

КЛЮЧОВІ ЗАСАДИ МОДЕРНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ АПАРАТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

НЕГРЕША Дмитро Михайлович - здобувач кафедри управління, адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності Національного університету державної податкової служби України

В статті проведено аналіз о необхідності визначення умов удосконалення як в організаційному, так и в правовому забезпеченні Апарату Верховної Ради України. Автором запропоновано заходи удосконалення еффеєктивності функціонування Апарату Верховної Ради України.

Ключові слова: Апарат Верховної Ради України, секретаріат, функції, структура, парламент, Верховна Рада України.

Актуальність теми дослідження

Розвиток України як демократичної правової держави багато в чому визначається тим, наскільки раціональною та ефективною є організація представницького народовладдя. Ціннісно-правовою основою такої організації слугують положення Конституції України, якими декларується в якості джерела публічної влади народ і визнається право громадян брати участь в управлінні справами держави через своїх представників. Відповідно до ст. 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - Верховна Рада України.

У цьому зв'язку особливу увагу важливо приділяти питанням розвитку статусу Верховної Ради України в цілому та Апарату Верховної Ради України зокрема, яка відіграє головну роль у механізмі вираження волі народу і забезпечення його інтересів.

Парламент як державно-правовий інститут має багатовікову історію. В умовах демократичного самовизначення народу парламент набуває характеру демократично

легітимованого народного зібрання. В сучасних умовах діяльності українського парламенту існує багато проблем щодо вдосконалення організації його роботи та вирішення завдань управління цією структурно складною, динамічною, багатифункціональною системою.

Ступінь дослідження проблематики у науковій літературі

Теоретичні та практичні засади інституту парламентаризму в Україні аналізуються у роботах О.М. Бандрука, В.М. Єрмолаєва, М.Ю. Парамоновой, А.З. Георгіци. Особливості проходження державної служби в Апараті Верховної Ради України, а також питання його структури та організації стали предметом наукового дослідження П. Кислого, М. Развадовської. Дослідження правового регулювання парламентських процедур, проблем реалізації регламентних норм присвячені роботи Н. Ганжі, К. Колесник, С. Саса.

Метою статті є визначення проблем функціонування та заходів підвищення ефективності діяльності Апарату Верховної Ради України.

Виклад основного матеріалу

Сучасний етап розвитку апарату українського парламенту пов'язаний з Верховною Радою Української РСР XII (Верховною Радою України I скликання) [6]. На той час в апараті Секретаріату працювало 298 чол. [1].

Структура допоміжної служби не відповідала викликам політичної реформи і певні структурні перебудови її відбулися у зв'язку з реформуванням у 1992 та у 1994 рр. Відповідно змінювалася кількість штатних працівників апарату, розширилося коло повноважень керівника Секретаріату. Секретаріати постійних комісій увійшли до складу Секретаріату Верховної Ради України. Президія Верховної Ради України припинила своє існування з прийняттям Конституції України 1996 р. [3] Конституційне закріплення положення про право Верховної Ради затверджувати структуру її апарату, призначення на посаду та звільнення з посади його керівника, затвердження кошторису парламенту помітно змінило статус досліджуваної інституції.

Конституційне введення терміну «апарат Верховної Ради України» зумовило необхідність додаткового визначення парламентом його статусу.

З урахуванням викладеного, можна дійти до висновку, що парламентаризм в Україні, на відміну від більшості демократичних країн, не має традицій, які склалися віками. Можливо тому сьогодні потребують вирішення певні проблеми, пов'язані з реалізацією організаційних функцій законодавчого органу державної влади нашої країни. Ефективність роботи парламенту та його структурних підрозділів, у тому числі й апарату, може залежати від того, наскільки він здатен з урахуванням досвіду вдосконалюватись відповідно до умов, що змінюються. Звернення до питань походження і становлення структурних підрозділів парламенту, історичної наступності форм і методів, функцій діяльності, завдань і цілей, які зумовили виникнення допоміжної інституції парламенту – апарату, має особливе значення і допомагає більш глибоко осмислити його призначення та автономне право парламенту на його створення, визначити елементи його правового статусу [6].

Практика, що склалася в організації законотворчого процесу в Україні, потребує удосконалення як в організаційному, так і в правовому забезпеченні.

