; formation; personal composition; committees; Verkhovna Rada of Ukraine*

Постановка проблеми

Засади формування персонального складу комітетів Верховної Ради України становлять один із стрижневих елементів їх конституційно-правового статусу. Застосування того чи іншого підходу до формування складу парламентських комітетів безпосередньо визначає ефективність їх діяльності й реальну спроможність напрацювати для парламенту "життєздатні" проекти консенсусних рішень. Разом із тим, сучасні критерії та принципи формування персонального складу комітетів Верховної Ради України загалом є недосконалими, наприклад, не передбачаючи гарантій місць у комітетах для позафракційних народних депутатів України, а також не враховуючи рівень компетентності та бажання парламентарів при їх розподілі у комітети. У свою чергу законодавчо визначений принцип пропорційного представництва у комітетах фракцій і груп на практиці нерідко недотримується. А відтак, в контексті удосконалення конституційно-правового статусу та діяльності комітетів Верховної Ради України й вбачаються актуальними питання критеріїв і принципів формування їх персонального складу.

Зазначимо, що окремі питання комплектування персонального складу комітетів Верховної Ради України вже розглядалися у науковій літературі. Зокрема, О.Ю. Бруслик та І.В. Мукомела досліджують правила і порядок створення комітетів Верховної Ради України, у тому числі вимоги до їх кількісного та якісного складу; Р.І. Матейчук розглядає особливості та окремі проблеми створення парламентських комітетів в Україні; О.Г. Кушніренко і Т.М. Слїнько було охарактеризовано нормативно-правові засади утворення й формування персонального складу комітетів Верховної Ради України та шляхи підвищення ефективності їх організації та діяльності. У той же час, їх дослідження стосуються переважно лише деяких проблем формування персонального складу парламентських комітетів, комплексно не характеризуючи сучасні правові засади, різні застосовувані підходи та критерії, а також процедурні особливості розподілу між парламентарями місць у комітетах Верховної Ради України.

Узагальнені особливості формування персонального складу комітетів (комісій) парламе-

нтів зарубіжних країн висвітлювались такими науковцями, як Джон Гріффіт (John Griffith, 1991) щодо світового досвіду правового та процесуального регулювання й практики організації роботи парламенту, у тому числі й комітетів (комісій) як його основних робочих органів [1]; І. Маттсон (I. Mattson, 1995) і К. Стром (K. Strøm, 1995) стосовно формування персонального складу комітетів (комісій) парламентів у країнах Західної Європи, що дозволяє виявляти спільні і відмінні риси з парламентською практикою в Україні [2]; Гілмар Роммеведт (Hilmar Rommetvedt, 2007) щодо ефективності та особливостей структурно-посадової організації парламентських комітетів у Норвегії [3] та інші.

Зазначені дослідження загалом розкривають особливості критеріїв і принципів формування складу парламентських комітетів у зарубіжних країнах, що дозволяє визначити перспективи їх використання в Україні, оцінити з позицій зарубіжного досвіду переваги та недоліки сучасних підходів до комплектування комітетів Верховної Ради України. Водночас у наукових роботах даних вчених не вироблено універсального підходу до формування складу парламентських комітетів у різних країнах, що має враховувати не тільки світовий досвід, а й національні особливості парламентаризму.

Саме тому метою роботи є аналіз теоретичних положень і конституційно-правового регулювання формування персонального складу комітетів Верховної Ради України, визначення його основних критеріїв, принципів, порядку та наслідків, а також обґрунтування пріоритетних напрямків удосконалення конституційно-правових засад організації та діяльності парламентських комітетів. Її новизна полягає у авторському баченні належних критеріїв та принципів формування персонального складу комітетів Верховної Ради України на основі узагальнення переваг і недоліків існуючих вимог до його формування. Завданнями статті є аналіз і характеристика принципу пропорційного представництва депутатських фракцій і груп у складі парламентських комітетів, основних засад формування їх персонального складу, а також компетентності та інших критеріїв формування складу комітетів Верховної Ради України.

Принцип пропорційного представництва депутатських фракцій і груп у складі парламентських комітетів

Передусім, відмітимо, що законодавство порізно визначає поняття "персональний склад комітету". Зокрема, якщо за ст.84 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861–VI [4] він ототожнюється лише з членами комітету, то згідно ст.6 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [5] до складу комітету вже включаються усі його керівники та члени. Останній підхід вбачається більш виваженим і містким.

