
КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.536.2

І. В. Грищенко

помічник-консультант народного депутата України
Апарат Верховної Ради України

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДОПОМІЖНИХ СЛУЖБ ПАРЛАМЕНТУ

У статті висвітлено окремі проблеми функціонування допоміжних служб парламенту. Проаналізовано проблеми практики діяльності, пов'язані з порушеннями чинного законодавства при зарахуванні на роботу державних службовців та їх зловживаннями при виконанні повноважень. На підставі проведеного дослідження аргументовано необхідність притягнення таких категорій осіб до відповідальності.

Ключові слова: парламент, допоміжна служба, апарат, парламентська процедура, повноваження, помічник, депутат.

Трансформаційні процеси, що відбуваються у всіх сферах суспільного життя, зумовлюють теоретичне та практичне значення аналізу інститутів демократії, що використовуються в Україні та за кордоном. Не можна заперечувати того факту, що демократичні перетворення вітчизняної системи органів державної влади розглядалися в теорії і сприймалися на практиці як виявлення "нового і вищого типу демократії", що, безперечно, виключало їх об'єктивну оцінку. Між тим, одним з критеріїв розвитку правової держави є нормативне забезпечення та практичне функціонування посадових осіб, у тому числі допоміжних служб парламенту. Очевидна неповнота правового регулювання їх статусу зумовила вибір теми наукового аналізу [1, с. 97].

Зазначимо, що в Україні поступово формується власна, відповідно до міжнародних демократичних стандартів, законодавча база, яка регулює правове становище апарату легіслатури. На жаль, не всі питання, які стосуються парламентської винагороди, кадрового добору, кваліфікаційних вимог тощо, врегульовані з належною повнотою. У цьому контексті на перший план висувається практична проблема формування стабільного законодавства, що регламентувало би статус, адекватний правовому статусу допоміжної інституції парламентів зарубіжних країн [1, с. 100].

У ході нашого дослідження використані праці таких авторів, як: А. З. Георгіца, Д. А. Ковачев, О. М. Осавелюк, А. В. Савоськін, І. Є. Словська, І. А. Умнова, О. Д. Чепель, В. Ф. Халіпов, Ю. С. Шемшученко та ін.

Виходячи з актуальності предмета дослідження, **метою статті** є з'ясування загальнотеоретичних і прикладних характеристик діяльності допоміжних служб парламенту, виявлення окремих наявних проблем (з огляду на обмеженість рекомендованого обсягу) і внесення пропозицій, спрямованих на оптимізацію правового статусу.

Допоміжні парламентські служби (терміни "допоміжний апарат", "апарат", "допоміжні служби" використовуємо як синонімічний ряд) формуються при представницьких органах різних держав. Практично всі вони побудовані за функціональною ознакою. При цьому, крім основних, тобто провідних відділів, що забезпечують роботу безпосередньо парламенту, створюються підрозділи, які забезпечують діяльність саме цих парламентських служб [2, с. 307]. На жаль, так чи інакше, можна виділити проблеми функціонування практично всіх названих елементів внутрішньої побудови вищого представницького органу держави.

Як зазначають окремі науковці, допоміжні органи є "організацією державних службовців, які здійснюють наукову, організаційно-технічну допомогу в роботі парламенту, загалом, його палат, комітетів і комісій, окремих парламентаріїв, зокрема" [3, с. 323; 4, с. 99–100]. Проте, такий висновок стосується радше частини помічників парламентаріїв, які дійсно зараховуються на роботу на умовах державної служби, а також секретаріату, експертних, дослідницьких і юридичних служб. Працівники бібліотеки, друкарні, кур'єрської й комп'ютерної служб, автопарку, поштового обслуговування, господарської частини зазвичай залучаються до виконання трудових обов'язків шляхом укладання трудового договору. Тому більш правильним видається твердження, що ка-

дровою основою апарату є державні службовці [5, с. 313].

