

Звоздецький В. М.,
юрисконсульт

ДОПОМІЖНИЙ АПАРАТ ДЕПУТАТСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ AUXILIARY APPARATUS OF PARLIAMENTARY ASSOCIATIONS

У статті визначено, що секретаріат депутатської фракції (групи) у Верховній Раді України є структурним підрозділом апарату Верховної Ради України й підпорядковується голові депутатської фракції (групи) та Керівникові апарату парламенту. Підсумовано, що секретаріат утворюється на період діяльності відповідного депутатського об'єднання в законодавчому органі поточного скликання. Наголошено на необхідності підвищення правової культури, трудової мобільності службовців на робочому місці й поза ним шляхом набуття практичного досвіду, отримання професійної освіти.

Ключові слова: парламент, законодавча інституція, народний депутат, допоміжний апарат, секретаріат, фракція (група).

В статье определено, что секретариат депутатской фракции (группы) в Верховной Раде Украины является структурным подразделением аппарата Верховной Рады Украины, подчиняется председателю депутатской фракции (группы) и Руководителю аппарата парламента. Подытожено, что секретариат образуется на период деятельности соответствующего депутатского объединения в законодательном органе текущего созыва. Отмечена необходимость повышения правовой культуры, трудовой мобильности служащих на рабочем месте и вне его путем приобретения практического опыта, получения профессионального образования.

Ключевые слова: парламент, законодательная институция, народный депутат, вспомогательный аппарат, секретариат, фракция (группа).

It was determined that the Secretariat of Deputy factions (groups) in the Verkhovna Rada of Ukraine is the structural subdivision of the Verkhovna Rada of Ukraine staff and is subordinated to the Chairman of the parliamentary faction (group) and Chief of staff of the Parliament. Announced that the Secretariat is formed for the period of activity of the respective associations of deputies in the legislative body of the current convocation. The necessity of improving the legal culture of labour mobility of employees in the workplace and outside of it, by purchasing practical experience, receiving professional education.

Key words: Parliament, legislative institution, MP of Ukraine, auxiliary organs, the Secretariat, faction (group).

Характеристика конституційно-правового статусу депутатських об'єднань є неповною без розуміння правової природи їхніх допоміжних органів. Загальновідомо, що доктринальні положення є базисом подальших нормативних змін. Тому важливо проаналізувати роль і місце посадових осіб і технічного персоналу, що здійснюють функції організаційного, правового, інформаційного, соціально-побутового, аналітичного, матеріально-технічного та іншого забезпечення.

Державотворча практика сучасного етапу становлення України зумовлює велике теоретичне і практичне значення аналізу інститутів демократії, що використовуються на Батьківщині й за кордоном. Не можна заперечувати того факту, що демократичні перетворення вітчизняної системи парламентаризму розглядалися в теорії і сприймалися в прикладному масштабі як виявлення «нового та вищого типу демократії», що, безперечно, виключало їх об'єктивне оцінювання. Між тим, одним із критеріїв розвитку правової держави є нормативне забезпечення та практичне функціонування, наукове пізнання допоміжних служб законодавчої інституції.

Низку проблем щодо кадрового відбору, відповідності кваліфікаційним вимогам, процедури діяльності тощо врегульовано з неналежною об'єктивністю й вичерпністю. Тому одним із першочергових завдань є необхідність формування стабільного законодавства, яке закріплювало б правовий статус, відповідний ста-

новищу допоміжного апарату законодавчого органу розвинених зарубіжних країн [1, с. 97, 100].

Безумовно, допоміжні органи своїм функціонуванням впливають на поведінку посадових осіб, адже певною мірою змінюють установки, наміри, оцінки та уявлення про їх повноваження, виборців, передвиборні програми тощо. Народні депутати як представники народу та органу державної влади загалом під впливом різних форм переконання, прихованого тиску, а подекуди і примусу, що відбувається в правових межах, прислухаються до службовців апарату, які часто є фахівцями високого класу й можуть запропонувати прийнятні не лише для «власного» об'єднання, а й інших політичних сил модель поведінки чи зміст правового акта. Прямий і непрямий, вербальний і невербальний, цілеспрямований і нецілеспрямований тиск зумовлений різними за змістом спонукальними мотивами, ступенем усвідомлення, зацікавленості й вольового аспекту дії представників апарату. Тому детермінація характеру взаємодії допоміжних служб з іншими структурами парламенту, зовнішніми інституціями, які зазнають впливу правових актів легіслатури, є потенціальною можливістю «привласнити чужу волю» залежної сторони за допомогою особливих прийомів і ресурсів у конкретних історичних умовах [2, с. 103].