В організації парламентських комітетів одночасно з питанням кількості їх членів не менша увага має приділятися якості такого персонального складу, що зумовлює необхідність дотримання двох ключових вимог до членів комітету – повноважне представництво відповідних депутатських фракцій і груп та достатня компетентність. Саме від цих обставин багато у чому залежить спроможність комітетів Верховної Ради України не лише ретельно та фахово розглядати увесь масив різноманітних питань, віднесених до їх відання, але й напрацьовувати проекти консенсусних, компромісних рішень, що очікувано знайдуть підтримку у парламенті. На відміну від кількості членів комітетів вищевказані якісні характеристики їх персонального складу не опосередковано, а безпосередньо впливають на ефективність функціонування даних робочих органів парламенту. З огляду на це актуалізується чітке законодавче формулювання конкретних принципів, критеріїв та порядку визначення персонального складу комітетів Верховної Ради України.

Відзначимо, що висунення депутатськими фракціями і групами своїх представників до комітетів здійснюється на основі квот розподілу посад членів комітетів, які визначаються пропорційно від кількісного складу фракцій (груп) до фактичної чисельності парламентарів (ч.4 ст.81 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861–VI [4]). Тут слід одразу вказати деяку невідповідність означеним положенням застарілої норми ч.2 ст.6 профільного Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [5], що передбачає внесення пропозицій до складу комітетів лише депутатськими фракціями, але не групами. Разом із тим, враховуючи наявність у Верховній Раді України восьмого скликання двох депутатських груп, що за складом дорівнюють деяким фракціям, вбачаємо цілком виправданим гарантування їх квот у

складі парламентських комітетів. Визначення зазначених квот за співвідношенням кількісного складу фракцій (груп) саме до фактичної, а не конституційної чисельності народних депутатів України з урахуванням триваючої неможливості обрання на тимчасово окупованій території кількох десятків парламентарів дозволяє більш точно відобразити у складі комітетів реальну "вагу" парламентських політичних сил. Також не узгоджується з вищевказаними законодавчими положеннями й формулювання ч.1 ст.14 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790–XII, за якою парламент має забезпечувати "пропорційне обрання" народних депутатів України до складу комітетів [6], під чим вочевидь мається на увазі їх "обрання на засадах пропорційного представництва депутатських фракцій і груп у складі комітетів".

Застосування принципу визначення квот депутатських фракцій (груп) за співвідношенням їх чисельного складу до загальної кількості парламентарів може не забезпечувати представленість невеликих фракцій (груп) у невеликих комітетах. Вважаємо, що у такому випадку кожній депутатській фракції (групі) має гарантуватися право направити одного свого члена до складу кожного комітету, що сприятиме повноцінній роботі усіх (навіть нечисленних) фракцій і груп за всіма напрямками парламентської діяльності, врахуванню у роботі комітетів позицій різних фракцій і груп. При цьому, наприклад, Постановою Верховної Ради України від 13.12.2012 р. № 6–VII [7] прямо передбачалось представлення у складі кожного комітету парламенту сьомого скликання щонайменш однієї особи від кожної фракції (але чомусь не групи). У науковій літературі також визнається необхідність встановлення додаткових гарантій представництва у комітетах невеликих фракцій і груп в якості їх повноправних членів або спостерігачів [8, 9]. Чинне ж законодавство передбачає направлення до складу кожного комітету щонайменш одного представника лише тими фракціями, кількість членів яких не менша, ніж кількість комітетів Верховної Ради України (ч.2 ст.6 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [5]). Саме справедливе представництво депутатських фракцій (*і груп – 0.3*) у комітетах на думку Б.І. Ольховського [10, с.18] становить основний засіб забезпечення "контрольованої боротьби між різними фракціями" та представлення у комітетах усіх позицій і поглядів.

Так само, до речі, суперечливим постає розподіл квот у складі парламентських комітетів

