

АПАРАТ ПАРЛАМЕНТУ: ПОВНОВАЖЕННЯ, ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ І ДІЯЛЬНОСТІ

THE APPARAT OF THE PARLIAMENT: POWERS, FORMATION AND ACTIVITIES

Грищенко І.В.,

*помічник-консультант народного депутата України
Апарату Верховної Ради України*

Автор характеризує конституційно-правовий статус допоміжних внутрішньопарламентських інституцій зарубіжних країн та України. Апарат парламенту здійснює правове, інформаційне, аналітичне, документальне, кадрове, організаційне, фінансове, матеріально-технічне і господарське забезпечення діяльності законодавчої інституції. Самостійними структурними підрозділами є апарати комітетів і комісій, фракцій (груп), помічники депутатів, юридичні і науково-експертні управління, а також служби, відповідальні за контакти з пресою, радіо– і телемовлення, бібліотека.

Ключові слова: парламент, апарат парламенту (комітетів і комісій, фракцій (груп)), державні службовці, депутат, помічники депутата.

Автор характеризует конституционно-правовой статус вспомогательных внутрипарламентских институций зарубежных стран и Украины. Аппарат парламента осуществляет правовое, информационное, аналитическое, документальное, кадровое, организационное, финансовое, материально-техническое и хозяйственное обеспечение деятельности законодательной институции. Самостоятельными структурными подразделениями являются аппараты комитетов и комиссий, фракций (групп), помощники депутатов, юридические и научно-экспертные управления, а также службы, ответственные за контакты с прессой, радио– и телевидением, библиотека.

Ключевые слова: парламент, аппарат парламента (комитетов и комиссий, фракций (групп)), государственные служащие, помощники депутата.

The author describes the constitutional and legal status of the subsidiary parliamentary institutions of foreign countries and Ukraine. Summed up that the Parliament carries out legal, informational, analysis, documental, personnel, organizational, financial, logistical and economic support of the legislative institution. There are such independent departments as the apparatus of the committees and commissions, factions (groups), assistant deputies, legal, scientific and expert management and services responsible for contacts with the press, radio and television, library.

Key words: parliament, the Apparatus of the Parliament (committees and commissions, factions (groups)), civil servants, deputy, assistant deputy.

Постановка проблеми. Нині Україна як європейська держава здійснює відкриту зовнішню політику і прагне рівноправного взаємовигідного співробітництва з усіма заінтересованими партнерами, виходячи насамперед із необхідності гарантування безпеки, суверенітету та захисту територіальної цілісності України. Внутрішня політика ґрунтується на таких принципах: пріоритетність захисту національних інтересів; верховенство права, забезпечення реалізації прав і свобод людини й громадянина, повага до гідності кожної особи; рівність усіх суб'єктів права власності перед законом, захист конкуренції у сфері економічної діяльності; здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; відкритість та прозорість процесів підготовки і прийняття рішень органами державної влади та місцевого самоврядування; забезпечення сталого розвитку економіки на ринкових засадах та її соціальної спрямованості; забезпечення балансу загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів; свобода, соціальна справедливість і творча самореалізація, участь громадян в управлінні державними і суспільними справами; соціальне партнерство та громадянська солідарність [1, ч. 2 ст. 2, ч. 1 ст. 11].

Оскільки Європейський Союз висуває до потенційних членів низку суворих вимог, які стосуються економічних, політико-правових показників держа-

ви, Україна повинна не лише декларувати власні наміри щодо інтеграції, але й закріпити на законодавчому рівні та реалізувати в практиці державного будівництва певні європейські цінності. Одним із критеріїв для вступу до Європейського Союзу є стабільність демократичних інститутів – так званий політичний критерій [2, с. 32–33].

Розвиток сучасної конституційно-правової науки пов'язаний із намаганням вирішити складні теоретичні і прикладні проблеми реформації державних інститутів, у тому числі й парламенту – представницького органу народу. Проєвропейський поступ України актуалізує фахові дослідження діяльності всієї структури законодавчої інституції, серед якої важливу роль відіграє апарат. Безперечно, через певні обставини неможливо всеосяжно дослідити проблему порядку формування і діяльності, повноважень апарату парламенту і надати вичерпну характеристику його правового статусу. Проте важливо проаналізувати найважливіші аспекти цього питання задля теоретичних розробок подальшого законодавчого вдосконалення юридично визначеного становища цього державного органу.

Ступінь наукової розробки теми. При підготовці запропонованого рукопису були використані праці таких авторів, як Є.О. Андропова, Ю.Л. Бошицький, О.О. Кочнева, А.Р. Крусян, В.В. Маклаков, Н.Б.

