

УДК 342.533(477)

---

**Н. С. Погребняк**, молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

## Форми діяльності апарату Верховної Ради України

---

*У статті проведено класифікацію форм діяльності Апарату Верховної Ради України, сформульовано визначення поняття «форми діяльності апарату парламенту». Проведений аналіз дозволив виявити особливості діяльності апарату законодавчого органу України з реалізації форм його діяльності, встановити закономірність залежності форм від таких компонентів статусу апарату парламенту, як функції і компетенція, виявити тенденцію необхідності удосконалення нормотворчої та контрольної форм діяльності.*

**Ключові слова:** *форми діяльності, Апарат Верховної Ради України, парламент, конституційно-правовий статус Апарату Верховної Ради України.*

Одним із основних елементів структури конституційно-правового статусу Апарату Верховної Ради України (далі – Апарат) є форми діяльності. Саме вони допомагають виявити особливості його організаційно-процесуальної діяльності – діяльності, спрямованої на забезпечення реалізації Верховною Радою функцій і конституційних повноважень. У цьому аспекті не можна розглядати Апарат лише як обслуговуючий орган, а тим більше стверджувати, що його діяльність не може бути забезпечена відповідними формами та методами. Адже апарат

парламенту як установа, з власними структурними підрозділами, посадовими особами, фахівцями та технічним персоналом має налагодити не тільки власну внутрішньоорганізаційну діяльність, а й у межах зовнішньоорганізаційної діяльності сприяти реалізації функцій і компетенції самої легіслатури. Оптимізація функціональних можливостей, упорядкування структури Апарату, забезпечення професійного та стабільного складу його персоналу потребує прийняття відповідних рішень, що приймаються завдяки здійсненню певних організаційних дій і проваджень, а отже, потребує певних форм (правових (документальних у формі розпоряджень та інших нормативних документів), матеріальних (наприклад, складання звітів) чи нематеріальних (реалізуються в порядку організаційної діяльності)). Розробка цієї проблеми сприятиме зміцненню положення допоміжного структурного підрозділу законодавчого органу в Україні як учасника конституційно-правових відносин.

Проблема форм діяльності апарату парламенту і його посадових осіб малодосліджена. Однак слід вказати імена таких українських та зарубіжних вчених і практиків, як: С. В. Бошно, О. М. Держалюк, А. Д. Доржиєв, А. М. Колодій, Ю. В. Мідна, В. П. Нагребельний, А. Ю. Олійник, Є. В. Охотський, М. Ю. Парамонова та ін. В аспекті наукової розробки мають значення особливості реалізації форм діяльності органів публічної влади, якими займалися такі вчені, як М. В. Цвік, О. В. Петришин, С. Г. Серьогіна та ін.

Метою статті є здійснення класифікації форм діяльності Апарату Верховної Ради, формулювання дефініції «форми діяльності апарату парламенту», надання комплексної характеристики форм діяльності відповідно до запропонованої класифікації, виявлення проблемних аспектів їх реалізації та надання рекомендацій щодо їх усунення.

Форми реалізації функцій і компетенції або «форми діяльності» Апарату є зовнішнім вираженням його діяльності. Це одна з головних категорій, які характеризують, надають «буття змісту і сутності» [5, с. 104] Апарату. У науковій літературі не існує єдиної думки щодо класифікації форм діяльності органів публічної влади. Стосовно апарату легіслатури існує, наприклад,

думка про їх поділ на забезпечувально-правові, кожна з яких реалізується у свою чергу у певних організаційно-правових формах. До забезпечувально-правових форм діяльності апарату Народного Хуралу відносять: інформаційне, аналітичне, правове забезпечення діяльності Народного Хуралу [3, с. 98]. До організаційних форм – видання правових актів (видані Радою Народного Хуралу, Головою Народного Хуралу та Керівником Апарату Народного Хуралу), організаторська робота, експертна робота, консультативна робота [3, с. 110]. Розкривається суть матеріально-технічних дій, за допомогою яких реалізуються вказані форми [3, с. 121]. Проте не виокремлюються матеріально-технічні дії в окрему форму діяльності апарату законодавчого органу. Слід погодитися і з віднесенням до правової форми діяльності інформаційного, аналітичного, правового забезпечення, оскільки вони є напрямками діяльності апарату парламенту, як і експертна, організаційна та інші функції. На нашу думку, за характером наслідків форми діяльності Апарату слід класифікувати на правові, організаційні та матеріально-технічні.

