

Ю. Лихач

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ АПАРАТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Проаналізовано інституційно-правове забезпечення діяльності Апарату Верховної Ради України та досліджено напрями посилення його адміністративної спроможності в контексті реалізації парламентської реформи.

Ключові слова: Апарат Верховної Ради України, Верховна Рада України, парламент, парламентська реформа, адміністративна спроможність, парламентська служба.

Розвиток і зміцнення демократичних, правових засад української державності пов'язаний із потребою переосмислення фундаментальних засад парламентаризму, організації парламентської діяльності; удосконалення інституційно-правового статусу Апарату Верховної Ради України (далі – Апарат ВРУ) як структури, що забезпечує безперербійне функціонування і організаційне забезпечення Верховної Ради України (далі – ВРУ).

Ефективна робота парламенту неможлива без злагодженої та скоординованої роботи депутатського корпусу та Апарату Верховної Ради України. З огляду на це та з метою ефективної реалізації парламентської реформи має бути змінена і філософія діяльності Апарату ВРУ, який на сьогодні є досить консервативним та інституційно не досконалим.

При підготовці дослідження були використані праці таких науковців: Є. Андропова, О. Берназюк, Ю. Бошицького, В. Гошовської, І. Грищенко, О. Кочнева, В. Маклакова, В. Опришко, М. Орзіх, В. Погорілко, В. Шаповала, В. Шевельова, Ю. Шемшученка та інших.

Проте на сьогодні потребують подальшого уточнення дослідження щодо напрямів реформування Апарату ВРУ як окремого елемента реалізації парламентської реформи.

Метою статті є окреслення питань інституційно-правового забезпечення функціонування Апарату Верховної Ради України та визначення пріоритетів покращення його адміністративної спроможності в умовах реалізації парламентської реформи.

Питання необхідності реалізації в Україні парламентської реформи як однієї з ключових реформ набуло актуальності з 2014 р., з початку діяльності Верховної Ради України восьмого скликання.

Модель реформування парламенту була запропонована в межах розробленої Дорожньої карти реформ щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України (далі – Дорожня карта) [1]. Цей документ був розроблений з метою реалізації положень Меморандуму про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності у рамках роботи Місії з оцінки потреб, яку очолив колишній президент Європейського парламенту П. Коке [2].

Дорожня карта містить рекомендації щодо реформування українського парламенту, спрямовані на підвищення якості законів, забезпечення прозорості та відкритості ВРУ, дотримання народними депутатами етичних норм і стандартів та посилення адміністративної спроможності парламенту.

З метою реалізації рекомендацій Дорожньої карти було схвалено постанову ВРУ “Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України” № 1035-VIII від 17.03.2016 р. [3], відповідно до якої визначено напрями внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, зокрема:

- законодавча спроможність та законотворчий процес у Верховній Раді України;
- політичний нагляд за виконавчою гілкою влади;
- відкритість, прозорість та підзвітність громадянам;
- наближення українського законодавства до права Європейського Союзу;
- адміністративна спроможність;
- коаліція, опозиція та діалог у Верховній Раді України.

Доцільно зазначити, що реформування парламенту неможливе без посилення інституційної спроможності Апарату ВРУ, який забезпечує його життєдіяльність. Завдання щодо удосконалення діяльності Апарату ВРУ передбачені напрямом “адміністративна спроможність” Дорожньої карти та передбачає:

- консолідацію усіх адміністративних одиниць ВРУ (зокрема бібліотеку Верховної Ради України та Інститут законодавства Верховної Ради України), які мають стати частиною посиленої структури Апарату Верховної Ради України;
- створення єдиного зводу внутрішніх правил, які регламентують роботу Апарату Верховної Ради України;
- створення оновленої служби управління персоналом;
- розробку всеохоплюючої стратегії розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України, яка передбачатиме, зокрема, достатнє ресурсне забезпечення навчальних програм, включаючи підвищення рівня володіння іноземними мовами, індивідуалізовані плани кар’єрного зростання у поєднанні з впровадженням системи проведення регулярного оцінювання;
- розробку та впровадження системи кадрової мобільності працівників Апарату ВРУ;
- відокремлення короткострокового стажування від стажування державних службовців;
- унормування правил роботи та повноважень помічників-консультантів народних депутатів України (незважаючи на те, чи їх робота оплачувана, чи вони працюють на громадських засадах);
- розгляд можливості переходу до створення системи відокремленої парламентської державної служби [4].

