



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



Дистанційний навчальний курс на тему: «Парламентаризм та парламентська діяльність»

2020

	Вступ
Модуль 1. Парламентаризм як політичний інститут	
1.1.	Поняття «парламентаризм», підходи до його вивчення
1.2.	Формування та розвиток класичних теорій парламентаризму в Україні та світі
1.3.	Сучасні моделі парламентаризму. Історична еволюція парламентаризму в Україні та світі
Модуль 2. Правовий статус та організація діяльності Верховної Ради України	
2.1.	Особливості правового статусу та повноваження Верховної Ради України як єдиного представницького органу
2.2.	Депутатський корпус, правовий статус народних депутатів України
2.3.	Внутрішня структура парламенту
Модуль 3. Основні функції Верховної Ради України	
3.1.	Законотворчий процес як основна функція парламенту
3.2.	Контрольна функція парламенту
3.3.	Установча та представницька функції парламенту
Модуль 4. Організація діяльності секретаріатів парламентів: досвід України та зарубіжних країн	
4.1.	Структура, порядок формування та місце парламентів у системі державного управління
4.2.	Особливості організаційно-правового статусу працівників секретаріатів парламентів
4.3.	Послуги, які може надавати апарат парламенту, та підходи до оцінки ефективності його діяльності. Моделі організації парламентської служби
	Підведення підсумків
	Список рекомендованих джерел



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ВСТУП

Для забезпечення функціонування демократичних інститутів влади, реалізації влади у державі на три гілки, важливе значення набуває ефективне функціонування Парламенту (Верховної Ради України), забезпечення його подальшої модернізації з урахуванням визначених європейських та міжнародних стандартів.

В умовах реалізації розпочатої парламентської реформи постають нові завдання, пов'язані з удосконаленням функціонування Апарату Верховної Ради України (далі - Апарат) та розбудови його кадрового потенціалу відповідно до європейських стандартів та кращих практик інших країн.

Верховна Рада України та її Апарат повинні стати максимально відкритими інституціями, діяльність яких має чітко регулюватися чинним законодавством, визначатися гуманістичними цінностями та моральними нормами, що сприятиме припливу до них професіоналів-патріотів.

У лютому 2016 року Місія Європейського парламенту з оцінки потреб розробила і презентувала Доповідь та Дорожню карту щодо підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [3], окремі рекомендації якої безпосередньо стосуються розвитку персоналу.

Постанова Верховної Ради України від 17 березня 2016 року «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» [30], прийнята на підставі рекомендацій Місії Європейського парламенту, задекларувала пріоритетні напрями проведення внутрішньої реформи та розбудови кадрового потенціалу Апарату.

Важливим чинником стало набрання чинності з 1 травня 2016 року нового Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII [6],



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



що визначив принципи, правові та організаційні засади забезпечення державної служби та встановив, що право рівного доступу громадян до державної служби базується на їхніх особистих якостях та досягненнях.

Як вже було зауважено, головне завдання парламентської реформи в Україні концентрується навколо ідеї підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, що в контексті різних аспектів оптимізації законодавчої діяльності охоплює також питання організації та функціонування її Апарату.

Як слушно зауважує відомий європейський дослідник та колишній Генеральний Секретар Сенату Французької Республіки Ален Делькамп [2], питання організації кадрового забезпечення, добору персоналу, кар'єри є одними з найбільш чутливих у будь-якій установі, проте вони набувають особливого значення, якщо мова йде про парламенти.

У будь-якому випадку, питання кадрового забезпечення неможливо вирішити без чіткого уявлення щодо самого парламенту. Це один з найбільш важливих – якщо не провідних – органів у державі, у зв'язку з чим його можна визначити як «державний орган», (і, відповідно, він має «державну службу»), однак найважливішим є те, що він відрізняється від інших органів специфікою своєї діяльності.

Парламент є представницьким органом держави. У багатьох країнах він має різну назву: Національні Збори (Франція), Великі Народні Збори (Китай), Верховна Рада (Україна), Бундестаг (ФРН), Ріксдаг (Швеція), Стортінг (Норвегія), Фолькетінг (Данія), Альтінг (Ісландія), Сейм (Польща), Скупщина (Сербія), Меджліс (Туреччина) тощо [35].