Правова форма діяльності Апарату – це певний законодавчо (юридично) оформлений порядок здійснення ним юридично значимих дій та операцій, спрямованих на забезпечення здійснення функцій парламенту. Результатом правової діяльності є акт індивідуально-правового або юридичного характеру.

Організаційні (фактичні) форми діяльності здійснюються в рамках діючого законодавства, але не вимагають чіткого юридичного оформлення і, як правило, самі по собі не мають юридичних наслідків. Застосовуючи метод аналогії до класифікації організаційних форм у державно-управлінській практиці [7, с. 134], доповнивши їх, слід констатувати, що з метою належної організації роботи Апарату використовується чимало різних організаційних форм: 1) заходи наукового та науково-практичного характеру (наприклад, семінари, «круглі столи»); 2) заходи оперативного характеру (наприклад, наради у Голови Верховної Ради, інструктажі); 3) заходи зовнішньоорганізаційного характеру, пов'язані зі здійсненням діяльності парламенту, його органів та посадових осіб, безпосередньо Апарату; 4) заходи кому-

нікаційного характеру, пов'язані з роботою зі зверненнями, запитами громадян.

Організаційні форми діяльності можуть мати колегіальний та індивідуальний, а також основний та додатковий характер [10, с. 160]. Стосовно Апарату серед основних можна виокремити: апаратні наради, персональну роботу керівника Апарату, його заступників. Серед допоміжних: робочі зустрічі, інтерв'ю, телефонні зв'язки з населенням посадових осіб, прийом громадян, закордонні візити делегацій Апарату; звіт про роботу у відрядженні у зв'язку з обміном досвідом між працівниками апаратів парламентів та ін.

Матеріально-технічні форми діяльності також не потребують спеціальних юридичних актів та здійснюються у порядку поточної роботи. Є зовнішнім проявом різних операцій матеріально-технічного характеру, які використовуються для забезпечення як діяльності Апарату, так і в цілому Верховної Ради. Полягають у веденні діловодства, зборі та обробці інформації, звітах, прогнозах, кошторисах, довідках, здійсненні бухгалтерського обліку, статистиці, табельній роботі, соціальному, лікувальному, профілактичному, побутовому, транспортному забезпеченні тощо. Досить детально порядок реалізації Апаратом матеріально-технічних форм розглядає М. Ю. Парамонова на дисертаційному рівні [8], а в частині здійснення процедури діловодства – А. М. Колодій і А. Ю. Олійник [6, с. 116–123].

За характером дій правові форми діяльності Апарату можна класифікувати на нормотворчу, правотворчу, установчу, контрольну, інтерпретаційну.

У межах нормотворчої форми діяльності Апарату можна виокремити нормативно-статутне провадження (щодо розробки та затвердження правил внутрішнього трудового розпорядку, професійно-кваліфікаційних характеристик, посадових інструкцій). У межах правозастосовчої – нагородне (щодо присвоєння рангів державних службовців). Нормотворча форма діяльності Апарату пов'язана з установленням, зміною чи відміною нормативних приписів (наприклад, видання розпорядження керівника Апарату). Відповідно до підп. 9.2.1 Положення «Про порядок роботи з документами у Верховній Раді України»,

затвердженого розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25 травня 2006 р. № 448, в апараті парламенту приймаються й інші нормативні документи. Які саме це документи, – має вирішити законодавець шляхом прийняття Закону «Про нормативно-правові акти», що сприятиме удосконаленню нормотворчої форми діяльності Апарату. Що стосується висновків юридичних експертиз, то Ю. В. Мідна, С. В. Бошно розглядають їх як один із видів нетрадиційних джерел права. На думку С. В. Бошно, однією із ключових перешкод їх офіційного включення у число джерел права є проблема уніфікації висновків, невизначеність правового статусу експертиз, відсутність їх охорони і регулятивних властивостей [4, с. 7–8].