Багатоаспектність повноважень апарату дає змогу забезпечити повною мірою ефективну реалізацію

парламентських функцій, адже допоміжні служби виконують не лише правове, а й організаційно-технічне «навантаження», забезпечуючи відносну цілісність функціонування інфраструктури Верховної Ради України. Апарат працює в конкретному соціокультурному середовищі, а тому акумулює досвід державного будівництва Українського народу як поліетнічної спільноти. Він моделює різні моделі правового регулювання, привносячи зразки тих чи інших зовнішніх юридичних чинників, що певною мірою спонукають до структурно-нормативних змін у вітчизняній правовій системі. Відповідно, і юридична наука як результат правового мислення й діяльності вчених, парламентаріїв та інших посадових осіб у пошуках оптимальних напрямів становлення України ґрунтується на поняттях, що відображають постійних діалектичний рух і зміну соціальної дійсності, традиції, які підтримуються людьми певної соціальної культури й характеризують унікальність правових явищ.

Робота допоміжних служб депутатських об'єднань є відображенням загального рівня правового розвитку суспільства від протестних форм до цивілізаційних включно; вираженням значущих для суспільства й держави форм взаємодії людей, набуваючи завдяки юридичному (позитивному) праву офіційного статусу та загальнообов'язковості; багаторівневою й багатофункціональною інформаційною системою, здатною до еволюції та оптимізації в чітко регламентованих законодавством межах і формах [3, с. 6–7].

З огляду на вищевикладене дослідження конституційно-правового статусу апарату депутатських об'єднань є актуальним і повчальним.

Вивченням окресленої нами проблеми займалися такі науковці, як А. Георгіца, В. Завальнюк, А. Крижанівський, О. Мурашин, М. Мірошніченко, О. Чепель та ін.

Метою статті є аналіз конституційно-правового статусу апарату депутатських об'єднань.

Основним видом депутатського об'єднання є депутатська фракція й група, тому на законодавчому рівні визначено можливість закріплення за ними секретаріату, який виконує допоміжні функції.

Секретаріат депутатської фракції (групи) у Верховній Раді України є структурним підрозділом апарату Верховної Ради України та підпорядковується голові депутатської фракції (групи) й Керівникові апарату парламенту. Секретаріат утворюється на період діяльності відповідного депутатського об'єднання в парламенті поточного скликання та наділяється такими повноваженнями на виконання своїх завдань:

1) розробляє проекти планів роботи депутатської фракції (групи);

2) організовує підготовку засідань, а саме: забезпечує членів депутатського об'єднання матеріалами, необхідними для розгляду винесених на засідання питань; готує узагальнення щодо експертних висновків, наданих до законопроектів, супровідних та інших документів, пов'язаних із роботою над законопроектами, що мають розглядатися на найближчих пленарних засіданнях парламенту; веде протоколи засідань

депутатської фракції (групи) та забезпечує підготовку проектів її рішень;

3) за дорученням керівництва депутатської фракції (групи) готує аналітичні матеріали, економічні розрахунки й попередні висновки щодо доцільності внесення законопроектів, надає організаційну допомогу депутатській фракції (групі) у підготовці законопроектів; координує роботу помічників-консультантів народних депутатів;

4) надає допомогу в здійсненні депутатським об'єднанням контролю за виконанням рішень фракцією (групою) та підтриманні міжпарламентських зв'язків;

5) веде діловодство секретаріату депутатської фракції (групи);

6) розробляє професійно-кваліфікаційні характеристики посад і посадові інструкції працівників секретаріату депутатської фракції (групи);

7) за дорученням керівництва Верховної Ради України, її апарату, керівництва депутатської фракції (групи) отримує інформацію й документи в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування;

8) взаємодіє з іншими структурними підрозділами апарату парламенту й керівництвом депутатської фракції (групи), залучає фахівців і науковців для виконання доручених завдань тощо [3, п. п. 1–2, 5].