лише між депутатськими фракціями та групами без урахування позафракційних народних депутатів України, питома вага яких у Верховній Раді України восьмого скликання складає близько 14–15 відсотків, а їх загальна кількість у тричі більша чисельності деяких фракцій і груп. Безперечно, що членство окремих позафракційних парламентарів у комітетах має суто особистий характер і не забезпечує представництва в них інтересів і позицій усього загалу позафракційних народних депутатів України. Разом із тим, гарантування їм певної кількості місць у комітетах забезпечить плюралізм поглядів в роботі комітетів, представленість у них інтересів виборців й позафракційних народних депутатів України та максимально точно відтворення у складі комітетів складу усього парламенту. Як позитивний приклад тут слід вказати передбачене ст.2.2.8 нині вже не чинного Регламенту Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР [11] утворення мандатної комісії парламенту на засадах пропорційного представництва не тільки різних партій, але й від безпартійних. У законопроекті від 20.11.1998 р. за реєстровим № 2254 також звертається увага на необхідність розподілу місць у комітетах між позафракційними парламентарями, хоча конкретні гарантії з даного питання й не передбачались. З огляду на це має дістати законодавчого врегулювання порядок внесення та попереднього розгляду кандидатур позафракційних народних депутатів України до складу комітетів.

Досить цікаво є пропозиція Б.І. Ольховсько-го щодо забезпечення позапартійності комітетів Верховної Ради України в рамках підвищення ефективності їх діяльності [10, с.18]. Як зазначає Р.І. Матейчук, розподіл персонального складу комітетів за партійною ознакою фактично зумовлює жорстке протистояння між коаліційними та опозиційними політичними силами у комітетах, що у підсумку послаблює їх [8, с.13]. Однак, попри поверхневу привабливість такого підходу (пов'язану із зменшенням залежності членів комітетів від їх фракцій або груп) маємо зауважити практичну неможливість його реалізації в умовах чіткого структурування парламенту на депутатські фракції та групи. До того ж продуктивність роботи комітетів опосередкована саме приналежністю їх членів до парламентських фракцій і груп, що дозволяє реально узгоджувати відповідні рішення саме на рівні комітетів, здебільшого лише формально затверджуючи їх на засіданнях Верховної Ради України. Представники депутатських фракцій і

груп у парламентських комітетах репрезентують та просувають інтереси й ініціативи своїх політичних сил. В іншому ж випадку навіть найбільш професійно підготовлені позапартійними комітетами проекти рішень вірогідно не будуть ухвалені через брак політичної підтримки. Як слушно відзначає К.В. Манжук [12, с.26], присутність у комітетах представників різних фракцій забезпечує зупинку ще у комітетах найсуперечливіших законопроектів, всебічність оцінок законопроекту, а також його більшу життєздатність внаслідок тривалого розгляду з різних позицій. У свою чергу, М.В. Развадовська [13, с.113] прямо пов'язує ефективність роботи комітетів із точним відображенням у кожному з них поділу парламенту на "партійні угруповання".

Наразі принцип пропорційного представлення у складі комітетів депутатських фракцій і груп залежно від їх питомої ваги у складі парламенту законодавчо визначається лише у загальних рисах, залишаючи неврегульованим єдиний метод і прозорий порядок обчислення відповідних квот (за методами д'Ондта (Victor D'Hondt), Друпа (H.R. Droop), Сент-Лагю (Jean-André Sainte-Laguë), Хейра (T. Hayer) чи ін.), у тому числі правила поділу залишку. Як на нас, нерозділені по квоті місця у комітеті мають надаватися тому суб'єкту, що має найбільші залишки. Оптимальним при пропорційному розподілі місць у парламентських комітетах між депутатськими фракціями і групами вбачається застосування методу Сент-Лагю або простішого методу Хейра, що дозволяють досить об'єктивно розподілити місця у комітетах, не надаючи переваг великим депутатським фракціям (групам).

У даному контексті як позитив слід вказати передбачене законопроектом від 05.02.2018 р. за реєстровим № 7550 [14] застосування при розподілі між фракціями (групами) місць у комітетах методу д'Ондта з деталізованим розкриттям його змісту. З одного боку, такий підхід дійсно міг би сприяти прозорості, ефективності та оперативності пропорційного розподілу місць у комітетах. З іншого боку, застосування методу д'Ондта за законопроектом від 05.02.2018 р. за реєстровим № 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 відзначити 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.

У науковій літературі до засад формування персонального складу комітетів Верховної Ради України пропонується відносити й заборону встановлення у комітеті чисельної переваги представників однієї фракції (групи) [12, с.26]. Такий захід дійсно може сприяти більшому плюралізму в роботі парламентських комітетів, зумовлюючи необхідність пошуку ними консенсусних, компромісних рішень. Разом із тим, вищевикладене передбачає суттєве відхилення від принципу пропорційного представництва у комітетах депутатських фракцій і груп, надаючи навіть невеликим з них значну необґрунтовану перевагу та навіть можливість блокування роботи комітетів Верховної Ради України. Відображення у комітетах реального складу парламенту є умовою успішного схвалення ним підготовлених комітетами проектів рішень, тому, як на нас, вбачається цілком логічним встановлення у комітетах відповідно до квотного розподілу місць чисельної переваги певної фракції (групи) чи їх коаліції. У такий спосіб забезпечується можливість ефективного ведення роботи у комітетах парламентською більшістю. Крім того, як відзначає Ю.В. Тороп [15, с.32], пропорційне представництво фракцій у комітетах зумовлює дотримання принципу політичного балансу, збереження за меншістю (опозицією) функцій стримування та контролю.