Представницька природа парламенту визначається через порядок його формування, структуру й особливу форму зв'язку з виборцями. Проте стереотипи та цінності політичної й правової свідомості, сформованої протягом десятиліть радянської епохи, не можуть бути просто та швидко подолані. Державно-правовий характер статусу апарату визначається такими ознаками: функції держави реалізуються з урахуванням інтересів держави; повноваження реалізуються спеціально сформованим органом, якому передано частину повноважень держави і який діє від імені держави; функціонування повинно здійснюватися в межах компетенції, встановленої законами та іншими правовими актами [6, с. 5, 134–135]. Тобто апарат виконує той обсяг прав і обов'язків (компетенцію з певного предмета відання), що наданий державою. Повноваженнями – юридичними засобами реалізації функцій держави – апарат наділений заради здійснення поставлених нею цілей і завдань [7, с. 41–45]. Предметом відання є питання, у межах яких суб'єкт реалізує свою владу [8, с. 160]. Отже, функції допоміжних служб відображено в сукупності компетенцій – предметів їх відання й владних повноважень [6, с. 6].

Хоча апарат не приймає державно-владні рішення, а лише сприяє професійній діяльності самого парламенту [9, с. 29], його робота є запорукою ефективного функціонування легіслатури та її структурних підрозділів. Очевидно, що фахове виконання повноважень допоміжними службами на законній основі формує легітимний правовий статус усього законодавчого органу.

Фактично вплив апарату на реалізацію парламентських процедур є виявом сутності його влади, авторитету, дії на певний об'єкт – суспільні процеси або людину, інститути громадянського суспільства, держави [10, с. 213]. Тому надання представниками допоміжних служб різних консультацій, фахових висновків, лобіювання інтересів певних політичних сил чи бізнесових структур при розробці рішень парламенту нормативного й ненормативного характеру, вплив на реалізацію кадрових призначень, вчасне і якісне ведення документообігу (наприклад, здійснення технічних правок тексту нової редакції чи усунення суперечливих одна одній частин різних правових актів з метою уникнення неточностей застосування норми) повинно бути позбавлено самодіяльності та виконуватися відповідно до правового статусу державного органу, регламентованого матеріальним і процесуальним законодавством. У цих випадках державно-владні повноваження не будуть реалізовуватися з порушенням закону.

Нині парламент є об'єктом пильної уваги народу, та явне зловживання правами, не-

гідне виконання обов'язків посадовими особами можуть призвести до соціального вибуху. Формування громадянського суспільства в Україні тісно пов'язано із зростанням громадської активності населення. Якщо до 2014 р. політичний вибір і легітимність парламенту в основному формувалися не на симпатії до тих чи інших ідеологій, а радше були відгуком на особистість лідера та його найближчого оточення, то нині ситуація кардинально змінилася. Крім урахування авторитету, харизматичності й цілеспрямованості лідерів політичних сил, громадяни оцінюють ідеологічну визначеність об'єднання, компетентність і толерантність кандидатів (після виборів – депутатів) та їх помічників, незаангажованість допоміжних служб легіслатури [11].

Гостру антипатію викликають народні депутати, їх секретарі, працівники апарату, які радо переходять до тієї партії, що має гарантію проходження до парламенту (стосовно представників апарату подібні зміни політичних уподобань мають прихований характер унаслідок прямої законодавчої заборони членства для державних службовців; для тих з них, хто не зарахований на посаду на умовах державної служби, такої заборони не передбачено). Подібну категорію осіб певної кількості можна знайти у кожній політичній силі. Натомість, ідеологічно визначені партії, з чітко окресленими цінностями, ідеологією, які визначають програму дій потенційної фракції, стали б тим шансом, що не додавав би розділяючих чинників і, можливо, усував деякі наявні [12].

Партії, які дбають про довгострокову перспективу перебування на політичній арені, повинні запобігати перебуванню в членстві "політичних тушок". Така вимога повинна поширюватися не лише на чинних народних депутатів, але й на допоміжний апарат, службовці якого можуть стати кандидатами в парламентарі на наступних виборах.

Загострює проблему й той факт, що пересторога стосується не лише можливості включення таких кандидатів до партійного списку, а і їх проходження до легіслатури по одномандатному округу за сприяння політичних сил. Показовими щодо критеріїв легітимного сприйняття народних обранців є дані соціологічних досліджень. Вони показують очевидне зниження довіри до політиків – 18% респондентів при голосуванні орієнтуються на партійну приналежність, 16% – особисті якості лідера партії, 60% – особисті якості самого кандидата та його оточення. Тобто авторитет ґрунтується на реальних справах конкретної особи [13].