Парламент відіграє важливу роль в управлінні країною, у формуванні її державної політики. Парламент повинен володіти всебічною інформацією про



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



стан справ у державі на тому ж рівні, що й виконавча влада, яка має у своєму розпорядженні величезну інфраструктуру.

Парламент повинен також мати структури, які б забезпечували комітети, парламентарів аналітичними матеріалами з різних проблем державного будівництва, політики, економіки, культури, освіти, медицини, новітніх технологій тощо.

Парламенти країн світу є однопалатними або двопалатними. Двопалатний парламент є природнім для федеративних держав. Вважається, що верхня палата (сенат) представляє інтереси суб'єктів федерації. Існують унітарні держави з двопалатними парламентами. Часто депутати верхньої і нижньої палат обираються за різними правилами. У багатьох країнах вони обираються на різні терміни. Так, у США депутати нижньої палати обираються на два роки, а верхньої – на шість. На чолі палати стоїть голова, який в англomовних країнах називається спікером. Він проводить засідання і має одного або двох заступників [25].

Усі депутати парламенту працюють у постійних комітетах відповідно до свого фаху або своїх уподобань. Комітети відіграють провідну роль у законотворчій роботі парламентів. Роботу парламентів і постійних комітетів забезпечує апарат, який може бути досить численним. Обслуговуючий персонал комітетів складається зі службовців-фахівців та секретарів. Вони готують необхідні матеріали і вирішують всі організаційні питання. Парламенти можуть мати розгалужені дослідницькі служби і контрольні служби, які забезпечують парламентарів необхідними аналітичними матеріалами і матеріалами про ефективність діяльності виконавчої влади.

Як зазначають деякі дослідники, парламентська служба (parliamentary service) – це службовий апарат парламенту, що виконує функції адміністрування



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



законодавчого процесу; забезпечення ефективного функціонування парламенту; підготовки аналітичних документів, фінансових звітів, управління документообігом та архівацією; надання бібліотечних та інформаційно-комунікаційних послуг тощо [28].

У розвинutih демократіях парламентська служба також може виконувати функції управління майном, матеріально-технічного забезпечення парламенту та створення безпеки на території парламенту. Парламентська служба має на меті забезпечити ефективну роботу депутатів та допомагає у здійсненні всього законодавчого процесу та дотичної діяльності. Відомо, що за браком часу депутати не в змозі глибинно дослідити усі питання, що розглядаються парламентом, та підготувати якісні закони в усіх сферах суспільного життя, саме тут на допомогу приходять парламентські служби, які швидко та якісно проводять дослідження з окремих тем. Досвід інших зарубіжних країн також свідчить про важливість впровадження концепції «автономії» парламенту та його апарату по відношенню до інших державних органів.

Модуль 1. Парламентаризм як політичний інститут

1.1. Поняття «парламентаризм», підходи до його вивчення

Парламентаризм – широке за змістом поняття, яке охоплює і форму організації державної влади, і конкретний спосіб управління державою, і механізм взаємодії парламенту з інститутами виконавчої та судової гілок влади, і систему взаємодії держави та суспільства.

Поняття "парламент" в сучасному тлумаченні означає представницький орган, носій представницької та законодавчої влади, невід'ємний інститут демократичного державного устрою, який обирається населенням. Сам термін "парламент" (parliament) виник у середньовічній Англії, але з етимології є французьким, похідним від слова *parier* (говорити).

Вважається, що Платон, Арістотель, Цицерон та інші мислителі Античності внесли значний вклад у формування ідеї народного представництва і розробку теоретичних аспектів генезису і природи представницького і законодавчого органу державної влади, тобто парламенту. Більше того, римський сенат називають конституційним органом.

Однак з точки зору системних і структурних складових, природи і призначення римський сенат не мав ніякого відношення до сучасного парламентаризму. У цьому питанні неприпустимою оманом було б посилатися на той факт, що в сучасному світі верхня палата парламенту багатьох країн іменується сенатом.