Правозастосовча форма діяльності реалізується шляхом прийняття ряду документів, що «сприяють виявленню особливостей організаційно-правових аспектів практичної діяльності» [2, с. 30]. Зокрема, вони можуть стосуватися надання доручень персоналу Апарату, запрошення на наради, семінари, тренінги, затвердження планів роботи. У межах правозастосовчої форми діяльності здійснюються і дії та процедури з прийняття рекомендацій індивідуально-конкретного характеру (наприклад, за результатами оцінювання службової діяльності); розробляються службові та доповідні записки, довідки, акти, заяви і т. п.

Розробка керівництвом апарату законодавчого органу документів, пов'язаних з реалізацією номінаційних повноважень, реалізує установчу форму діяльності. Можна виокремити такі дії внутрішньоорганізаційного напрямку в її межах: призначення відповідної категорії робітників, формування персонального складу робітників структурних підрозділів Апарату, зміни їх кількісного і персонального складу. Виходячи з аналізу нормативних актів, до установчих проваджень функціонального напрямку, зокрема, належать: внесення клопотань про укладення трудового договору; проведення попередніх співбесід з особами, які оформляються на роботу в Апарат.

Виходячи з Положення про порядок роботи з документами у Верховній Раді України, затвердженого розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25 травня 2006 р. № 448, контрольна форма діяльності Апарату виявляється у сукуп-

ності дій і процедур внутрішньоорганізаційного і зовнішньо-організаційного напрямку щодо: постановки документів на контроль, формування інформаційної бази даних щодо контрольних документів; перевірки своєчасного доведення документів до виконавців; обліку та узагальнення результатів контролю за виконанням документів; інформування керівництва про стан виконання документів; повідомлення про стан виконання на зборах, засіданнях; зняття документів з контролю.

Контрольні повноваження Апарату в аспекті організації контролю за дотриманням термінів розгляду запитів народних депутатів України закріплені Положенням про Апарат Верховної Ради України, затвердженим розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25 серпня 2011 р. № 769 і визначаються також у Кодексі України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х; стосуються головним чином своєчасного надходження відповідей на депутатські запити. Стан виконання порушених у них питань і проблем належить виключно до компетенції парламентарія. На жаль, депутатський запит як форма індивідуальної діяльності парламентарія законодавчо не підлягає контролю, оскільки це сприймається як обмеження його права на самостійну діяльність. У той же час у багатьох зарубіжних країнах поширена практика офіційного опублікування депутатських запитів та відповідей на них [1, с. 95]. Фактично не діє і важіль впливу законодавця на виконавців депутатських запитів, яким він може скористатися відповідно до п. 1 ст. 351 і п. 1 ст. 382 Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. Слід погодитися з О. М. Держалюком, що удосконалення законодавства у сфері контрольних функцій та механізмів щодо депутатських запитів дозволить підвищити їх ефективність [1, с. 98–99].

Крім того, належна реалізація контрольних форм діяльності потребує доповнення системи функцій Апарату контрольною функцією. У зв'язку з цим необхідно реорганізувати його структуру, зокрема в частині утворення на базі Відділу контролю новоутвореного Головного управління контроль-

ного забезпечення з підпорядкуванням йому новоутвореного відділу, який би спеціалізувався на здійсненні аудиту за надходженням та витрачанням коштів на утримання Верховної Ради. Проаналізований нами звіт Рахункової палати за 2012 р. не містить відомостей щодо фінансової перевірки Апарату Верховної Ради. Утворення вказаного підрозділу об'єктивно обумовлено також і закріпленням за Апаратом повноважень розпорядника коштів на утримання Верховної Ради. На сьогодні все більш актуальним стає питання регламентації діяльності Апарату як розпорядника державних коштів, передбачених на забезпечення діяльності Верховної Ради, порядку реалізації ним свого бюджетно-правового статусу з метою забезпечення провадження ефективної бюджетної політики держави. Є. О. Романенко у системі суб'єктів бюджетних правовідносин розрізняє головних та інших – нижчого рівня розпорядників бюджетних коштів. До головних, зокрема, автор відносить установи, уповноважені забезпечувати діяльність Верховної Ради. У Бюджетному кодексі України закладено досить широкий перелік функцій головного розпорядника бюджетних коштів. Однак юридично неврегульованим залишається питання неможливості впливу на результати проведення розпорядником бюджетних коштів заходів з укладення договорів (зокрема, взяття юридичних, фінансових зобов'язань) [9, с. 110–111].