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 [16, с.15, 39]. Тому досить складним питанням в умовах різної політичної "престижності" комітетів є реальне дотримання встановлених квот у парламентській практиці, прийнятність і наслідки відхилення від них. Так, наприклад, у Верховній Раді України восьмого скликання [17] у складі Комітету з питань аграрної політики та земельних відносин найбільша

фракція (135 депутатів) одержала з 30 можливих одразу 18 місць, хоча за різними методами обчислення її квота у даному комітеті мала би скласти 9–10 місць. У Комітеті з питань національної безпеки і оборони інша фракція (80 депутатів) одержала з 17 можливих 7 місць, хоча її квота мала би скласти 3–4 місця. Також у Комітеті з питань науки і освіти (7 членів) [17] всупереч вищезгаданій ч.2 ст.6 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [5] немає жодного представника однієї з депутатських фракцій, чисельність членів якої (38 осіб) більша, ніж кількість комітетів. Подібні суперечності розподілу місць виявляються щодо різних депутатських фракцій (груп) й в інших парламентських комітетах. Вважаємо, що у разі недотримання квотного принципу формування складу комітетів Верховної Ради України зацікавленим фракціям (групам) має додатково гарантуватись неупереджений перерозподіл місць у комітетах.

Досить цікавим був передбачений ст.4.4.3 вже не чинного Регламенту Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР [11] механізм погодження депутатськими фракціями (групами) можливих відхилень від розрахованих квот членства їх представників у тодішніх постійних комісіях парламенту. Законодавче закріплення подібних правил відхилення від принципу пропорційного представництва депутатських фракцій (груп) у комітетах може певною мірою сприяти упорядкуванню та поверненню у правове поле вже фактично існуючих випадків порушення даного принципу, а також забезпеченню дотримання прав невеликих депутатських фракцій та груп, хоча у той же час це навпаки може фактично легалізувати та стимулювати таке явище як "продаж" місць у комітетах Верховної Ради України.

Основні засади формування персонального складу комітетів Верховної Ради України

Відповідно до ч.3 ст.6 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [5], ч.1, 2 ст.84 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [4] персональний склад комітетів парламенту нового скликання обирається ним одночасно за списками відкритим поіменним голосуванням без обговорення. Відкритий, колегіальний загальнопарламентський спосіб затвердження складу комітетів є найбільш прозорим і демократичним, ніж його затвердження, наприклад, рішенням Глави Верховної Ради України чи Погоджувальної ради депутатських фракцій. Одночасність обрання членів одразу

усіх парламентських комітетів відповідає принципу пропорційного розподілу місць у комітетах між депутатськими фракціями (групами) і забезпечує початок повноцінної роботи системи комітетів, а отже й Верховної Ради України в цілому за усіма напрямками її діяльності. Водночас, як на нас, заборона обговорення перед затвердженням складу комітетів, хоча і дещо пришвидшує процес їх формування, не сприяє відкритості та демократичності, також перешкоджаючи своєчасному усуненню порушень квот фракцій (груп) у складі комітетів. Конструктивним було би й чітке зазначення у списку персонального складу парламентських комітетів, що пропонується на затвердження, квот пропорційного представництва кожної депутатської фракції (групи) у кожному комітеті як це свого часу передбачалось ст.4.4.5 попереднього Регламенту Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР [11].