Загальновідомим фактом є обрання парламентарями своїми помічниками родичів і бізнесових партнерів. Серед помічників також можна виявити осіб, які мають безпосередній зв'язок з органами державної влади та місцевого самоврядування, оскільки раніше працювали у відповідних структу-

рах і зберегли можливість контактувати з колишніми колегами чи на сьогодні мають родинні стосунки з посадовцями зазначених інституцій. Прямої заборони таких призначень законодавство не містить, проте на практиці непоодинокими є випадки формального оформлення цих осіб на роботу в апарат парламенту без виконання ними посадових обов'язків. Крім того, такі особи можуть призначатися депутатом відповідальними за співпрацю з певним державним органом, на рішення якого вони можуть впливати з метою винесення неправомірного рішення на користь парламентарія. Особливо гострою постає проблема в мажоритарних виборчих округах, де помічники лобюють не лише політичні, але й майнові та інші приватні інтереси народного обранця. Депутат у таких випадках постає службовцем з необмеженими владними можливостями фінансового й організаційного характеру та реальною загрозою застосування адміністративного ресурсу.

Кандидатами на посади працівників апарату з поширенням на них дії закону про державну службу можуть бути колишні представники органів державної влади, які потрапили під люстраційні санкції чи внаслідок неправомірних дій були позбавлені права призначатися на зазначені посади вироком суду. Таких осіб спочатку оформлюють за строковим трудовим договором з метою уникнення спеціальної перевірки в порядку, встановленому Законом України "Про запобігання корупції" [14], а через місяць після офіційного зарахування переводять на посади державних службовців.

Недоліки практики застосування законодавства щодо статусу допоміжних служб парламенту можна знайти також на рівні вищих посадових осіб. Так, наприклад, неодноразово, принаймні протягом останніх п'яти років, ставилося питання про звіт керівника апарату Верховної Ради України В. О. Зайчука. Незмінний очільник, за словами народних депутатів, "визначав можливість включення законопроектів до прохідної частини порядку денного". З часу призначення на посаду (2002 р.) В. О. Зайчук жодного разу не доповідав про результати роботи, засоби, витрачені на забезпечення діяльності Верховної Ради України з державного бюджету, порядок проведення державних закупівель; неодноразово блокував надання публічної інформації [15].

Такі очевидні порушення законодавства не стали підґрунтям винесення одностайного схвалення парламентарями відставки керівника апарату. Лише 15 вересня 2015 р., з п'ятої спроби, після численних консультацій лідерів фракцій, народні депутати задовільнили особисту заяву В. О. Зайчука про звільнення [16]. За відповідне рішення проголосували 238 з 324 депутатів, зареєстрованих у сесійній залі. При цьому посадовець зазначив, що на пленарному засі-

данні виступає вперше за 13 років і останній раз така подія відбувалася під час виконання ним обов'язків міністра освіти. Тобто фактично Верховна Рада України IV-VII скликань була позбавлена можливості заслухати доповідь очільника, який керував і контролював діяльність всього апарату [17].

Висновки. Проблема прозорого функціонування допоміжних служб парламенту не є дивиною для України чи зарубіжних країн. Якість реалізації парламентських процедур у процесі розбудови держави й суспільства нового ґатунку безпосередньо залежить від чіткої реалізації вимог законодавства всіма без винятку посадовими особами. Під час виконання повноважень пріоритет інтересів є очевидним – держави.

Список використаної літератури

1. Георгіца А. З. Особливості правового регулювання статусу парламентаріїв України у контексті вітчизняного та зарубіжного досвіду / А. З. Георгіца, О. Д. Чепель // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція. – 2013. – № 6–1. – Т. 1. – С. 97–100.
2. Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики / А. З. Георгіца. – Чернівці : Рута, 1998. – 484 с.
3. Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн : підручник / А. З. Георгіца. – Чернівці : Рута, 2001. – 431 с.
4. Осавелюк А. М. Конституционное право зарубежных стран : учеб. пособ. / А. М. Осавелюк. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 511 с.
5. Конституційне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – Київ : Юридична книга, 2008. – Т. 2. – 800 с.
6. Савоськин А. В. Представительная (законодательная) власть в России: история и современность : монография / А. В. Савоськин ; Урал. ин-т экономики, управления и права. – Нижний Тагил : Центр подготовки персонала Евраз-Урал, 2010. – 224 с.
7. Ковачев Д. А. Функция, задача, компетенция и правоспособность государственного органа / Д. А. Ковачев // Правоведение. – 1985. – № 4. – С. 41–45.
8. Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма : учеб.-практ. пособ. / И. А. Умнова. – Москва : Дело, 1998. – 280 с.
9. Словська І. Є. Конституційно-правовий статус апарату Верховної Ради України / І. Є. Словська // Правничий вісник Університету "КРОК" / Вищий навчальний заклад "Університет економіки і права "КРОК". – 2010. – Вип. 6. – Т. 1. – С. 24–30.
10. Халипов В. Ф. Наука о власти: Кратология : учеб. пособ. / В. Ф. Халипов. – Москва : ОСь-89, 2002. – 303 с.
11. 60% громадських організацій в Україні вмирають на етапі створення [Електро-