Крім того, належна реалізація контрольної функції пов'язана також зі здійсненням повноважень щодо сприяння реалізації Верховною Радою таких складових функції парламентського контролю, як заслуховування урядової Програми діяльності, проведення парламентських слухань та слухань у комітетах Верховної Ради та ін. Звісно, у цьому аспекті парламент потребує наявності необхідної, достатньої, об'єктивної інформації, позбавленої політичного тиску. На сьогодні таку інформацію парламент отримує від уряду, яка в подальшому є матеріалом для реалізації функції парламентського контролю. Наявність же незалежної від уряду інформації, на нашу думку, сприятиме посиленню контролю над урядом, зміцненню суверенітету парламенту, удосконаленню механізму розподілу

влад. З цього слідує, що контрольна функція тісно переплітається з аналітичним напрямом діяльності Апарату.

Інтерпретаційна форма діяльності Апарату включає сукупність дій і процедур з роз'яснення змісту рішень, що були прийняті структурними підрозділами Апарату чи його посадовими особами. Важливе значення мають документи, що можуть прийматися у формі пам'ятки, письма, рекомендації (наприклад, Пам'ятка щодо порядку розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян, підготовлена Відділом з питань звернень громадян від 5 червня 2006 р. № 10-А 1.600).

Отже, форми діяльності Апарату Верховної Ради України можна визначити як зовнішнє вираження однорідних дій і процедур правового, організаційного та матеріально-технічного характеру, що здійснює апарат як структурний підрозділ парламенту в процесі реалізації функцій і компетенцій.

З метою удосконалення реалізації форм діяльності Апарату Верховної Ради України пропонуємо:

1. Прийняти Закон України «Про нормативно-правові акти», де буде, зокрема, врегульовано питання щодо видів нормативних актів, що видаються посадовими особами Апарату Верховної Ради, визначено способи доведення їх до суб'єктів виконання, а також до відома громадськості.

2. Законодавчо регламентувати здійснення такої форми індивідуальної діяльності депутата, як депутатський запит з точки зору її обов'язкового обліку, планування та офіційного оприлюднення депутатських запитів і відповідей на них, як це має місце в зарубіжній практиці організації парламентського апарату.

3. Доповнити систему функцій Апарату контрольною функцією (що може бути перспективою подальших розробок у цьому напрямі). У зв'язку з цим реорганізувати структуру Апарату в частині утворення на базі Відділу контролю новоутвореного Головного управління контрольного забезпечення з підпорядкуванням йому новоутвореного Відділу, який би спеціалізувався на здійсненні аудиту за надходженням та витрачанням коштів на утримання Верховної Ради. З'ясовано, що реалізація контрольної форми діяльності Апарату залежить від удосконалення аналітичної функції, що об'єктивно обумовлює утворення



у структурі Апарату дослідницької служби або це може бути аналог головного управління з аналітичного забезпечення, що сприятиме упорядкуванню механізму реалізації аналітичної функції (на сьогодні він є фактично розкоординованим внаслідок реалізації її різними структурними підрозділами).

#### Список використаних джерел

1. Держалюк, О. М. Рівень контролю за реалізацією запитів народних депутатів (на прикладі діяльності Апарату Верховної Ради України) [Текст] / О. М. Держалюк // Часопис Київ. ун-ту права. – 2009. – № 1. – С. 93–99.
2. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні [Текст] : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / М-во освіти і науки України, Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого ; за ред. С. Г. Сельогіної. – Х. : Право, 2005. – 256 с.
3. Доржиев, А. Д. Правовое положение аппарата Народного Хурала Республики Бурятия [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Доржиев Алдар Джангарович. – Томск, 2007. – 222 с.
4. Евсеева, М. В. Проблемы правового регулирования экспертизы законопроектов и пути его совершенствования [Текст] / М. В. Евсеева // История государства и права. – 2009. – № 1. – С. 5–8.
5. Загальна теорія держави і права [Текст] : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко [та ін.] ; М-во освіти і науки України, Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. – Х. : Право, 2011. – С. 104.
6. Колодій, А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні [Текст] : підручник / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 504 с.
7. Охотский, Е. В. Государственное управление в современной России [Текст] : учеб.-метод. комплекс / Е. В. Охотский ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т), междунар. ин-т управления. – М. : МГИМО (У) МИД России, 2008. – 548 с.
8. Парамонова, М. Ю. Ресурсне забезпечення діяльності Верховної Ради України: стан і тенденції розвитку (теоретичні засади) [Текст] : дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.01 / Марина Юрїївна Парамонова ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К. : [б. в.], 2007. – 243 с.
9. Романенко, Є. О. Види розпорядників державних коштів [Текст] / Є. О. Романенко // Часопис Київ. ун-ту права. – 2014. – № 3. – С. 109–112.