Однією з вихідних засад формування персонального складу парламентських комітетів є можливість входження народного депутата України лише до одного комітету (ч.3 ст.81 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [4]). З одного боку, вказане забезпечує повну зосередженість парламентарів на нерідко досить великій за обсягом роботі в одному комітеті Верховної Ради України, що загалом має сприяти ефективності його діяльності. З іншого ж боку, для забезпечення залучення до роботи всіх парламентських комітетів невеликих депутатських фракцій і груп може бути корисним членство їх представників одразу у декількох комітетах, запобігаючи тим самим "монополізації" окремих комітетів великими фракціями (групами). Іншими перевагами цього виступає розширення зв'язків між різними комітетами та забезпечення компетентності парламентарів у більш ніж одній сфері повноважень Верховної Ради України. Водночас дозвіл входження народних депутатів України до складу двох чи більше комітетів може мати наслідком ще більшій відхилення від принципу пропорційного представництва депутатських фракцій і груп, надмірне збільшення кількості членів окремих комітетів, порівняно меншу продуктивність роботи народного депутата України одразу у декількох комітетах, а також створення можливостей для зловживань при формуванні їх складу. Відтак, враховуючи можливі істотні ризики та достатню кількість парламентарів для комплектування усіх комітетів Верховної Ради України, наразі не вбачається пріоритетним запровадження член-

ства народних депутатів України у більш ніж одному комітеті.

Також відповідно до ч.6 ст.6 профільного Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [5] до складу комітетів (у тому числі на керівні посади) не можуть бути обрані Голова Верховної Ради України та його заступники. В цілому слід погодитись із даним принципом, зважаючи на необхідність зосередження означених посадових осіб на часо- і працемісткому керівництві та організації роботи усього парламенту, а не на роботі в одному його комітеті. До того ж, у разі членства керівництва Верховної Ради України у комітетах не можна було би виключати його неформальний вплив на керівництво та членів визначеного комітету, конфлікт інтересів і недостатню неупередженість Голови Верховної Ради України та його заступників при розгляді на пленарних засіданнях законопроектів, підготовлених їх комітетом, тощо.

Компетентність та інші критерії формування персонального складу парламентських комітетів

Що стосується такого критерію формування персонального складу комітетів Верховної Ради України як достатня компетентність їх членів, то наразі чинне законодавство прямо не передбачає жодних вимог до кваліфікації (теоретичної підготовки) чи практичного досвіду членів парламентських комітетів. При цьому, раніше ст.4.2.3 Регламенту Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР [11] прямо передбачалося урахування фахової підготовки народних депутатів України при формуванні тодішніх постійних комісій парламенту. Загалом важко не погодитись із доцільністю пріоритетного включення до складу комітетів народних депутатів України, які є фахівцями за напрямками діяльності відповідного комітету. Це загалом сприяє більшій оперативності, ретельності й ґрунтовності підготовки та попереднього розгляду питань (зокрема опрацювання законопроектів) у комітетах Верховної Ради України. Адже особиста компетентність кожного члена комітету у своїй сукупності визначає цілісний професійний потенціал усього комітету. З іншого ж боку, критерій компетентності не може бути надто жорстким, встановлювати чіткі безумовні вимоги до освіти, фахової підготовки чи професійного досвіду кандидата у члени комітету, оскільки, враховуючи багатоаспектність компетенції парламенту, у складі депутатських фракцій і груп може не бути достатньої кількості фахівців за профілем діяльності кожного комітету. Все ж

таки первинною є представницька сутність депутатського мандата, одержання якого не вимагає обов'язкової наявності вищої освіти чи професійного досвіду.

На необхідність врахування при комплектуванні парламентських комітетів фаху та практичного досвіду народних депутатів України вже наголошували О.Г. Кушніренко і Т.М. Слінько [18, с.40], К.В. Манжул [12, с.25], З.О. Погорєлова [19, с.57] та інші. При цьому Ю.Г. Барабаш [20, с.90, 97], Б.І. Ольховський [10, с.13] констатують, що начебто вже сьогодні освіта і досвід роботи народного депутата України враховуються при визначенні персонального складу комітетів, хоча у дійсності це має здебільшого несистемний, епізодичний характер. На думку О.М. Порубенського ефективно комплектування комітетів кадрами потребує "залучення до роботи здібних, обізнаних молодих професіоналів" [21, с.76]. З цього приводу маємо відмітити недостатню конкретність таких властивостей як "здібність" і "обізнаність", втім так само як не зовсім коректною є теза про "молодих професіоналів" при незрозумілій їх перевазі перед іншими фахівцями та необхідності розподілу по комітетам усіх обраних народних депутатів України.

Вважаємо, що вимога до достатньої компетентності членів парламентських комітетів повинна мати більше засадничий, концептуальний характер, ніж конкретно-юридичне значення, гнучко застосовуючись як додаткова до принципу пропорційного представництва у комітетах депутатських фракцій і груп. Зауважимо, що компетентність членів парламентських комітетів є динамічною категорією, внаслідок чого важливим постає постійне підвищення рівня кваліфікації членів комітетів, розширення їх знань і професійних навичок, здобуття ними досвіду у відповідній сфері.

