

Міністерство освіти і науки,
молоді та спорту України
Прикарпатський національний університет
імені Василя Стефаника

Юридичний інститут

Збірник наукових статей

**Актуальні проблеми вдо-
сконалення чинного зако-
нодавства України**

Випуск XXVI

м. Івано-Франківськ, 2011

ПРАВОВІ ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ ГОЛОВИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У ВІДНОСИНАХ З АПАРАТОМ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

УДК 342.536.1 (477)

Постановка проблеми. В сучасних умовах функціонування законодавчої влади в Україні ефективність роботи парламенту, який репрезентує дану гілку влади, залежить від вміння Голови Верховної Ради України організувати зовнішню взаємодію парламенту з іншими державними органами, а особливо – забезпечити ефективну роботу всередині парламенту, включаючи роботу усіх парламентських органів та роботу апарату Верховної Ради України.

Тому, враховуючи усе вищесказане, потребує подальшого удосконалення правове регулювання взаємодії Голови Верховної Ради України з таким ключовим парламентським органом, як апарат Верховної Ради України, оскільки саме завдяки такій взаємодії забезпечується ефективність взаємодії внутріпарламентських органів, що у подальшому може забезпечувати ефективну взаємодію парламенту і з іншими органами державної влади. Тобто ефективність внутріпарламентської діяльності, що забезпечена ефективною взаємодією Голови Верховної Ради України з її апаратом, здатна у подальшому забезпечити ефективну зовнішню

співпрацю з державними органами, які репрезентують інші гілки влади в Україні.

Аналіз останніх досліджень. Варто зауважити, що проблеми правового регулювання взаємодії Голови Верховної Ради України з іншими органами парламенту, а також з державними органами інших гілок влади виступали предметом наукових досліджень, які здійснили М. Амеллер, Л. Д. Антощук, Ю.Г. Барабаш, Н.А. Богданова, М.В. Вітрук, В. А. Дерезь, В.С. Журавський, О.В. Зінов'єв, Л.А. Нудненко, В.М. Шаповал та інші науковці.

Постановка завдання. Проте окремого наукового дослідження потребує проблема правового регулювання взаємодії Голови Верховної Ради України з її апаратом, що у подальшому детермінує як роботу внутріпарламентських органів, так і взаємодію парламенту з іншими органами державної влади. У зв'язку з цим основними завданнями даної наукової статті є дослідження нормативної бази взаємодії Голови Верховної Ради України з апаратом парламенту, визначення правових форм такої взаємодії, а також виявлення колізій та проблем правового регулювання у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Злагоджена робота Верховної Ради України багато в чому залежить від належного забезпечення її діяльності з боку апарату парламенту. Під апаратом етимологічно розуміється внутрішня для певної установи (органу) організація [1].

Саме апарат відповідно до ч. 1 ст. 7 Регламенту Верховної Ради України здійснює організаційне, правове, наукове, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення діяльності парламенту та його органів, народних депутатів, депутатських фракцій та парламентської опозиції [2]. Тобто такий апарат виконує функцію допоміжного органа при парламенті України і статусу окремого органу державної влади не має.

Водночас, організація роботи цього апарату та здійснення контролю за його діяльністю покладається саме на Голову Верховної Ради України. Йдеться про наявність субординаційних відносин, що складаються між Головою Верховної Ради України та парламентським апаратом, і відзначаються наявністю певних правових зв'язків, на що вже зверталася увага в спеціальній літературі [3, с. 46]. Цей апарат діє на основі відповідного Положення, яке затверджує Верховна Рада України. У ньому визначено як структуру, так і спрямованість діяльності апарату парламенту у межах Регламенту Верховної Ради України.

Як відомо, відповідно до ч. 3 ст. 7 Регламенту Верховної Ради України, положення про структурний підрозділ апарату парламенту так само

затверджує Голова Верховної Ради України. Це дає змогу керівникові парламенту досить деталізовано вникати в роботу апарату та контролювати його діяльність у найдрібніших аспектах. Це зосереджує у руках Голови Верховної Ради України істотні повноваження адміністративного характеру.