Водночас питання аналізу роботи Апарату ВРУ заслуговує на детальний розгляд у межах цього дослідження. Адже через своє цільове й функціональне призначення діяльність Апарату ВРУ відіграє вагомий роль у забезпеченні професійної складової діяльності парламенту.

Відповідно, термінологічна конструкція “апарат парламенту” у вузькому сенсі означає установу, яка всебічно забезпечує діяльність парламенту [5], а в широкому сенсі – постійно діючу, таку, що має статус юридичної особи та є частиною державного апарату, сукупність структурних одиниць, які мають штатний розпис, працівники якого об’єднані єдиною метою та складають систему, очолювану з вищою в цій системі посадовою особою – керівником апарату, завданнями яких є правове, організаційне, документальне, аналітичне, організаційне, фінансове, матеріально-технічне, соціально-побутове забезпечення діяльності парламенту [6].

Структура Апарату ВРУ затверджена Постановою Верховної Ради України № 1678-III від 20.04.2000 р. [7]. Згідно із пунктом 2 цієї постанови, у складі Апарату є такі підрозділи: Керівництво Апарату; Секретаріат Голови Верховної Ради України; Секретаріат Першого заступника Голови Верховної Ради України; Секретаріат заступника Голови Верховної Ради України; Секретаріати комітетів, депутатських фракцій, груп; Головне науково-експертне управління; Головне юридичне управління; Головне управління документального забезпечення; Головне організаційне управління; Інформаційне управління; Управління комп'ютеризованих систем; Управління по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування; Управління забезпечення міжпарламентських зв'язків; Управління кадрів; Відділ зв'язків з органами правосуддя; Відділ контролю; Відділ з питань звернень громадян; Перший відділ; Сектор мобілізаційної роботи; Управління справами.

Структура Апарату ВРУ та його гранична чисельність затверджуються ВРУ, а штатний розпис та чисельність працівників структурних підрозділів – Головою ВРУ. Питання щодо структури Апарату ВРУ належать до компетенції Комітету з питань Регламенту та організації роботи ВРУ. Керівництво Апарату ВРУ діє згідно з Розпорядженням Голови ВРУ “Про розподіл обов'язків між Керівником Апарату Верховної Ради України та заступниками Керівника Апарату Верховної Ради України” № 1366 від 30.09.2015 р. [18].

Відповідно до Розпорядження Голови Верховної Ради України № 769 від 25.08.2011 р., Апарат ВРУ є органом, який здійснює правове, наукове, організаційне, документальне, інформаційне, кадрове, фінансово-господарське, матеріально-технічне, соціально-побутове та інше забезпечення діяльності Верховної Ради України, народних депутатів України, обслуговуючи діяльність парламенту як органу державної влади. Як такий, він певною мірою співвідноситься за своїм функціональним призначенням із апаратом глави держави (Адміністрація Президента України), Уряду (Секретаріат Кабінету Міністрів України, судів (апарати судів) тощо [9].

За такою класифікацією Апарат Верховної Ради України:

- належить до числа структурно складних;
- у ньому поєднуються вертикальна (відділи, управління, головні управління) та горизонтальна галузева (секретаріати комітетів) структури управління;
- є управлінським органом загальної (універсальної) компетенції;
- поєднує риси суто адміністративного апарату з апаратом депутатських об'єднань (секретаріати депутатських фракцій і груп) та апаратом комітетів (секретаріати комітетів);
- відзначається переважно централізованим типом управління: єдиноначальність керівництва Апарату Верховної Ради України в особі Керівника Апарату Верховної Ради України поєднується з певним ступенем узалежнення вирішення низки кадрових питань від відповідних рішень парламентських комітетів, депутатських фракцій і груп;
- наділений неавтономною службою персоналу, яка належить до загальної системи державної служби (незначним ступенем автономії володіють лише патронатні служби Голови та заступників Голови ВРУ);
- володіє рисами адміністративного апарату, інтегрованого до загальної управлінської системи парламенту;
- має риси позапартійного апарату (певний виняток із цього правила можуть становити лише секретаріати депутатських фракцій, які є робочими органами відповідних партійних представництв у парламенті);
- відзначається широтою свого функціонального призначення (забезпечує виконання організаційних, аналітичних, матеріально-технічних та інших функцій) [10].