Слід звернути увагу й на деякі інші критерії, які також доцільно враховувати при визначенні персонального складу парламентських комітетів. Зокрема йдеться про наявність у народного депутата України досвіду роботи у комітетах Верховної Ради України попередніх скликань, якісні показники такої роботи, особистий суспільно-політичний авторитет, морально-ділові якості тощо. Попри законодавчу неурегульованість важливе значення повинна мати й наявність бажання (вмотивованості, зацікавленості) народного депутата України щодо роботи в тому чи іншому парламентському комітеті. До ре-

чі, врахування згоди кандидатів на посади членів постійних комісій парламенту свого часу передбачалось ст.4.4.3 Регламенту Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР [11]. Водночас при формуванні складу комітетів особисте бажання парламентаря не має відігравати провідну роль, наслідком чого може бути некомпетентність більшості комітетів, значна диспропорція у їх складі та кадрова перенасиченість найбільш "престижних" комітетів.

Висновки

1. Для забезпечення політичного структурування та професійності персонального складу комітетів Верховної Ради України він має визначатись на основі узгодженого поєднання принципу пропорційного представництва депутатських фракцій і груп (а можливо й позафракційних парламентарів) з максимальним урахуванням рівня компетентності (фаху, професійного досвіду) та бажання народних депутатів України щодо членства у певних комітетах.

2. Ефективне впровадження даного підходу у парламентську практику залежить не тільки від розгорнутого законодавчого закріплення додаткових вимог до формування складу комітетів Верховної Ради України, але й більшою мірою від відповідальності, правової свідомості та політичної культури депутатського корпусу.

3. Дотримання означених критеріїв формування персонального складу парламентських комітетів має забезпечуватись насамперед як самими депутатськими фракціями та групами, так і профільним Комітетом з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України. Пропорційний принцип формування та кількісні межі персонального складу комітетів мають поширюватись і на її тимчасові спеціальні комісії, статус яких багато у чому прирівнюється до парламентських комітетів.

Конфлікт інтересів

Автор заявляє про відсутність будь-якого конфлікту інтересів.

Вираз вдячності

Дослідження проведено безоплатно відповідно до науково-дослідної роботи "Конституційно-правові засади організації та діяльності комітетів Верховної Ради України" з номером державної реєстрації 0119U101021. Воно було підтримано громадською організацією "Центр українсько-європейського наукового співробітництва".

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Griffith J. A. G. Parliament: Functions, Practice and Procedure. London: Sweet & Maxwell, 1991. 538 p.
2. Mattson I., Strøm K. Parliamentary committees // Parliaments and majority rule in Western Europe / editor Herbert Döring. New York: St. Martin's Press, 1995. P. 249–307.
3. Hilmar Rommetvedt. Norwegian parliamentary committees: Performance, structural change and external relations. *The Journal of Legislative Studies*. 2007. Volume 4. Issue 1. P. 60–84. DOI: 10.1080/13572339808420539.
4. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861–VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 12. Ст. 565.
5. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст. 134.
6. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 № 2790–XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 3. Ст. 17.
7. Про перелік і кількісний склад комітетів Верховної Ради України сьомого скликання: Постанова Верховної Ради України від 13.12.2012 № 6–VII. *Офіційний вісник України*. 2012. № 97. Ст. 3904.
8. Матейчук Р. І. Порядок створення парламентських комітетів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2018. Вип. 32. С. 12–15.
9. Заславський О., Соколова М., Жерибор О. Функції, склад і види парламентських комітетів та їх роль у співпраці з урядом: світові практики. *Часопис "Парламент"*. 2017. Вип. 3. С. 9–34.
10. Ольховський Б. І. Роль комітетів Верховної Ради України в розробці законопроектів. *Проблеми законності*. 2004. Вип. 66. С. 12–20.
11. Регламент Верховної Ради України: від 27.07.1994 № 129/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 35. Ст. 338.
12. Манжул К. В. Роль комітетів Верховної Ради України в законодавчій процедурі. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2004. № 10. С. 23–34.
13. Развадовська М. В. Внутрішньоуправлінська діяльність Верховної Ради України (організаційно-правові засади): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2005. 217 с.
14. Про внесення змін до деяких законів України щодо розподілу посад у комітетах Верховної Ради України за принципом д'Ондта: Проект Закону України від 05.02.2018, реєстр. № 7550. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=63414&pf35401=446100>.
15. Тороп Ю. В. Роль парламентских комитетов в законодательном процессе: на примере федеративных государств Западной Европы. *Правоведение*. 2006. № 6. С. 29–35.
16. Бруслик О. Ю., Мукомела І. В. Комітети Верховної Ради України: час реформ. Харків: Юрай, 2017. 108 с.
17. Про обрання голів, перших заступників, заступників голів, секретарів, членів комітетів Верховної Ради України восьмого скликання: Постанова Верховної Ради України від 04.12.2014 № 23–VIII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 99. Ст. 2867.
18. Кушніренко О. Г., Слінько Т. М. Комітети Верховної Ради України і проблеми підвищення ефективності їх діяльності. *Проблеми законності*. 2000. Вип. 42. С. 36–41.
19. Погорелова З. О. Щодо організації і порядку діяльності комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2014. Спецвипуск. С. 55–59.
20. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2004. 205 с.
21. Порубенський О. М. Окремі питання організації комітетів у структурі парламенту: зарубіжний досвід та Україна. *Часопис Київського університету права*. 2007. № 1. С. 72–77.