Мушак, В.Ф. Опришко, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, М.М. Пригон, В.Л. Федоренко, О.В. Чернецька, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко та ін. Безперечно, наукових джерел, присвячених законодавчій інституції, значно більше. Проте на сьогодні спеціальних розробок проблематики функціонування апарату парламенту недостатньо.

Постановка завдання. Метою даної статті є вивчення процесу формування і діяльності, реалізації повноважень допоміжного органу парламенту у порівняльно-правовому вимірі.

Виклад основного матеріалу. Зважаючи на специфіку реалізації парламентом конституційно визначених функцій – законодавчої, установчої, контрольної [3, с. 218–220] (деякі автори виділяють ще й представницьку [4, с. 12; 5, с. 174]), важливою умовою його злагодженої й ефективної роботи є створення допоміжного апарату. Чисельність Апарату багатократно перевищує кількість самих парламентаріїв, оскільки включає різні служби і службовців, як суто технічні, так і фахові. Прикладом технічних служб слугують поштове обслуговування, зв'язок, автопарк, копіювання документації, тиражування і друк матеріалів парламенту, охорона приміщень і деяких посадових осіб, зокрема керівників парламенту і палат. Серед служб, які займаються творчою діяльністю, варто назвати бібліотеку, юридичні і науково-експертні управління, а також служби, відповідальні за контакти з пресою, радіо– і телемовлення [6, с. 695–696]. Зважаючи на багатогранність функціональної діяльності Апарату, не можна погодитися з думкою окремих науковців, які характеризують його правовий статус як не «глобально-конституційний, а такий, що стосується лише певних правових і організаційно-технічних аспектів і питань статусу палат ..., їх органів і підрозділів» [7, с. 265]. Усупереч собі ці самі автори визнають, що «від успішної роботи апарату ... парламенту значною мірою залежить не тільки якість діяльності ... законодавчих і представницьких органів, але й ступінь їх впливу на формування і реалізацію державної політики» [7, с. 262; 8, с. 7].

Визначити сутнісні і функціональні характеристики апарату парламенту допоможе порівняльно-правовий аналіз таких органів, адже підсумовано, що становлення і розвиток парламентського процесу певною мірою залежить від функціонально-структурної і процесуально-правової моделі організації допоміжних внутрішньопарламентських органів.

Правове, інформаційне, аналітичне, документальне, кадрове, організаційне, фінансове, матеріально-технічне і господарське забезпечення діяльності обох палат Федеральних Зборів РФ здійснюють їх допоміжні інституції. До складу Апарату Державної Думи як самостійні структурні підрозділи входять апарати комітетів і комісій, фракцій у Державній Думі. Структура і штат Апарату Державної Думи, розмір оплати праці цивільних службовців, що заміщають посади цивільної служби в Апараті Державної Думи, і працівників Апарату Державної Думи, а також витрати на його утримання визначаються Головою Державної Думи за поданням Керівника Апарату Державної

Думи, погодженим з Комітетом Державної Думи з Регламенту й організації роботи Державної Думи, в межах бюджетного кошторису Державної Думи.

Прийом на роботу і звільнення з роботи помічника депутата Державної Думи оформляються розпорядженням Керівника Апарату Державної Думи за поданням відповідного депутата. Парламентарій самостійно визначає кількість помічників, кошторис витрат на утримання яких визначається в кошторисі витрат на утримання Державної Думи [9, ст.ст. 78–79, 81].

Апарат Ради Федерації складається із Секретаріату Голови Ради Федерації, Секретаріату першого заступника Голови Ради Федерації, секретаріатів заступників Голови Ради Федерації, апаратів комітетів Ради Федерації та управлінь.

Роботою Апарату Ради Федерації керує Керівник Апарату Ради Федерації. Він призначається на посаду і звільняється з посади Головою Ради Федерації. Такі призначення і звільнення узгоджуються Головою Ради Федерації з Радою палати і оформляються розпорядженнями Голови Ради Федерації. Керівник Апарату Ради Федерації несе персональну відповідальність за результати діяльності очолюваного ним органу державної влади [10, ст.ст. 97–98, 102].