Водночас, на відміну від апаратів інших державних органів України, лише Апарат ВРУ законодавчо закріплено на рівні Конституції. На конституційному рівні цей орган іменується як Апарат ВРУ, що підтверджує його підпорядкований парламентові статус.

Апарат Верховної Ради України є допоміжним постійно діючим органом при Верховній Раді України, який підпорядковується їй та виконує низку важливих функцій щодо забезпечення діяльності парламенту.

Апарат Верховної Ради України є юридичною особою, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням.

Нинішнє нормативно-правове регулювання організації та діяльності Апарату Верховної Ради України здійснюється на трьох рівнях:

1. *Конституційному* – до повноважень Верховної Ради України віднесено призначення на посаду та звільнення з посади керівника Апарату Верховної Ради України, а також затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її Апарату.

2. *Законодавчому* – питання діяльності Апарату Верховної Ради України врегульовані такими актами, як: Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10.02.2010 р. [11], Закони України: “Про державну службу” від 10.12.2015 р. [12], “Про звернення громадян” від 02.10.1996 р. [13], “Про комітети Верховної Ради України” від 04.04.1995 р. [14], “Про запобігання корупції” від 14.10.2014 р. [15], “Про доступ до публічної інформації” від 13.01.2011 р. [16], “Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань” від 15.05.2003 р. [17], Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. [18] тощо. Особливо насиченим нормами, присвяченими взаємодії Апарату Верховної Ради України (його окремих структурних підрозділів) із Верховною Радою України, є Регламент Верховної Ради України та Закон України “Про комітети Верховної Ради України”.

3. *Підзаконному* – рівні питання діяльності Апарату Верховної Ради України регулюють чотири групи нормативно-правових актів різної юридичної сили: *постанови Верховної Ради України, постанови Кабінету Міністрів України, розпорядження Голови Верховної Ради України та розпорядження Керівника Апарату Верховної Ради України.*

Гранична чисельність Апарату останній раз змінювалась у 2006 р. з огляду на збільшення чисельності комітетів ВРУ і нині встановлена на рівні 1115 штатних одиниць. Водночас, відповідно до штатного розпису посад державної служби, передбачено 1031, з яких категорії “А” – 1, “Б” – 280, “В” – 750. Станом на червень 2018 р. фактична чисельність Апарату ВРУ – 912, з яких категорії “Б” – 260, “В” – 652.

Відповідно до Закону України “Про державну службу”, встановлено дві особливості, які виокремлюють специфічні умови призначення державних службовців Апарату ВРУ. По-перше, це порядок призначення Керівника Апарату ВРУ, який призначається не за конкурсом, а за поданням Голови ВРУ (згідно зі ст. 85 Конституції України [19] та ст. 8 Регламенту ВРУ [20]). По-друге, призначення на посади керівників секретаріатів комітетів ВРУ. Завідувач секретаріату призначається на посаду та звільняється з посади розпорядженням Голови ВРУ за поданням комітету та за погодженням із Керівником Апарату ВРУ 9 (п. 1, ст. 55 Закону України “Про комітети Верховної Ради України” № 116/95 від 04.04.1995 р. [21]). Керівник секретаріату має заступників, які призначаються та звільняються за аналогічною процедурою. Керівники відділів та служб, інші працівники секретаріату комітету призначаються та звільняються Керівником Апарату за поданням комітету. Пропозиції щодо кандидатур на перелічені вище посади вносяться завідувачем секретаріату на розгляд комітету з дотриманням вимог Закону України “Про державну службу” (п. 4–5, ст. 55 Закону України “Про комітети

Верховної Ради України” № 116/95 від 04.04.1995 р. [22]). Тобто, на сьогодні така система подвійного підпорядкування забезпечується чинним законодавством та пов’язана з ризиками можливих конфліктних ситуацій та необхідністю пошуку компромісних рішень.