Секретаріат депутатської фракції (групи) очолює завідувач секретаріату, який призначається на посаду та звільняється Головою Верховної Ради України за поданням голови відповідної депутатської фракції, погодженим із Керівником апарату парламенту.

Завідувач секретаріату депутатської фракції (групи) здійснює керівництво роботою секретаріату, розподіляє обов'язки його працівників; забезпечує плановість і системність у роботі секретаріату, додержання трудової дисципліни й підвищення кваліфікації, організацію підготовки та проведення засідань об'єднання; організовує ведення діловодства; візує документи, підготовлені секретаріатом; забезпечує виконання доручень керівництва апарату Верховної Ради України; організовує дотримання вимог охорони державної та іншої охоронюваною законом таємниці.

Завідувач секретаріату депутатської фракції (групи) має заступника, який призначається на посаду й звільняється з посади Керівником апарату Верховної Ради України за поданням голови відповідної депутатської фракції (групи), який може виконувати його обов'язки в разі відсутності.

На посади завідувача секретаріату депутатської фракції (групи), його заступника та інших працівників секретаріату призначаються особи, які мають повну вищу освіту, відповідний досвід роботи й відповідають вимогам професійно-кваліфікаційних характеристик посад працівників секретаріату депутатської фракції (групи) [4, пп. 6–10].

Апарат Верховної Ради України за погодженням із керівниками депутатських фракцій (груп) затверджує штатний розпис їхніх консультантів.

Як складова Апарату парламенту секретаріат депутатської фракції (групи) надає консультації з питань юридичної та законотворчої діяльності, незважаючи

на функціонування секретаріатів комітетів, Головних науково-експертного, юридичного управлінь, інформаційного управління й по зв'язках з місцевими органами влади та місцевого самоврядування, забезпечення міжпарламентських зв'язків, відділів зв'язків з органами правосуддя, контролю, з питань звернень громадян та інших структурних підрозділів Апарату [5, п. 2]. Усі вони взаємодіють між собою, що є виявом організаційного й функціонального поєднання внутрішніх парламентських інституцій.

Специфіка мотивів і цілей компетенційної діяльності вищезгаданих суб'єктів визначає їх суб'єктивну правозначущу поведінку залежно від тих чи інших психологічних і соціальних факторів. Урахування особливостей правового статусу вимагає також розуміння мотивації кожної окремої посадової особи та колективного утворення діяти в межах права або ж виходити за них, що в окремих випадках (імперативна модель вчинку) прямо заборонено законом. Акти діяльності посадових осіб секретаріату фракції (групи) спричиняють або здатні спричинити юридичні наслідки, тому зловживання правом цих суб'єктів є суспільно небезпечними. Навіть усвідомлювана (умисна) довільна поведінка може формувати значний процент порушень з усього спектру активності особистості як фахівця органу державної влади. Безініціативність, низька правова переконаність і культура, неготовність морально, психологічна чи кваліфікаційна виконувати закріплені законодавством повноваження, потрапляння до нетипової робочої ситуації, що вибиває зі звичних шаблонів, невміння приймати самостійні рішення є показниками невідповідності службових осіб обійманій посаді. Ціннісно-нормативні правові орієнтири підготовки спеціалістів вищого органу державної влади давно потребують перегляду. Низька навчальна підготовка у вишах, відсутність практичного досвіду, небажання постійної самоосвіти стають підґрунтям об'єктивно протиправної та зловживаючої правом поведінки [6, с. 16].