Оригінальною є структура Апарату в Палаті громад Канади. Загальне керівництво його роботою здійснює Бюро із зовнішньоекономічних питань, відповідальне за фінансову й адміністративну політику стосовно членів згаданої Палати, до якого належать Спікер Палати, два представники Таємної Ради, призначені Губернатором-в-раді, Лідер опозиції, а також декілька депутатів, призначених партійними зборами всіх політичних сил парламенту. Окрім Бюро, до основного Апарату належать такі структури:

- клерк Палати – керівник Апарату Палати громад, який консультує Співкера Палати і її членів зі спірних процедурних питань та є відповідальним за належне оформлення і збереження документації; приймає делегації посадових осіб і парламентаріїв зарубіжних країн; бере участь у міжпарламентській діяльності;

- помічник клерка з процедурних питань, відповідальний за підрахунок голосів і оформлення протоколів за результатами голосування, а також покликаний допомагати клерку Палати в забезпеченні депутатів необхідними для поточних засідань матеріалами;

- заступник клерка з адміністративних питань, який відає організацією парламентських публікацій, теле– і радіомовленням, комп'ютерною автоматизацією Палати, а також здійснює адміністративну підтримку депутатів (медичне обслуговування, вивчення мов тощо);

- законодавча рада Палати громад – колегіальний орган, що проводить юридичну і технічну експертизу законопроектів і покликаний сприяти членам палати, які не є фахівцями, в написанні законопроектів, правок і рішень Палати;

- парламентський пристав, відповідальний за забезпечення безпеки і підтримання порядку в Палаті громад, а також виконання церемоніальних усталених традицій.

У Сенаті функціонує власна система допоміжних інститутів із функціями, подібними аналогічним структурам у Палаті громад. Керівництво адміністрацією Сенату здійснює Постійний комітет із внутрішньо економічних питань, асигнувань і адміністрації, сформований із п'ятнадцяти сенаторів. Керівництво найважливішими процедурними питаннями здійснює клерк Сенату, посада якого прирівнюється до заступника міністра, та його помічник. Клерк Сенату управляє щоденною діяльністю палати і підтримує всі аспекти законодавчого процесу, приводить до присяги нових сенаторів, протоколює слухання, консулює Спікера з питань парламентської процедури і тлумачення правил Регламенту Сенату, відповідає за збереження всіх оригіналів законодавчих актів Канади і завіряє їх копії як секретар Палати.

Надання консультацій з питань юридичних і законотворчої діяльності, зокрема, здійснює служба юридичного секретаря і парламентського радника, правовий статус якої подібний до законодавчої ради Палати громад.

Безпеку в Сенаті гарантує «швейцар чорного прута» – герольдмейстер Палати, який виконує низку адміністративних обов'язків церемоніального характеру, більшість з яких пов'язані з відкриттям роботи парламенту (наприклад, повідомлення про необхідність явки в Сенат аби заслухати тронну промову).

Попри очевидний демократичний розвиток республіки, окремі посадові особи обох палат парламенту Канади призначаються формально Генерал-губернатором, а фактично Прем'єр-міністром. Логічніше було б очікувати самостійні внутрішні призначення за рішенням самих парламентаріїв, а не підконтрольного законодавчій інституції Уряду [11, с. 142–145].

Склад Апарату вітчизняного парламенту формують Керівництво Апарату; Секретаріати: Голови Верховної Ради України та його заступників, комітетів, об'єднань депутатів; Головні управління: науково-експертне, юридичне, документального забезпечення, організаційне; Управління: інформаційне, комп'ютеризованих систем, зі зв'язків із місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування, забезпечення міжпарламентських зв'язків, кадрів; Відділи: зв'язків з органами правосуддя, контролю, з питань звернень громадян, Перший відділ, Сектор мобілізаційної роботи, Управління справами [12, п. 2].

Серед названих структурних інституцій особлива роль у законодавчій діяльності парламенту належить Головному науково-експертному управлінню, який дає фахові висновки щодо всіх зареєстрованих законопроектів незалежно від суб'єкта їх подання. За напрямками діяльності згадана структура складається з шести відділів: конституційних питань та державного будівництва; соціальних питань та праці; аграрних і екологічних питань та природокористування; питань бюджету, оподаткування та банківської діяльності; питань макроекономіки та промислового розвитку; питань національної безпеки, оборони, правоохоронної діяльності та боротьби зі злочинністю [13]. Вже на перше читання законопроекти подають-

ся разом із висновками комітету і Головного науково-експертного управління та іншими супровідними документами.

Низька якість зареєстрованих у Верховній Раді України законопроектів породжує значну кількість відмов щодо включення їх до порядку денного сесії за висновками попереднього розгляду комітетів. Так, станом на 5 лютого 2015 року було запропоновано не включати до порядку денного другої сесії Верховної Ради України VIII скликання 51 законопроект (з них три урядові, один підготовлений спільно президентом і депутатами) [14], тоді як 469 законопроектів до порядку денного було включено [15].