Показово, що ще Петром Великим спеціальним указом від 19 лютого (2 березня) 1711 в Російській імперії був заснований Правлячий сенат як вищий орган державної влади. Цей орган, за винятком своєї назви, був дуже далекий від парламентаризму. По суті, він зосереджував у своїх руках всі ті повноваження і функції, які пізніше були розподілені між різними органами - Державною радою, Комітетом міністрів і самим Сенатом. Інакше кажучи, Сенат виступав як вища контролююча, законо-дорадча та адміністративно-судова установа.

Поняття "сенат" в сучасному тлумаченні було перейнято у стародавніх римлян засновниками США - при розробці та прийнятті Конституції 1787 р. верхня палата Конгресу була названа сенатом. Тут доречно зазначити, що населення цієї країни любило давати населеним пунктам назви, запозичені у стародавніх греків і римлян. Такі, наприклад, як: Афіни (Athens) - 16 міст і одне місто з назвою Нові Афіни (New Athens), Спарта (Sparta) - 11 міст, Гомер (Homer) — 8 міст, Кліо (Clio) - 7 міст, Коринф (Corinth) - 5 міст, Гомервілл (Homerville) — 2 міста та ін.

Римський сенат (лат. Senatus, від senex - старець, рада старійшин) - один з головних органів державного управління в Стародавньому Римі. Він існував з архаїчної епохи царів, в республіканську епоху і в період Римської імперії. Цей інститут зник з крахом самої Римської імперії, а в Візантійській імперії зберігся аж до Четвертого хрестового походу (1202-1204).

У царську епоху сенат складався тільки з патриціїв, тобто представників знаті, і виступав в якості дорадчого органу при царі. Зі встановленням республіки в нього були допущені плебеї, після чого він втратив статус аристократичної корпорації.

Сенат, як єдиний постійний орган влади, користувався величезним впливом. Він був одночасно і законодавцем, і суддею, і інститутом управління суспільством. Спочатку був наділений правом затверджувати або відхиляти рішення коміцій, але вже з IV ст. до н.е. став висловлювати свою згоду або незгоду з законопроектом, попередньо винесеним на затвердження коміцій.

У компетенції сенату входили міжнародні справи, фінанси, питання культу, оголошення і ведення війни. Від сенату виходили постанови та накази. Він укладав мирні договори, посилав війська в походи, призначав в провінції чиновників, покликаних забезпечити над ними контроль Риму.

Вершини влади, коли без нього не приймалося жодне значне рішення в галузі внутрішньої та зовнішньої політики, сенат досяг в III-II ст. до н.е. Він розпоряджався державною скарбницею, займався забезпеченням державної безпеки, тлумаченням законів, керував релігійними культами, організацією та проведенням свят. Сенат попередньо стверджував закони перед внесенням їх до народних зборів, декретував військові набори, призначав тріумфи, ухвалював важливі рішення з адміністративного управління. Він виступав вищою судовою інстанцією, мав право оголошувати окремих римських громадян і навіть окремі групи римлян "ворогами народу", вносячи їх у так звані проскріпційні списки.

У крайніх обставинах сенат мав право приймати рішення про введення в державі надзвичайного стану і встановлення диктатури. Диктаторські повноваження передавалися одному з діючих консулів; другий консул, як і всі інші магістрати, повинен був скласти з себе повноваження. Диктатор наділявся повною військовою, цивільною та сакральною владою (*imperium summum*). Йому підпорядковувалися всі посадовці і громадяни Риму, за винятком народних трибун. При цьому трибуни не могли перешкоджати його діяльності. Законна диктатура

могла існувати не більше півроку, після чого диктаторські повноваження автоматично припинялися.

Що стосується давньогрецького поліса, то там панувала антична форма демократії, що не потребувала ні парламенту, ні народних представників, оскільки всі життєво важливі для суспільства проблеми вирішувалися на народних зборах.