Попри завдання щодо організаційно-технічного обслуговування депутатських груп (фракцій), їхні секретаріати володіють комунікативними можливостями використання потенціалу депутатського об'єднання як складного соціального регулятора. Стає очевидним, що навіть функціонування структур Апарату Верховної Ради України, таких як, наприклад, Головне науково-експертне управління, що самостійно провадить експертизу щодо доцільності схвалення парламентом зареєстрованих законопроектів та організовує наукову експертизу в наукових установах; бере участь у доопрацюванні проектів законодавчих актів після першого, другого й наступних читань; надає наукову та правову допомогу органам Верховної Ради України в підготовці законопроектів, консулює народних депутатів України з цих питань; здійснює організаційний супровід аналізу практики застосування законодавства з метою його вдосконалення та сприяє реалізації функції парламентського контролю тощо [7, п. 6], не є панацеєю для вирішення всіх проблем законотворчості й реалізації інших повноважень легіслатури. Незважаючи на це, Головне науково-експертне

управління укомплектоване висококваліфікованими кадрами: із завідувачів шести відділів (конституційних питань і державного будівництва; соціальних питань і праці; аграрних і екологічних питань та природокористування; питань бюджету, оподаткування й банківської діяльності; питань макроекономіки та промислового розвитку; питань національної безпеки, оборони, правоохоронної діяльності й боротьби із злочинністю) станом на березень 2016 року – двоє докторів наук (один юридичних, один – економічних), практично всі завідувачі інших відділів є кандидатами чи економічних, чи юридичних, чи політологічних наук [8]. Такий потужний кадровий потенціал забезпечує ухвалення висновків високого наукового рівня, про що можна пересвідчитися, зайшовши на персональні сторінки народних депутатів у рубрику «Законотворча діяльність». Пакет супровідних документів до тексту законопроекту обов'язково містить відповідний висновок, який зазвичай народні депутати підтримують, схвалюючи належний текст законодавчого акта.

Стрімкий розвиток суспільних відносин у сучасному світі, трансформація наявних процедур їх упорядкування та гармонізації, процеси глобалізації й інтеграції зумовлюють перехід на новий рівень організації парламенту, його допоміжного апарату. Такий перехід пов'язаний, у тому числі, і з переосмисленням ролі права, сфер його впливу та напрямків використання. Кожний посадовець секретаріату депутатського об'єднання, реалізуючи повноваження, творить власну трудову діяльність, забезпечує свої правові інтереси, одночасно здійснює загальносоціальну «картину» правового життя, яка відчутно впливає на подальшу правову поведінку всіх суб'єктів права, – правовий порядок у суспільстві [9, с. 18; 10, с. 172].

Тому Верховна Рада України повинна створювати сприятливі умови задля посилення співпраці представників апарату з навчальними закладами з метою поєднання освіти й безпосереднього виконання посадових обов'язків, підготовки конкурентоспроможного кадрового забезпечення.

Проведення семінарів, стажування частково покращують освітній рівень працівників, прогалини в якому існують унаслідок не дуже вдалого прийому на роботу співробітників або їх необізнаності в інноваціях і новітніх технологіях діяльності. Тоді як велика частина ресурсів Верховної Ради України представлена матеріальними об'єктами, вартість яких із часом знижується внаслідок амортизації, цінність людських ресурсів з роками може й повинна зростати.

Розвиток персоналу – це комплекс заходів, що включають передусім перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів. Мета розвитку персоналу – забезпечення державного органу добре підготовленими працівниками, відповідно, з його цілями і стратегією розвитку. У наші дні ситуація така, що освіта, і не стільки загальна, скільки професійна, стає визначальним елементом, що формує якісні характеристики робочої сили. Потужний у фінансовому й організаційному сенсі парламент повинен нарощувати інвестиції в підготовку кадрів, оскільки зовнішній ринок і система

підготовки все менше задовольняють потреби високотехнологічних виробництв (термін «виробництво» вживаємо в широкому значенні як процес створення суспільних і державно значимих благ, необхідних для існування та еволюції).

Сутність концепції «безперервної» освіти полягає в постійній адаптації, періодичному підвищенні кваліфікації й перепідготовці кадрів протягом усього активного трудового життя у межах як формальної, так і неформальної системи освіти на основі якісної базової, початкової підготовки. Принцип безперервності професійного навчання повинен забезпечуватися поетапністю і спадкоємністю проходження кожним працівником окремих ступенів освіти (від нижчих, початкових, до вищих) на основі послідовного засвоєння знань, умінь, навичок. Для цього процес навчання доцільно будувати по висхідній лінії так, щоб кожна наступна ступінь стала логічним продовженням попередніх і являла собою закінчений цикл навчання.