Навіть серед включених до порядку денного законопроектів є такі, які не відповідають вимогам законодавчої техніки, містять суперечливі чи суто декларативні нормативні положення. Наприклад, щодо запланованого до розгляду на пленарному засіданні 22 січня 2015 року проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про здійснення державних закупівель» (щодо вдосконалення системи державних закупівель та електронних закупівель) (реєстраційний № 1551) було прийняте рішення про відкладення розгляду. Інший законопроект (№ 1567) «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» було повернуто на доопрацювання ініціатору внесення. Відмітимо, що суб'єктом права законодавчої ініціативи виступав Кабінет Міністрів України.

Децю інакша ситуація спостерігається в зарубіжних країнах. В Японії, наприклад, характерною особливістю урядових законопроектів є їх фахова досконалість. Зазвичай, якісно підготовлені документи не потребують суттєвих правових доопрацювань. Цьому сприяє багатоетапний процес погодження в органах виконавчої влади на допарламентській стадії. Основна діяльність із розробки законопроектів зосереджена у підрозділах міністерств та відомств, які безпосередньо займаються певною проблематикою й опрацьовують тексти зі штатними та залученими на договірних умовах спеціалістами. Натомість відповідальність за юридичну грамотність внесених депутатами законопроектів покладено на законодавче бюро тієї палати, до якої законопроект внесли. Правда, зміст таких документів попередньо має бути розроблений і погоджений зі структурами партії, до складу якої депутат належить. Тому законодавче бюро палати фактично виконує функцію зовнішнього контролю за формою і змістом законопроекту, який засвідчує політичну позицію партійних інстанцій [16, с. 102–103].

Висновки. На основі порівняльно-правового аналізу встановлено спорідненість функціонального призначення апарату парламенту різних країн. Попри певні відмінності у структурі, основними складовими підрозділами є апарати комітетів і комісій, фракцій (груп), помічники депутатів. Серед служб, які займаються творчою діяльністю, варто назвати бібліотеку, юридичні і науково-експертні управління, а також служби, відповідальні за контакти з пресою, радіо– і телемовлення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 липня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
2. Мушак Н.Б. Правові основи співробітництва України з Європейським Союзом щодо захисту та забезпечення прав людини / Н.Б. Мушак // Сучасні проблеми правової системи України : матеріали III міжнар. наук.-практ. конф., (Київ, 24 листопада 2011 р.) / Київський університет права НАН України ; [редкол. Ю.С. Шемшученко, Ю.Л. Бошицький, О.В. Чернецька та ін.]. – К. : Європейський ун-т, 2011. – Вип. 3. – С. 32–34.
3. Проблеми сучасної конституціоналістики. Вип. 2 : Конституційні перетворення в Україні : навч. посіб. / М.П. Орзіх, В.М. Шаповал, А.Р.Крусян [та ін.] ; за ред. М.П. Орзіха. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 432 с.
4. Опришко В. Актуальні проблеми парламентської реформи / В. Опришко // Право України. – 2001. – № 8. – С. 21–25.
5. Погорілко В.Ф. Конституційне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко ; за ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Юрид. думка, 2006. – Т. 1. – 544 с.
6. Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть : учеб. для студентов юрид. вузов и ф-тов / В.В. Маклаков. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – 896 с.
7. Пригон М.Н. Конституционно-правовой статус Парламента России : теория, практика, перспективы : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Пригон Максим Николаевич. – СПб., 2004. – 180 с.
8. Елчев В.А. Аппарат Государственной Думы и законотворческий процесс / В.А. Елчев. – М. : Памятники исторической мысли, 1999. – 240 с.
9. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.consultant.ru/>
10. О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.01.2002 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.consultant.ru/>
11. Кочнева А.А. Конституционно-правовой статус парламента Канады : проблемы теории и практики : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Кочнева Александра Александровна. – М., 2007. – 204 с.
12. Про структуру Апарату Верховної Ради України : Постанова Верховної Ради України від 20 квітня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
13. Головне науково-експертне управління Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/>
14. Перелік законопроектів, які комітети за висновками їх попереднього розгляду пропонують не включати до порядку денного другої сесії Верховної Ради України восьмого скликання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://static.rada.gov.ua/>
15. Перелік питань, які включені до порядку денного другої сесії Верховної Ради України восьмого скликання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://static.rada.gov.ua/>
16. Андропова Е.А. Конституционно-правовой статус парламента в системе государственной власти (на примере парламента Японии) : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Андропова Елизавета Александровна. – М., 2006. – 168 с.