Інститут парламентаризму відзначається багатогранністю, і тому виступає об'єктом наукового пізнання різних галузей суспільних наук. Він традиційно вивчається представниками юридичної галузі, котрі розглядають парламентаризм як законодавчу гілку влади та її функції. Останнім часом парламентаризм стає предметом вивчення і представниками історичної науки, які досліджують генетичні та національно-культурні аспекти цього явища, закономірності його появи та розвитку. Соціологи розглядають парламентаризм насамперед з погляду електоральної поведінки виборців та участі партій у виборчому процесі. У цьому переліку, безперечно, одне з провідних місць належить політичній науці, яка вивчає парламентаризм як елемент політичної системи, її якість, форму державного правління та характеристику політичного режиму влади.

Основу парламентаризму складають: принцип розподілу влади; визнання головної ролі законодавчої влади; суверенітет народу; загальне виборче право; політичне панування найбільш популярних партій тощо.

Слід підкреслити, що історично і політично склалися два види парламентаризму. Перший вид — коли виконавча влада належить монарху або президенту, які очолюють уряд і не несуть відповідальності перед парламентом. Друга, коли парламент формує уряд, який відповідальний перед парламентом, тобто виконавча влада є фактично виконавчим органом парламенту. Основною тенденцією розвитку сучасного парламентаризму, на думку багатьох дослідників, є



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



посилення виконавчої влади і ролі уряду.

1.2. Формування та розвиток класичних теорій парламентаризму в Україні та світі

Слід зосередити увагу, перш за все, на працях британських та французьких мислителів, які запропонували окремі фундаментальні ідеї щодо демократичного устрою держави, відомі студентам з спецкурсів, що вивчалися раніше.

Зверніть увагу, що найбільш універсальну доктрину щодо розподілу влади як принципу та механізму стримування і балансу створив Дж. Локк, а саме: про здійснення законодавчої влади через виборний представницький орган, про неприпустимість представницькому органу займатися виконанням законів, про створення в зв'язку з цим, постійно діючого органу. Він писав, що в конституційній державі може бути всього одна вища влада - законодавча, якій всі повинні підкорятись. Монарх, як глава виконавчої влади, покликаний був “використовувати силу держави для збереження суспільства і його членів”. Його діяльність строго регламентувалася законами, виконання яких було його найпершим і найголовнішим обов'язком. Міністри, що керують державою, повинні були нести відповідальність перед парламентом. Остаточний теоретичний варіант цієї концепції, що одержав загальне визнання, був розроблений Ш. Монтеск'є . У 1748 р. він видав твір “Про дух законів”, який ще при житті французького мислителя було визнано найвидатнішим добутком XVIII ст..

Друге питання потребує уважного ознайомлення з основними ідеями американських мислителів – федералістів та “батьків - засновників” Дж. Медисона, Л. Гамільтона, Т. Пейна, Т. Джефферсона, які не тільки теоретично, але й практично намагалися реалізувати основні принципи розподілу влади та механізм стримувань і протидій.

Третє питання передбачає знання творів представників української політичної думки. Слід розглядати основні ідеї в контексті загальносвітових, однак важливо розуміння національної специфіки становлення державності, зокрема козацько-гетманської доби. Серед них: військово-демократичний устрій держави в Конституції П. Орлика; розподіл влад як засіб протидії зловживанню повноваженнями; верховенство закону в різних сферах життєдіяльності; суспільний контроль над посадовцями (П. Могила, Ф. Прокопович, Г. Сковорода). Підвалинами демократичного устрою, як прототипу парламентаризму та конституціоналізму, можна розглядати ідеї І. Крип'якевича, С. Климівського, М. Драгоманова, М. Костомарова, С. Подолінського, М. Павлика, С. Днестрянського, М. Грушевського та ін. (кін. XVIII – поч. XX ст.), які різною мірою відстоювали виборність представників в органи влади, суспільний договір як основу взаємодії держави і суспільства, ідею місцевого самоврядування тощо.