- ний ресурс] // Тиждень.уа. – 7 травня 2011 р. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/news/21958>.
12. Сучасна політична ситуація та проблеми в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://5ka.at.ua/load/politologija/suchasna_politichna_situacija_ta_problemi_v_ukrajini_referat/48-1-0-24774.
 13. Доверие к непарламентским партиям растет, – социсследование [Электронный ресурс] // Новости@mail.ru. – Режим доступа: <https://news.mail.ru/politics/23398591/?frommail=1>.
 14. Про запобігання корупції : Закон України від 14.010.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
 15. Депутаты потребуют отчета руководителя Аппарата ВРУ Зайчука? [Электронный ресурс] // Gazeta. ua. – 10 апреля 2013 года. – Режим доступа: <http://ura-inform.com/ru/politics/2013/04/10/deputaty-potrebujuot-otcheta-rukovoditelja-apparata-vru-zajchuka>.
 16. Рада не смогла с четвертой попытки отправить в отставку Зайчука // РБК-Украина [Электронный ресурс]. – 15 сентября 2015 р. – Режим доступа: <http://www.rbc.ua/rus/news/rada-smogla-vidproaviti-otstavku-zajchuka-1442304382.html>.
 17. Демчук Л. Руководителя аппарата ВРУ Зайчука оправили в отставку с пятой попытки [Электронный ресурс] / Л. Демчук // Пресса Украины. – 15 сентября 2015 р. – Режим доступа: <http://ua.press.info/ru/news/show/95621>.

Стаття надійшла до редакції 08.06.2015.

Грищенко И. В. Проблемные вопросы функционирования вспомогательных служб парламента

Статья посвящена освещению отдельных проблем функционирования вспомогательных служб парламента. Проанализированы проблемы практики деятельности, связанные с нарушениями действующего законодательства при зачислении на работу государственных служащих и их злоупотреблениями при исполнении полномочий. На основании проведенного исследования аргументирована необходимость привлечения таких категорий лиц к ответственности.

Ключовые слова: парламент, вспомогательная служба, аппарат, парламентская процедура, полномочия, помощник, депутат.

Gryshchenko I. Problematic Issues of the Functioning of the Support Services of Parliament

The article is devoted to individual problems in the functioning of the auxiliary services of the Parliament. Analyzed the problems of the practice activities associated with violations of current legislation under the employment of civil servants and their abuse in the execution of powers.

It is noted that the representatives provide support services of different kinds of advice, professional opinions, lobbying of interests of certain political forces or business entities in the development decisions of the Parliament regulatory and non-regulatory nature that impact on the implementation of appointments, timely and high-quality document management (e. g. implementation of technical corrections in the text of a new revision or elimination of conflicting parts of different legal acts in order to avoid the inaccuracies of applying norms) is to be deprived of initiative and implemented in accordance with the legal status of the state body regulated by substantive and procedural law. In these cases, the state-powers will not be implemented in violation of the law.

Stressed that the Parliament is the scrutiny of the people and a clear abuse of rights, improper performance of duties of officials may lead to social upheaval. The formation of civil society in Ukraine is closely connected with the increasing public activity of the population. Voters focus on the personal qualities of the MP and his entourage. Dislikes cause officials who change political preferences given the potential advantages in the election to the Parliament.

On the basis of the study argued the necessity of bringing the guilty officials of the office of Parliament to account.

It is noticed that the impact of the device on the implementation of parliamentary procedures is a manifestation of the essence of his power, authority, actions on a particular object – the social processes or of human rights, the institutions of civil society, the state.

Key words: Parliament, ancillary service, unit, parliamentary procedure, authority, assistant, Deputy.