10. Сербюгіна, С. Г. *Форми діяльності місцевих рад: проблеми теорії і практики* [Текст] / С. Г. Сербюгіна // Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів : монографія / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, І. І. Бодрова, С. В. Болдирєв [та ін.]. ; за ред. Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2009. – С. 156–190.

*Стаття надійшла 11 березня 2015 р.*

**Н. С. Погребняк**

### **Формы деятельности Аппарата Верховной Рады Украины**

*В статье проведена классификация форм деятельности Аппарата Верховной Рады Украины, сформулировано определение понятия «формы деятельности аппарата парламента». Проведенный анализ позволил выявить особенности деятельности аппарата законодательного органа Украины по реализации форм его деятельности, установить закономерность зависимости форм от таких компонентов статуса аппарата парламента, как функции и компетенция, выявить тенденцию необходимости усовершенствования нормотворческой и контрольной форм деятельности.*

**Ключевые слова:** *формы деятельности, Аппарат Верховной Рады Украины, парламента, конституционно-правовой статус Аппарата Верховной Рады Украины.*

**N. S. Pogrebnyak**

### **Forms of activity of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine**

*The author substantiates the necessity of the allocation in the structure of the constitution and legal status of the legislature apparatus of such basic component as the activity forms characterizing the outward side of the activity of the Parliament auxiliary institution.*

*As to the character of the consequences of the Apparatus forms of activity it has been classified on: legal, organizational and material-technical ones. Legal form of the Apparatus activity has been defined as certain officially legislated (legally) procedure of realization by it legally significant actions and operations directed to the providing of the realization of the Parliament functions.*

*It is substantiated that organizational forms, as a rule, by themselves has no legal consequences. In the work of the Apparatus it is allocated, in particular, such organizational forms as: 1) measures of the scientific and scientific-practical*

*character (for example, seminars, «round tables»); 2) measures of the operational character (for example, meetings, at the Head of the Verkhovna Rada, briefings); 3) connected with the accomplishing of the Parliament activity, its bodies and officials and of the Apparatus itself; 4) connected with the appeals of citizens work and request of citizens. It is proved that in the course of the everyday work it is also carried out material and technical forms of activity.*

*As to the character of the actions, it is the Apparatus legal forms of activity that are classified as: lawmaking, enforcement, constitutive, control and interpretative. Within the lawmaking activity, forms of the Apparatus activity have been allocated the normative-statute proceedings, enforcement-awarding. On the base of the analysis of the normative acts it is related to the constitutive proceedings of the functional direction, in particular, the following: submitting of petitions for employment contract concluding; conducting of the preliminary interviews with people who are taken to the staff at the Apparatus. It is revealed the problem aspects of the Apparatus control form of activity concerning the organization of the control over the compliance with the terms of the people's deputies of Ukraine. It is proved the necessity to improve the control forms of activity by the way of the addition of the Apparatus system of functions by the control function and the formation in the Apparatus structure of the Chief Control Board on the base of the Control Department with subordination to it of the newly created Department with functions of audit over the receipts and expenditure of the budget funds for providing of the Verkhovna Rada activity (due to the fact that the Apparatus has officially the status of the administrator of funds for maintenance of the Verkhovna Rada). It is substantiated that realization of the Apparatus control function depends on the improvement of analytical function that objectively stipulates the creation at the structure of the Apparatus of the Chief Administration of the analytical providing that will facilitate the ordering of the analytical function mechanism realization. It is also substantiated that interpretation form of the Apparatus activity includes a set of actions and procedures to clarify the content of decisions which were adopted by the structure subdivisions of the Apparatus or by its officials.*

**Keywords:** *forms of activity, Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine, Parliament, constitutional-legal status of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine.*