Зверніть увагу на ідеї конституціоналізму та парламентаризму в творах М. Грушевського, якому довелося здійснити справу їх реалізації як очільнику УНР. За його планом, внаслідок введення в дію демократичної виборчої системи, покликаної забезпечити найширше представництво всіх верств населення країни на основі загального, рівного, прямого і таємного голосування, вся структура центральної і місцевої влади мала базуватися на трьох ступенях «самоуправи й представництва: самоуправа громади; виборні управи менших округів (волостей).

1.3. Сучасні моделі парламентаризму.

Історична еволюція парламентаризму в Україні та світі

Парламентаризм — це система представницьких органів влади, де чітко розподілені функції законодавчих і виконавчих органів і в якій вирішальну роль відіграє парламент як постійно діючий представницький орган влади.

Слід підкреслити, що історія політичного розвитку залишила великий досвід організації політичного життя, тобто різних форм і моделей управління державами, однак класичними прийнято вважати визначені три моделі, але всі вони зазнають постійних змін.

Для вестмінстерської моделі характерно: двопалатність у яких різні повноваження – верхня (палата лордів) є своєрідним балансом, здійснюючи деякий контроль за нижньою палатою та монархом; різний спосіб формування: верхня - через наслідування; нижня (палата общин) – через прямі вибори і більш короткий термін повноважень. Вона більш впливова. В нижній палаті засідає Прем'єр – міністр; уряд завжди підконтрольний і підзвітний парламенту; чітке співвідношення влада – опозиція, навіть місце в парламенті – опозиція завжди сидить справа від спікера, члени уряду – зліва; у цій моделі – особливе місце займає спікер. Мажоритарний принцип, як одна з основних ознак, у формуванні коаліційного або однопартійного уряду, дозволяє партії, що перемогла на виборах, обрати прем'єра. З кінця 90-х рр. XX ст. мажоритарна модель почала поступатися місцем плюральній. Результати виборів 2005 р. підтвердили дану тенденцію і вона продовжує посилюватися.

Є доцільним також з'ясувати особливості американської моделі, у якій головне місце займає Конгрес як тип парламенту і законодавчої влади в загальній



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



системі конституційного устрою. Основні принципи побудови цієї системи – це розподіл влади та принцип стримувань і противаг. Верхня палата Конгресу – Сенат і нижня – Палата представників обираються американським народом. Для прийняття закону потрібна згода обох палат і Президента. Президент має право вето, але Конгрес може його відхилити, хоча для цього звичайної більшості замало. Баланс забезпечується саме Конгресом, тобто самим складом і функціями палат. Кожна палата має право вето, зокрема при прийнятті податкових законопроектів. Судова влада незалежна і є балансом. Сенат затверджує або не затверджує склад федеральних суддів, які призначаються Президентом. В той же час судді мають право перегляду законодавчих актів і дій уряду. Проведення імпічменту теж поділено між палатами: Сенат проголошує імпічмент, нижня палата вирішує «так» - «ні». Навіть така сторона діяльності Конгресу як слухання є елементом контролю за діяльністю урядового апарату. Незмінною характеристикою цієї моделі є класична двопартійність. Однак партія більшості не завжди означає, що вона правляча. Партія меншості теж приймає участь у законодавчому процесі та має неабиякі повноваження.

Останнім часом питання розвитку парламентаризму все більше і більше привертає до себе увагу суспільства. По-перше, Україна після тривалого перебування в межах Радянського Союзу, де функціонувала централізована форма правління, що далі тривала в період президентства Л. Д. Кучми, на сучасному етапі має шанс розвинути і затвердити демократичні інституції.

По-друге, тема розподілу влади та її відповідальності є, мабуть, найголовнішою нині в нашій країні. Тому непрості питання, що виникли у процесі роботи, можна поділити на кілька груп.

До першої групи належать загальнотеоретичні питання: що таке парламентаризм, його соціальне призначення, відмінності між такими близькими поняттями, як парламентська форма, парламентська демократія. До другої групи належать питання, які стосуються парламентаризму в Україні. Вони пов'язані з проблемою формування демократичних інститутів, історичної обумовленості їх появи в Україні, зіставлення західних традицій і вітчизняних інституцій, можливості проведення прямих паралелей з минулим та входження парламентаризму в нову політичну систему.