На особливу увагу у цьому контексті заслуговує інститут керівника апарату. В основних рисах правовий статус керівника апарату Верховної Ради України визначається у ст. 8 Регламенту Верховної Ради України. Згідно з ч. ч. 1-2 ст. 8 і п. 22 ч. 1 ст. 78 Регламенту Верховної Ради України та Положення про апарат Верховної Ради України, керівник цього апарату призначається на посаду і звільняється з посади Верховною Радою України за поданням Голови Верховної Ради України. Ці положення ґрунтуються на приписі п. 34 ч. 1 ст. 85 Конституції України, згідно з яким призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України віднесено до виключних повноважень парламенту України [4].

Призначення керівника апарату не Головою Верховної Ради України, а саме парламентом, істотно зміцнює статус цього посадовця та робить його більш вагомим, водночас певним чином забезпечуючи його політичну нейтральність. Відтак, абсолютно закономірним є і те, що керівник апарату Верховної Ради України відповідальний саме перед Верховною Радою України і підзвітний їй (ч.3 ст. 8 Регламенту [2]).

Проте в цілому Регламент не формулює особливих правових вимог щодо кандидатури керівника апарату Верховної Ради України. З огляду на те, що ця особа є державним службовцем, то їй адресуються виключно вимоги, що передбачаються Законом України “Про державну службу” від 16 грудня 1993 року для осіб, які претендують на заняття посад державних службовців [5]. Водночас, неформальна вимога полягає у тому, щоб керівник апарату парламенту відповідав завданням, які ставить перед ним Голова Верховної Ради України як його безпосередній керівник, спроможність керівника апарату виконувати якісно і вчасно доручення як парламенту, так і Голови Верховної Ради України безпосередньо.

Щоправда, дещо сумнівним з правового боку виглядає формулювання про те, що виключно Голова Верховної Ради України одноосібно визначає і пропонує Верховній Раді України кандидатуру на посаду керівника апарату Верховної Ради України. З огляду на фракційну структуру парламенту і колегіальний характер призначення керівника апарату парламенту, варто було б, на нашу думку, надати право пропонувати таку кандидатуру не лише Голові Верховної Ради України, але

і депутатським фракціям. Це створило б додаткові гарантії політичної нейтральності обранця на цю високу адміністративну посаду.

З другого боку, Регламент Верховної Ради України не вказує на необхідність переобрання керівника апарату Верховної Ради України у зв'язку з початком роботи новообраного парламенту. Відсутність такого імперативного припису має на увазі необхідність забезпечувати безперервну роботу всіх структур апарату парламенту безвідносно до політичного спектру партій, представлених у ньому, що є додатковою гарантією позаполітичності апарату Верховної Ради України [6, с. 41].

Виникає питання про можливість застосування до згаданої ситуації вимог ст. 30 Закону України “Про державну службу”, за якою зміна керівників або складу державних органів не може бути підставою для припинення державним службовцем державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників, що схильні стверджувати деякі вчені [5]. Адже апарат Верховної Ради України не є державним органом.

Регламент Верховної Ради України не обумовлює спеціально і строку повноважень керівника апарату Верховної Ради України. Це означає, що він може працювати на займаній посаді як протягом каденції парламенту, так і інший (більший чи менший) строк, тобто у часовому вимірі строк цих повноважень не має чітких меж.

У цьому зв'язку дещо некоректним, з правового боку, виглядає формулювання, викладене у ч. 4 ст. 8 Регламенту Верховної Ради України про те, що керівник апарату Верховної Ради України може бути достроково звільнений з посади, адже, як зазначалося, строк його повноважень ані Регламентом парламенту, ані іншим правовим актом не визначається.