Законодавча база, що сформувалась в Україні за роки незалежності, не в повній мірі відповідає необхідним вимогам право-

вого забезпечення державного управління суспільством. Неузгодженість українського законодавства з правовими системами інших держав додатково ускладнює регулювання відносин між державами, їх юридичними особами та громадянами. Прийняття законодавчих актів нерідко ведеться на недостатньому науковому, методичному, юридичному і технічному рівні, з багатьма неузгодженостями. Тобто законодавча діяльність Верховної Ради України у контексті еволюції законодавства України засвідчила існування проблеми якості законів.

Ситуація ускладнюється тим, що Україна перебуває на перехідному етапі розвитку, який характеризується високою динамікою трансформаційних процесів у суспільстві, засиллям лобістських проявів у законодавчій роботі. Наслідком цього є коротке «життя» прийнятих нормативних актів, їх надмірна колізійність та суперечливість [5]. На сьогодні досить значний масив нормативної бази знаходиться в аморфному стані, не відповідає Конституції України, а також прийнятим державою міжнародним зобов'язанням. Саме тому стала актуальною проблема вдосконалення чинного законодавства шляхом приведення його до внутрішньої узгодженої системи, зокрема через кодифікацію, яка здатна забезпечити нормативно-правову регуляцію багатопланових і різноваріантних правовідносин, які виникають в українському суспільстві та державі.

Зрозуміло, що ефективність роботи Верховної Ради України як представницького органу багато в чому залежить від злагодженої роботи її Апарату, досвіду та професіоналізму його працівників, хоча лєвова частка тієї щоденної та копїткої роботи, що зветься апаратною, залишається за межами висвітлення роботи парламенту.

У даний час правовий статус Апарату Верховної Ради України визначено Конституцією України, Регламентом Верховної Ради України, Положенням про Апарат Верховної Ради України, окремими положеннями про відповідні структурні підрозділи Апарату. Так, відповідно до пункту 35 частини першої статті 85 Конституції України, статті 8 Регламенту Верховної Ради України Верховна Рада України призначає та звіль-

ня з посади керівника Апарату Верховної Ради України, затверджує структуру Апарату та Положення про Апарат Верховної Ради України, згідно з яким Апарат Верховної Ради України здійснює організаційне, правове, наукове, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів, депутатських фракцій (депутатських груп).

Співробітники Апарату самі ніяких державно-владних рішень від імені парламенту чи його структурних підрозділів не приймають, а лише забезпечують розробку проєктів таких рішень, їх підготовку і виконання.

На Апарат Верховної Ради України покладено супроводження законопроєктів, методичне і організаційне забезпечення підготовки та проведення пленарних засідань Верховної Ради України, засідань комітетів і комісій Верховної Ради України, забезпечення народних депутатів України законопроєктами та інформаційними матеріалами з питань, що вносяться на розгляд Верховної Ради України.

Однією з функцій Апарату є надання консультативної та організаційної допомоги народним депутатам України, комітетам і комісіям Верховної Ради України у виконанні планів законотворчої роботи, доопрацюванні законопроєктів [9].

Не дивлячись на різноманітність функцій Апарату, варто звернути увагу на деяку розгалуженість структури Апарату, нечітке визначення функцій його структурних підрозділів. А саме, правове забезпечення роботи парламенту здійснюється різними структурними підрозділами з різним обсягом функцій і повноважень та різним підпорядкуванням – Головним науково-експертним управлінням, Головним юридичним управлінням, відділом зв'язків з органами правосуддя [8]. Аналогічний підхід застосовано і для розподілу функцій та повноважень щодо організаційного забезпечення діяльності парламенту – останнє здійснюється Головним управлінням документального забезпечення, Головним організаційним управлінням, Інформаційним управлінням тощо. Недосконалість структури Апарату, породжує ряд проблем, зокрема – неефективність їхньої взаємодії між

собою, навантаження, різний розмір оплати праці працівників, які виконують однакові за складністю та відповідальністю функції (зокрема, керівник невеликого підрозділу Апарату отримує заробітну плату, вищу за заробітну плату головного консультанта комітету, який виконує значно більший за складністю обсяг функцій).

На нашу думку, керівництву Апарату Верховної Ради України необхідно переглянути навантаження підрозділів Апарату, оптимізувати їх роботу і запропонувати здійснення внутрішнього перерозподілу обов'язків, та внести пропозиції Комітету щодо структури Апарату Верховної Ради України. Різне навантаження і у працівників секретаріатів окремих комітетів.