Відповіді на зазначені питання дають змогу прогнозувати можливий розвиток демократії в Україні, напрям цього розвитку, особливості форм, яких вона набуде в нашій країні. З огляду на це можна простежити, як змінюється роль парламентських інститутів, парламентської демократії, наскільки вона пов'язана з існуючою сьогодні тенденцією до зосередження реального управління в руках виконавчої влади, посиленням авторитарних методів управління, відчуженням людей від державної влади, з формалізацією публічної політики, девальвацією виборчих начал.

У зв'язку з цим спробуємо проаналізувати сутність парламентаризму, його соціальне призначення та умови розвитку в Україні. Оскільки наша країна декларує відданість демократичним цінностям і підтримку розвитку парламентаризму, то маємо можливість детально розглянути розвиток парламентських процесів у державі.

Парламентаризм — це широке за змістом поняття, яке охоплює і форму організації державної влади, і конкретний спосіб управління державою, і механізм взаємодії парламенту з інститутами виконавчої і судової гілок влади, і систему взаємодії держави і суспільства.

У досить розгорнутому визначенні поняття парламентаризму зазначено, що парламентаризм — це система представницьких органів влади, за якої чітко розподілені функції законодавчих і виконавчих органів і в якій вирішальну роль відіграє парламент як постійно діючий представницький орган влади [6, с. 463].

У двох підходах (широкому і вузькому) пропонує нам розглянути визначення парламентаризму політологічний словник за редакцією М. Ф. Головатого та О. В. Антонюка. Зокрема, у широкому значенні парламентаризм — це система державної влади, за якої вельми суттєва роль належить народному представництву (парламенту), у вузькому значенні — це система владних відносин, за якої чітко розподілено функції законодавчих і виконавчих органів, коли провідну роль відіграє парламент як постійно діючий представницький, законодавчий і контролюючий орган влади [7, с. 563].

Проте сутність парламентаризму сучасні науковці трактують по-різному, не втрачаючи змісту його призначення. Так, відомий український вчений Ю. Шемшученко трактує парламентаризм як систему організації державної влади, що базується на активній ролі парламенту в її здійсненні. Парламент і парламентаризм, на думку науковця, є обов'язковими атрибутами демократичної і правової держави, показниками розвитку громадянського суспільства. Цікава також пропозиція Ю. Шемшученка визначати парламентаризм як систему організації і функціонування державної влади з особливою роллю парламенту. Він наголошує, що місце парламенту серед інших державних органів і його діяльність "визначають характер і зміст парламентаризму".

А. Мішин розглядає парламентаризм як систему державного управління суспільством, що характеризується поділом законодавчої і виконавчої діяльності в умовах привілейованого становища парламенту. В. Шаповал у своїх дослідженнях

зазначав, що парламентаризм треба сприймати передусім як парламент у дії, тобто насамперед його функціональні характеристики.

До них необхідно додати ще й структурно-організаційні чинники. Можна погодитися з такою оцінкою українським ученим парламентаризму, за якою це поняття відображає, з одного боку, місце парламенту в механізмі поділу влад і в цьому значенні наближене до поняття політичного режиму, а з іншого — принципи устрою парламенту. Саме з урахуванням цього і на основі функціональних і структурно-організаційних характеристик парламенту можливе визначення парламентаризму.

Цікавим, безумовно, є підхід до розуміння парламентаризму в умовах перехідного суспільства, який пропонує відомий науковець М. О. С'єдін. У своєму дослідженні учений пропонує аналізувати парламент як у правовому, так і в політичному аспектах. У першому випадку йдеться про роль парламенту, який визначається конституційно-правовими нормами, у другому — про фактичну його участь у політичному процесі, що інколи не передбачено нормами конституції.

Такий підхід відображає ускладнення суспільного життя, яке не можна регулювати тільки за допомогою законів та адміністративних методів з боку держави. Така ситуація є наслідком посилення ролі громадянського суспільства. А коли його "агентами впливу" на державу є партії, то держава для таких цілей змушена звертатися по допомогу до парламенту, рекрутуючи в якості "агентів впливу" парламентаріїв [10, с. 10].