REFERENCES

1. Griffith, J. A. G. (1991). Parliament: Functions, Practice and Procedure. London: Sweet & Maxwell.
2. Mattson, I., & Strøm, K. (1995). Parliamentary committees. In: Herbert Döring (editor). Parliaments and majority rule in Western Europe. New York: St. Martin's Press, P. 249–307.
3. Rommetvedt, Hilmar. (2007). Norwegian parliamentary committees: Performance, structural change and external relations. *The Journal of Legislative Studies*, 4(1). 60–84. DOI: 10.1080/13572339808420539.
4. Pro Rehlament Verkhovnoyi Rady Ukrayiny [About the Rules of the Verkhovna Rada of Ukraine]. *Zakon Ukrayiny* (10.02.2010 No 1861–6). *Ofitsiyyny visnyk Ukrayiny*, (12). 565 (in Ukr.).
5. Pro komitety Verkhovnoyi Rady Ukrayiny [On committees of the Verkhovna Rada of Ukraine]. *Zakon Ukrayiny* (04.04.1995 No 116/95–VR). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, (19). 134 (in Ukr.).
6. Pro status narodnoho deputata Ukrayiny [On the Status of People's Deputy of Ukraine]. *Zakon Ukrayiny* (17.11.1992 No 2790–12). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, 1993. (3). 17 (in Ukr.).
7. Pro perelik i kil'kisnyy sklad komitetiv Verkhovnoyi Rady Ukrayiny s'omoho sklykannya [On the List and Quantitative Composition of the Verkhovna Rada of Ukraine of the Seventh Convocation]. *Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* (13.12.2012 No 6–7). *Ofitsiyyny visnyk Ukrayiny*, (97). 3904 (in Ukr.).