Необхідно зазначити, що мають місце випадки, коли народні депутати вносять законопроєкти, у яких назва не відповідає їх змісту. Звичайно, що це робиться свідомо для того, щоб відповідний законопроєкт потрапив у потрібний комітет, хоча за предметами відання законопроєкт до цього комітету не належить. Інколи такі хитрощі застосовуються з метою внесення законопроєкту, який вже було відхилено на поточній сесії. Зрозуміло, що сектор реєстрації законопроєктів не завжди може розгледіти таку неузгодженість, оскільки приймає законопроєкти для реєстрації, виходячи з формальних вимог Регламенту щодо їх оформлення.

Можливо, тут має місце недостатня активність відповідних секретаріатів комітетів, адже вміле та правильне використання норм Регламенту дало б можливість розвантажити порядок денний Верховної Ради України, заощадити час і матеріальні ресурси.

Важливу роль у законодавчому процесі відіграє Головне науково-експертне управління як структурний підрозділ Апарату Верховної Ради України [2]. Адже позиція головного комітету щодо подальшої долі законопроєкту в багатьох випадках залежить і від характеру висновків цього підрозділу.

Досить важливе значення мають секретаріати депутатських фракцій, тепер і груп, які також є структурними підрозділами Апарату. На них покладено вирішення цілого комплексу питань пов'язаних з інформаційним, кон-

сультативно-методичним, організаційно-технічним, документальним забезпеченням народних депутатів України, які входять до складу фракцій або груп.

Аналіз дослідження діяльності секретаріатів депутатських фракцій, що проводився Головним організаційним управлінням, дає можливість виявити резерви для підвищення ефективності цієї діяльності. Тому вбачається за необхідне: перше – узгоджувати з Головним організаційним управлінням Апарату Верховної Ради України відповідні положення про секретаріати депутатські фракції, а також посадові інструкції та професійно-кваліфікаційні характеристики посад державного службовця секретаріату; друге – брати до уваги висновки Головного організаційного управління Апарату Верховної Ради України при формуванні кадрового резерву секретаріатів депутатських фракцій; третє – під час проведення стажування на вакантні посади працівників секретаріатів фракцій стажистам, окрім стажування у секретаріатах фракцій, бажано проходити стажування у комітетах Верховної Ради України чи хоча б ознайомитися з їхньою роботою; четверте – організувати із залученням інших управлінь та структурних підрозділів Апарату Верховної Ради навчання за окремим тематичним планом працівників секретаріатів депутатських фракцій.

Щодо покращення якості і підготовки проектів законів та інших актів, до яких долучаються безпосередньо помічники-консультанти народних депутатів України, на нашу думку, необхідно було б організувати проведення семінарів з метою вироблення теоретичних, практичних рекомендацій, спрямованих на вдосконалення законопроектної діяльності для помічників депутатів, молодих спеціалістів, працівників секретаріату комітетів, які нещодавно працюють в Апараті і не мають напрацьованого досвіду роботи із законопроектами. Для організації такого навчання логічно було б залучити освічених професійних працівників головних управлінь: юридичного, організаційного, науково-експертного, документального забезпечення, а також Управління кадрів Апарату Верховної Ради України.

У зв'язку з цим актуальності набуває пи-

тання реорганізації Апарату у напрямі, зокрема, зменшення кількості його структурних підрозділів, об'єднання підрозділів, які виконують подібні функції, а деколи дублюють їх тощо [4].

Відповідно, повноваження видавати розпорядження з питань організації роботи Верховної Ради України та її Апарату, в тому числі про порядок підготовки документів та діловодства у Верховній Раді України, інструкції, положення, рекомендації тощо по суті фактично переходить до керівника Апарату. Проте це законодавчо ще не врегульовано. Також треба врахувати, що на сьогодні в Апараті Верховної Ради України існує безліч локальних підзаконних актів, які регулюють, визначають, передбачають роботу, повноваження, права і обов'язки структурних підрозділів Апарату.

Така кількість актів створює певну невідповідність і розгалуженість в роботі цих самих структурних підрозділів. Мається на увазі те, що кожне управління, а іноді і сектор, розробляє свої методичні рекомендації і свої правила роботи, які іноді є повною несподіванкою для народних депутатів України, інших підрозділів Апарату. Зокрема, методичні матеріали щодо підготовки електронних копій документів суб'єктами права законодавчої ініціативи, Пам'ятка щодо порядку роботи з депутатськими запитами, методичні рекомендації з питань кадрового обслуговування народних депутатів України, їхніх помічників-консультантів тощо, які зазвичай повторюють один одного за суттю або не відповідають вимогам чинних законів України, Регламенту Верховної Ради України та прийнятим відповідно до них нормативно-правовим актам, але вимагають обов'язкового використання в роботі народними депутатами України, їх помічниками-консультантами та працівниками Апарату Верховної Ради України.