Інші працівники Апарату ВРУ є державними службовцями категорій “Б” та “В”, призначаються на посаду та звільняються з посади відповідно до Закону України “Про державну службу” [23].

Водночас актуальним на сьогодні є питання виокремлення парламентської служби із системи державної служби, з огляду на спосіб регулювання парламентської служби, що забезпечить ефективніший захист інституційної незалежності парламенту, дає змогу встановлювати спеціальні умови добору на службу та оплату праці парламентським службовцям.

Висновки

Реформування Апарату Верховної Ради України є невід’ємною частиною парламентської реформи та має передбачати “осучаснення” багатьох напрямів його діяльності, зокрема таких, як:

1. Перегляд повноважень та функцій і удосконалення правового статусу Апарату ВРУ з метою забезпечення належної реалізації конституційних функцій і повноважень парламенту України.

2. Розробка нової організаційної структури, яка повинна бути підготовлена на основі проведеного функціонального аналізу.

3. Унормування питання призначення керівника Апарату ВРУ та визначення його кола повноважень відповідно до оновлених повноважень Апарату АРУ.

4. Розробка довгострокової стратегії управління людськими ресурсами Апарату ВРУ, яка має забезпечити професійність та сталість кадрового потенціалу.

5. Створення інституту “парламентської служби” як окремого різновиду публічної служби.

6. Забезпечення зміцненню інформаційно-комунікаційної складової діяльності Апарату ВРУ України, що передбачає відкритість та прозорість діяльності.

Список використаної літератури

1. Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. URL : <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>.

2. Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським Парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності від 03.07.2015 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0002001-15>.

3. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України : Постанова Верховної Ради України № 1035-VIII від 17.03.2016 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1035-19>.

4. Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи. ...

5. Берназюк О. О. Система та особливості допоміжних органів при Верховній Раді України // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. 2015. Вип. 4 (72). С. 5—14.

6. Шевелёв В. И. Аппарат Государственной Думы – представительного и законодательного органа Российской Федерации (теоретические, историко-правовые и политико-правовые аспекты организации и деятельности) : дис. ... канд. юр. наук : 23.00.02. М., 2003. 205 с.

7. Про структуру апарату Верховної Ради України : Постанова Верховної Ради України № 1678-III від 20.04.2000 р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1678-14>.

8. Про розподіл обов'язків між Керівником Апарату Верховної Ради України та заступниками Керівника Апарату Верховної Ради України : Розпорядження Голови Верховної Ради України № 1366 від 30.09.2015 р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1366/15-%D1%80%D0%B3>.

9. Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України : Розпорядження Голови Верховної Ради України № 769 від 25.08.2011 р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3>.

10. Політична культура та парламентаризм в Україні: сучасний стан та основні проблеми : інформ.-аналіт. матер. до фах. дискус. 14 грудня 2017 р. URL : http://www.razumkov.org.ua/uploads/socio/2017_Politychna_kultura.pdf.

11. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України № 1861-VI від 10.02.2010 р. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.

12. Про державну службу : Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

13. Про звернення громадян : Закон України № 393/96-ВР від 02.10.1996 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.

14. Про комітети Верховної Ради України : Закон України № 116/95-ВР від 04.04.1995 р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>.

15. Про запобігання корупції : Закон України № 1700-VII від 14.10.2014 р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

16. Про доступ до публічної інформації : Закон України № 2939-VI від 13.01.2011 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

17. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон України № 755-IV від 15.05.2003 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/755-15>

18. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

19. Конституція України № 254 к/96-ВР від 28.06.1996 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

20. Про Регламент Верховної Ради України...

21. Про комітети Верховної Ради України...

22. Там само.

23. Про державну службу...

Стаття надійшла до редакції 15.03.2018

Схвалена до друку редколегією 23.03.2018

Yu. Lykhach

DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT OF INSTITUTIONAL AND LEGAL SUPPORT OF THE ACTIVITY OF THE APPARATUS OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE

The article is devoted to the analysis of institutional and legal support of the activity of the apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine and the research of the directions of strengthening its administrative capacity in the context of the realization of the parliamentary reform.

Key words: Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Parliament, Parliamentary reform, Parliament service.