8. Mateychuk, R. I. (2018). Poryadok stvorenniya parlament-s'kykh komitetiv [Procedure for the establishment of parliamentary committees]. *Naukovyy visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Seriya: Yurysprudentsiya*, (32). 12–15 (in Ukr.).
9. Zaslavs'kyy, O., Sokolova, M., & Zherybor, O. (2017). Funktsiyi, sklad i vydy parlaments'kykh komitetiv ta yikh rol' u spivpratsi z uryadom: svitovi praktyky [Functions, composition and types of parliamentary committees and their role in cooperation with the government: world practices]. *Chasopys "Parlament"*, (3). 9–34 (in Ukr.).
10. Ol'khovs'kyy, B. I. (2004). Rol' komitetiv Verkhovnoyi Rady Ukrayiny v rozrobtsi zakonoproektiv [The Role of Committees of the Verkhovna Rada of Ukraine in Drafting Bills]. *Problemy zakonnosti*, (66). 12–20 (in Ukr.).
11. Rehlament Verkhovnoyi Rady Ukrayiny [Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine]. (27.07.1994 No 129/94-VR). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, (35). 338 (in Ukr.).
12. Manzhul, K. V. (2004). Rol' komitetiv Verkhovnoyi Rady Ukrayiny v zakonodavchii protseduri [The Role of Committees of the Verkhovna Rada of Ukraine in the Legislative Procedure]. *Byuleten' Ministerstva yustyttsiyi Ukrayiny*, (10). 23–34 (in Ukr.).
13. Razvadovs'ka, M. V. (2005). *Vnutrishn'oupravlins'ka diyal'nist' Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (orhanizatsiynopravovi zasady)* [Internal management activity of the Verkhovna Rada of Ukraine (organizational and legal basis)]. Candidate's thesis (12.00.07). Kharkiv (in Ukr.).
14. *Pro vnesennya zmin do deyakykh zakoniv Ukrayiny shchodo rozpodilu posad u komitetakh Verkhovnoyi Rady Ukrayiny za pryntsyptom d'Onda* [On Amendments to Some Laws of Ukraine on the Distribution of Positions in the Committees of the Verkhovna Rada of Ukraine on the principle of d'Ondt]. Proekt Zakonu Ukrayiny (05.02.2018, reyestrovyy No 7550). Retrieved from: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=63414&pf35401=446100> (in Ukr.).
15. Torop, YU. V. (2006). Rol' parlamentskikh komitetov v zakonodatel'nom protsesse: na primere federativnykh gosudarstv Zapadnoy Yevropy [The role of parliamentary committees in the legislative process: the example of federal states of Western Europe]. *Pravovedeniye*, (6). 29–35 (in Russ.).
16. Bruslyk, O. YU., & Mukomela, I. V. (2017). *Komitety Verkhovnoyi Rady Ukrayiny: chas reform* [Committees of the Verkhovna Rada of Ukraine: the time of reforms]. Kharkiv: Yuray (in Ukr.).
17. Pro obrannya holiv, pershykh zastupnykiv, zastupnykiv holiv, sekretariv, chleniv komitetiv Verkhovnoyi Rady Ukrayiny vos'moho sklykannya [On the election of the heads, first deputies, deputy chairmen, secretaries, members of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine of the eighth convocation]. Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (04.12.2014 No 23–8). *Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny*, (99). 2867 (in Ukr.).
18. Kushnirenko, O. H., & Slin'ko, T. M. (2000). Komitety Verkhovnoyi Rady Ukrayiny i problemy pidvyshchennya efektyvnosti yikh diyal'nosti [Committees of the Verkhovna Rada of Ukraine and problems of increasing the efficiency of their activities]. *Problemy zakonnosti*, (42). 36–41 (in Ukr.).
19. Pohoryelova, Z. O. (2014). Shchodo orhanizatsiyi i poryadku diyal'nosti komitetiv Verkhovnoyi Rady Ukrayiny [Regarding the organization and functioning of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine]. *Naukovyy visnyk Uzhhorodskoho natsional'noho universytetu. Seriya Pravo*, (Spetsvypusk). 55–59 (in Ukr.).
20. Barabash, YU. H. (2004). *Parlaments'kyy kontrol' v Ukrayini: problemy teorii ta praktyky* [Parliamentary control in Ukraine: problems of theory and practice]. Candidate's thesis (12.00.02). Kharkiv (in Ukr.).
21. Porubens'kyy, O. M. (2007). Okremi pytannya orhanizatsiyi komitetiv u strukturi parlamentu: zarubizhnyy dosvid ta Ukrayina [Separate issues of the organization of committees in the parliamentary structure: foreign experience and Ukraine]. *Chasopys Kyyivs'koho universytetu prava*, (1). 72–77 (in Ukr.).

ІНФОРМАЦІЯ ПРО СТАТТЮ (ARTICLE INFO)

Published in:

Форум права: 55 pp. 36–44.

Related identifiers:
[10.5281/zenodo.3248914](http://forumprava.pp.ua/files/036-044-2019-2-FP-Zozulia_6.pdf)
http://forumprava.pp.ua/files/036-044-2019-2-FP-Zozulia_6.pdf
http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2019_2_6.pdf
License (for files):

Creative Commons Attribution 4.0 International

Received: 28.02.2019

Accepted: 14.03.2019

Published: 26.03.2019

Cite as:
Зозуля, О. І. (2019). Критерії та принципи формування персонального складу комітетів Верховної Ради України. Форум Права, 55(2). 36–44. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.3248914>.

 Zozulia, O. I. (2019). Kryteriyi ta pryntsyipy formuvannya personal'noho skladu komitetiv Verkhovnoyi Rady Ukrayiny [Criteria and Principles for Formation of Personal Composition of Committees of the Verkhovna Rada of Ukraine]. *Forum Prava*, 55(2). 36–44. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.3248914>.