Як, коли і ким вони розробляються залишається невідомим, і чому розробка таких актів проходить поза увагою як інших структурних підрозділів, так і Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України, адже саме до предмета відання цього Комітету належать питання організації роботи

АНОТАЦІЯ

У статті проведено аналіз щодо необхідності певних удосконалень як в організаційному, так і в правовому забезпеченні Апарату Верховної Ради України. Автором запропоновано заходи підвищення ефективності функціонування Апарату Верховної Ради України.

SUMMARY

In the article the analysis about the need for certain improvements in organizational and legal support of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine. The author suggests measures to enhance the functioning of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine.

Верховної Ради України та контролю за виконанням її Апаратом функцій із забезпечення діяльності Верховної Ради України та її органів, структури Апарату Верховної Ради України тощо. Комітет неодноразово звертав увагу керівництва Апарату на необхідність вироблення універсальних вимог щодо оформлення народними депутатами України законодавчих ініціатив, оскільки на законодавчому рівні не унормовано деякі питання, пов'язані з практичною реалізацією народними депутатами України права на ініціювання певних питань. Зазначимо, що парламентська практика свідчить про відсутність єдиного підходу щодо оформлення відповідних ініціатив.

Висновки

Отже, підвищення ефективності функціонування Апарату потребує:

- реформування структури Апарату у напрямі посилення ролі секретаріатів комітетів за рахунок відповідного розвантаження тих підрозділів Апарату, які забезпечують діяльність парламенту; зменшення кількості підрозділів Апарату (шляхом їх злиття за ознаками подібності виконуваних функцій), впорядкування засад їх взаємодії;
- посилення ролі Інституту законодавства Верховної Ради України у плануванні розвитку законодавства, науково-дослідницькому забезпеченні діяльності парламенту, його органів, народних депутатів України;
- підвищення кваліфікації кадрів, зокрема у напрямі їх законотворчої роботи;
- підготовці плану законопроектної роботи;
- реформування системи добору кадрів для роботи в Апараті, системи оплати їхньої праці та оцінки діяльності.

Література

1. Бандурка О. М. Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток : моногр. /

О. М. Бандурка, Ю. Д. Древаль. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1999. – 288 с

2. Георгіца А. Законодавча влада: поняття, правова природа, місце і роль в системі публічної влади / Георгіца Аурел // *Влада в Україні: шляхи до ефективності* / ред. рада : - О. Д. Святоцький (голова) [та ін.]. - К. : Журнал «Право України»: Ін Юре, 2010. - С. 355-379

3. Єрмолаєв В. М. Вищі представницькі органи влади в Україні (історико-правове дослідження) : моногр. / В. М. Єрмолаєв ; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х. : Право, 2005. – 272 с.

4. Законотворчість: Контрольні функції Парламенту / Д. Ковриженко, Е. Рахімкулов (заг. ред. і упоряд.). – К., 2006.

5. Парамонова М. Ю. Ресурсне забезпечення Верховної Ради України : стан і тенденції розвитку (теоретичні засади) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління : спец. 25.00.01. «Теорія та історія державного управління» / Ю. М. Парамонова. – К., 2007. – 20 с.

6. Погребняк Н.С. Эволюция парламентского аппарата в Украине// *Государство и право. Юридические науки*// *Електронний ресурс*: [режим доступу]: <http://cyberleninka.ru/article/n/evolyutsiya-parlamentskogo-apparata-v-ukraine>

7. Про визначення порядку обчислення скликань Верховної Ради України : Закон України від 01.02.2000 р. № 1420-XIV // *Відом. Верхов. Ради України*. – 2000. – № 8. – Ст. 52.

8. Шляхи вдосконалення роботи Апарату Верховної Ради України – пріоритетні кроки [Електронний ресурс] : матер. семін. у Верховній Раді України. — Режим доступу : <http://clck.ru/8bxbA>.

9. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник// *Електронний ресурс* : [режим доступу]: <http://books.br.com.ua/3059>