У ч. 4 ст. 8 Регламенту Верховної Ради України регулюється процедура звільнення керівника апарату із займаної посади. Вказано, що єдиним суб'єктом, уповноваженим його звільнити, є Верховна Рада України. Водночас вказано на три суб'єкти, правомочні ініціювати процедуру звільнення: сам керівник апарату Верховної Ради України; Голова Верховної Ради України; не менше 150 народних депутатів України [2].

При цьому таке звільнення у разі ініціативи керівника апарату може відбутися лише у разі написання ним на ім'я Верховної Ради України особистої заяви про звільнення, а в разі ініціювання іншими двома суб'єктами – за вмотивованою пропозицією останніх.

Необхідність вмотивованих пропозицій має стати засторогою для безпричинного, з суто політичних мотивів, звільнення керівника апарату Верховної Ради України. Водночас Регламент не деталізує змісту поняття “вмотивована пропозиція”, що вказує на можливості різного його тлумачення самими народними депутатами залежно від ситуації, що

склалася в парламенті. Безумовно, до вмотивованих пропозицій слід віднести не лише політичні мотиви, а, передусім, настання суто правових обставин, з якими законодавство про державну службу України пов'язує припинення повноважень державного службовця, а саме: 1) порушення умов реалізації права на державну службу; 2) недотримання пов'язаних із проходженням державної служби вимог, передбачених; 3) досягнення державним службовцем граничного віку проходження державної служби; 4) відставки державного службовця; 5) виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню державного службовця на державній службі; 6) відмови державного службовця від прийняття або порушення присяги; 7) неподання або подання державним службовцем неправдивих відомостей щодо його доходів [5].

Регламент Верховної Ради України не обумовлює строків, які мають спливи від ініціювання питання звільнення керівника апарату Верховної Ради України до голосування за це. Водночас не вказується і на неможливість повторного розгляду даного питання у разі відсутності результативного голосування парламенту за таке звільнення.

Керівник апарату Верховної Ради України виконує організаційні, кадрові, нормотворчі та представницькі функції, зокрема, і у сфері різноманітних відносин з Головою Верховної Ради України: 1) забезпечує роботу апарату з виконання завдань, що належать до сфери діяльності Верховної Ради України і які ставить перед ним керівник парламенту; 2) організує підготовку і проведення нарад у Голови Верховної Ради України; 3) забезпечує подання на підпис Голові Верховної Ради України документів, прийнятих Верховною Радою України; 4) відповідає за виконання покладених на апарат Верховної Ради України завдань; 5) вносить на затвердження парламенту через Голову Верховної Ради України положення про апарат Верховної Ради України та його структурні підрозділи; 6) вносить Голові парламенту пропозиції щодо призначення на посади їхніх керівників та заступників, вирішує у встановленому порядку здійснення щодо них заходів заохочення та накладення стягнень; 7) вносить Голові парламенту пропозиції щодо структури та граничної чисельності апарату Верховної Ради України, штатного розпису і чисельного складу підрозділів апарату; 8) відповідно до вимог Голови парламенту організовує дотримання вимог охорони державної таємниці та ведення мобілізаційної роботи в апараті Верховної Ради України [2].

Зрозуміло, що на виконання доручень парламенту та його Голови керівник апарату Верховної Ради України видає спеціальні нормативно-правові акти – розпорядження, які мають відповідати не лише вимогам законодавства, але і актам Голови Верховної Ради України. Голова Вер-

ховної Ради України володіє повноваженням скасовувати в разі необхідності розпорядження керівника апарату Верховної Ради України (п. 21 ч.1 ст. 78 Регламенту [2]). Це вказує на те, що керівник парламенту у принципі може вдатися до такого скасування актів керівника апарату Верховної Ради України не лише з мотивів їх невідповідності актам чинного законодавства чи розпорядженням Голови парламенту, але також і з будь-яких інших мотивів, які він вважатиме за достатні задля скасування відповідних актів. Це можуть бути міркування доцільності, організаційного чи політичного характеру тощо.

У межах, визначених Головою Верховної Ради України, керівник апарату Верховної Ради України представляє парламентський апарат у відносинах з державними органами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян, зарубіжними установами і організаціями.