У практиці професійної освіти склалися дві форми навчання персоналу: на робочому місці (внутрішньо-виробничий) і поза ним (позавиробничий). Навчання на робочому місці здійснюється в процесі роботи. Ця форма підготовки є більш дешевою та оперативною, характеризується тісним зв'язком із повсякденною діяльністю й полегшує входження в навчальний процес працівників, які не звикли чи не мають можливості для навчання в аудиторіях. Навчання на робочому місці, як правило, передбачає спостереження за досвідченим керівником чи колегою, коли вони виконують певну роботу або вирішують будь-яке завдання.

До переваг навчання на робочому місці можна зарахувати такі умови: дешево, легко задовольнити потреби учня, працівник отримує досвід «із рук у руки». Недоліками цього методу є таке: ви або ваші колеги

можуть не володіти достатнім досвідом у навчанні; працівники, яких попросили навчати, можуть не мати для цього достатньо авторитету й відповідальності; працівники можуть обуритися, що їх будуть учити їхні ж колеги, і ставитися до навчання легковажно.

Навчання поза робочим місцем є більш ефективним, але пов'язане з додатковими фінансовими витратами й відволіканням працівника від його службових обов'язків. Методи такої професійної підготовки призначені передусім для отримання теоретичних знань. Серед переваг варто назвати такі: проведення занять досвідченими експертами; використання сучасних знань та інформації. Недоліки: дороговизна (якщо навчання є платним); курси можуть бути відірваними від специфіки практики саме роду занять службовця й перенасиченими теорією; працівники можуть бути не налаштовані проходити навчання у свій вільний час [11; 12, с. 35–36].

Отже, Секретаріат депутатської фракції (групи) у Верховній Раді України є структурним підрозділом апарату Верховної Ради України й підпорядковується голові депутатської фракції (групи) та Керівникові апарату парламенту. Секретаріат утворюється на період діяльності відповідного депутатського об'єднання в парламенті поточного скликання. Його очолює завідувач секретаріату, який призначається на посаду та звільняється Головою Верховної Ради України за поданнями голови відповідної депутатської фракції, погодженими із Керівником апарату парламенту. Потужний у фінансовому й організаційному сенсі парламент повинен нарощувати інвестиції в підготовку кадрів, оскільки зовнішній ринок і система підготовки все менше задовольняють потреби високотехнологічного та високоінтелектуального трудового процесу.

ЛІТЕРАТУРА:

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. Серія «Юриспруденція». – 2013. – № 6-1. – Т. 1. – С. 97–100.
2. Поклонская Е. Власть, влияние и господство : соотношение понятий / Е. Поклонская // *Leges et Viata*. – 2015. – № 1/2. – С. 102–105.
3. Мурашин О. Правова система України в генезисній структурі правових систем : поняття і основні ознаки / О. Мурашин, М. Мірошниченко // *Юридичний вісник*. – 2013. – № 1. – С. 5–10.
4. Положення про секретаріат депутатської фракції у Верховній Раді України, затв. Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 22 лютого 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
5. Про структуру Апарату Верховної Ради України : Постанова Верховної Ради України від 20 квітня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
6. Завальнюк В. Антропологічні аспекти правозначущої поведінки / В. Завальнюк // *Юридичний вісник*. – 2013. – № 1. – С. 11–17.
7. Про Апарат Верховної Ради України : Положення, затверджене Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25 серпня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
8. Головне науково-експертне управління Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>.
9. Манько Д. Легалізація як феномен правової життя сучасного общества / Д. Манько // *Юридичний вісник*. – 2013. – № 1. – С. 18–23.
10. Крижанівський А.Ф. Феноменологія правопорядку : поняття, виміри, типологія / А.Ф. Крижанівський. – О. : Фенікс, 2006. – 196 с.
11. Підвищення кваліфікації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua-referat.com>.
12. Грищенко І.В. Професіоналізм і кадрова підготовка помічників-консультантів народного депутата України / І.В. Грищенко // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2015. – № 16. – С. 35–38.