Керівник апарату Верховної Ради України повинен діяти виключно в межах своїх повноважень. У разі одержання доручення, яке суперечить чинному законодавству, він зобов'язаний невідкладно в письмовій формі доповісти про це посадовій особі, яка дала доручення (це може бути Голова Верховної Ради України чи його заступники), а у разі наполягання на його виконанні – повідомити вищу за посадою особу (керівництво парламенту чи сам парламент).

Керівник апарату Верховної Ради України має перших заступників та заступників, які за його поданням призначаються на посаду і звільняються з посади Головою Верховної Ради України. Зазначені посадові особи здійснюють керівництво дорученими ділянками роботи відповідно до розподілу обов'язків, визначених Головою Верховної Ради України.

Таким чином, і ці посадовці виступають провідниками лінії керівника парламенту, слугують зміцненню його влади над парламентським апаратом у цілому.

Так само керівники головних управлінь призначаються і звільняються з посад Головою Верховної Ради України за поданням керівника апарату Верховної Ради України. Це управління справами, організаційного, юридичного, науково-експертного, інформаційного управлінь, управління документального забезпечення, управління кадрів, управління по зв'язках з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування тощо [6, с. 42 – 43].

Як наголошувалося, Голова Верховної Ради України затверджує положення про відповідні структурні підрозділи апарату Верховної Ради України.

Стало досить поширеною практикою проводити періодичні наради керівників згаданих підрозділів у Голови парламенту, аналізувати їх звітність про проведену роботу тощо. Все це дає змогу керівникові парламенту досить тісно, оперативно та повсякденно контролювати роботу парламентського апарату та його структурних підрозділів.

З окремими підрозділами апарату парламенту Голова Верховної Ради України взаємодіє в імперативному порядку. Це такі випадки, як: 1) направлення Головою Верховної Ради України законопроектів на експертизу до Головних науково-експертного та юридичного управлінь апарату, а для редакційного опрацювання - до редакційного відділу Головного управління документального забезпечення; 2) надання Голові парламенту сектором реєстрації законопроектів Головного організаційного управління зареєстрованих законопроектів для візування і подальшого направлення головним комітетам; 3) візування законів керівником секретаріату головного комітету чи особою, яка виконує його обов'язки, керівником Головного юридичного управління та керівником протокольного відділу Головного управління документального забезпечення для подання прийнятого закону на підпис керівником апарату Голові Верховної Ради України [2].

Окрім цього, безпосередньо сам Голова Верховної Ради України формує персональний склад Секретаріату Голови Верховної Ради України, що складається із завідуючого Секретаріату, заступника завідуючого Секретаріату, прес-секретаря, а також радників та помічників Голови Верховної Ради України. Сюди ж слід віднести Відділ документального забезпечення Голови Верховної Ради України, що виконує функції канцелярії і відповідає за діловодство керівника парламенту.

Таке право самостійно добирати та приймати осіб на посади своїх помічників, керівників прес-служб, радників і секретарів, згідно з штатним розписом і категорією, що відповідає посаді, ґрунтується на приписах ч. 5 ст. 15 Закону України “Про державну службу” [5].

До того ж, відповідно до ч. 5 ст. 26 Закону України “Про державну службу”, до повноважень Голови Верховної Ради України у відносинах з апаратом парламенту належить право присвоєння працівникам апарату Верховної Ради України рангів, що відповідають посадам другої категорії [5].

Висновки. Таким чином, Голова Верховної Ради України виконує значний обсяг повноважень за різними напрямками взаємодії з народними депутатами України. З формально-юридичного боку, він є народним депутатом України і одночасно керівником парламенту як органу законодавчої влади.

Такий дуалізм правового статусу Голови Верховної Ради України зумовлює його незначну адміністративну владу по відношенню до інших народних депутатів: вони не є підпорядкованими Голові парламенту в адміністративному відношенні. Водночас він здійснює щодо них ряд повноважень організаційного та забезпечувального характеру, володіє певними засобами контролю у сфері додержання депутатської етики та дисципліни під час проведення пленарних засідань, а також виконання депутатами вимог несумісності.

Втім, усі зазначені повноваження не мають абсолютного характеру, реалізуються Головою Верховної Ради України під пильним контролем парламенту. Коментовані повноваження Голови Верховної Ради України з різним ступенем деталізації врегульовані правовими нормами, здебільшого в рамках законів “Про Регламент Верховної Ради України та Закону України “Про статус народного депутата України”.

Натомість, відносини Голови парламенту з апаратом Верховної Ради України врегульовані переважно на рівні підзаконних актів, що створює досить широке поле для посилення влади Голови Верховної Ради України у відносинах з апаратом Верховної Ради України, перетворює останній на важливий інструмент посилення статусу Голови парламенту.

Дотепер, у супереч вимогам Регламенту Верховної Ради України, правові положення про апарат Верховної Ради України, в яких розкривається чимала частина напрямів взаємодії керівника парламенту з парламентським апаратом, врегульовані на рівні підзаконних актів (зокрема, на рівні відповідного розпорядження Голови Верховної Ради України).

1. Ткаченко О. Неможливість і відповідальність апаратника: Інтерв'ю про насущні проблеми роботи апарату, про завдання, поставлені перед працівниками апарату парламенту // *Голос України*. - 1999. - 13 травня.

2. Про Регламент Верховної Ради України: закон України від 10.02.2010 р. // *Відомості Верховної Ради України*. - 2010. - № 16-17. - Ст. 134.

3. Дерещ В. А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини - К.: Юрид. думка, 2007. - С. 46-58.

4. Конституція України від 28.06.1996 р. // *Відомості Верховної Ради України*. - 1996. - № 30. - Ст. 141.

5. Про державну службу: закон України від 16.12.1993 р. // *Відомості Верховної Ради України*. - 1993. - № 52. - Ст. 490.

6. Антошук Л. Д. Законотворчість: Організація апарату парламентів. Світовий досвід. - К.: Заповіт, 2007. - 98 с.

Розвадовський В. І. Правові форми взаємодії Голови Верховної Ради України у відносинах з апаратом Верховної Ради України

У даній статті досліджено правову основу та основні форми взаємодії Голови Верховної Ради України з апаратом парламенту. У ході дослідження автор визначає форми такої взаємодії, напрями її удосконалення та проблеми і недоліки правового регулювання у цій сфері.

Ключові слова: парламент, Верховна Рада України, Голова Верховної Ради України, апарат Верховної Ради України, взаємодія Голови Верховної Ради України та апарату Верховної Ради України.

Розвадовский В. И. Правовые формы взаимодействия Председателя Верховной Рады Украины в отношениях с аппаратом Верховной Рады Украины

В данной статье исследовано правовую основу и основные формы взаимодействия Председателя Верховной Рады Украины с аппаратом парламента. В ходе исследования автор определяет формы такого взаимодействия, определяет пути ее усовершенствования, проблемы и недостатки правового регулирования в этой сфере.

Ключевые слова: парламент, Верховная Рада Украины, Председатель Верховной Рады Украины, аппарат Верховной Рады Украины, взаимодействие Председателя Верховной Рады Украины и аппарата Верховной Рады Украины.

Rozvadovskiy V.I. Law forms of cooperation of Chairman of Verkhovna Rada of Ukraine in relationships with the vehicle of Verkhovna Rada of Ukraine

In this article investigational law framework and basic forms of cooperation of Chairman of Verkhovna Rada of Ukraine with the vehicle of parliament. During research an author determines the forms of such cooperation, directions of its improvement and problem and lacks of the law adjusting in this sphere.

Keywords: parliament, Verkhovna Rada of Ukraine, Chairman of Verkhovna Rada of Ukraine, vehicle of Verkhovna Rada of Ukraine, cooperation of Chairman of Verkhovna Rada of Ukraine and vehicle of Verkhovna Rada of Ukraine.