Максимально наближають поняття парламентаризму до самого парламенту також автори енциклопедичного довідника з державного права ФРН, які стверджують, що парламентаризм — це форма представництва народу, коріння якої із Середньовіччя, яка набуває вигляду обраних чи скликаних зборів.

І хоча існує класична інтерпретація, яка характеризує парламентаризм як розподіл влад на законодавчу, виконавчу і судову, варто коректніше підходити до такого визначення. На думку автора, доцільніше використовувати словосполучення "поділ влади". Так, відомий німецький філософ і політолог Р. Дарендорф зазначав, що поділ влади — "це розмежування функцій єдиної державної влади, розмежування повноважень між відповідними державними органами, забезпечення їх балансу і взаємного стримування" [4, с. 36].

Концептуально невдалими є ті конституційні дефініції, які визначають парламент як "вищий представницький орган" (Грузія, Казахстан і Узбекистан). Схоже визначення можна сприймати як натяк на існування субординованої системи представницьких органів, де саме парламент "увінчує" цю систему. Такий підхід до визначення парламенту є анахронізмом, це своєрідний рецидив регламентації організації державної влади, побудованої на принципах системи рад.

Не є вдалими конституційні визначення парламенту як "вищого представницького і законодавчого органу" (Молдова і Таджикистан). У зв'язку з цим може виникати непорозуміння з приводу того, чи існують в державі інші, "нижчі" законодавчі органи. Такий підхід також виник із теорії радянського державного владарювання, за якою ради визнавались органами державної влади.

Неприйнятним є також підхід, за яким парламент визнається "найвищим органом державної влади". Подібне формулювання містила ст. 07 Конституції УРСР 1978 року.

Зазначимо, що у деяких країнах термін "народне представництво" набув офіційного значення. Наприклад, у Великобританії закони про парламентські вибори мають назву законів про народне представництво. Нерідко сам парламент прямо чи опосередковано у політичних і наукових текстах називають органом



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



народного представництва. Можна, наприклад, навести відповідні за змістом слова видатного теоретика права Б. О. Кістяківського: "Найважливіша функція влади законодавство — у правовій державі цілковито підпорядкована народному представництву" [2, с. 250].

На думку українського вченого В. Шаповала, у визначенні парламенту як представницького органу державної влади необхідно відмовитися від уживаного іноді терміну "представницька влада". Цей термін є хибним з огляду на конституційно прийнятий принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову.

Такий поділ відображає функціональне призначення органів, які реалізують ту чи іншу "гілку" влади. Термін "представницька влада" може відображати лише спосіб формування відповідних органів — виборність. У разі його прийняття концептуально невиправдано будуть поєднані в одне ціле орган державної влади (парламент) і органи місцевого самоврядування (ради). У ст. 5 Конституції таке поєднання заперечується: "Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування" [3].

Проте авторитетний український вчений Ю. С. Шемшученко стверджує, що виборність українського парламенту народом свідчить, що саме він є єдиним органом народного представництва. Отримуючи на виборах "представницький мандат", депутати мають виражати ті суспільні інтереси, які забезпечують виконання основної, а саме законодавчої функції Верховної Ради. Невміння чи небажання правильно відобразити інтереси суспільства легко деформують зміст не тільки законодавчої, а й інших функцій парламенту.

Наслідком започаткування практики парламентаризму стало утворення і діяльність тогочасних установ представницького характеру, які здійснювали

державно-владні функції. Найвідомішою є Українська Центральна Рада (УЦР) — своєрідний протопарламент, первісно створена як громадсько-політичне об'єднання, яке з часом трансформувалось у "представницький орган" [9]. Українська Центральна Рада розвивалася складним еволюційним шляхом, тому різні сучасні автори визначають її по-різному. Зокрема, А.Й. Рогожин і В.Д. Гончаренко називають УЦР "ліберально-демократичною установою парламентського типу" [8].

Великий досвід і розвиток започаткованих традицій, хоч і не повною мірою, мав український парламент під час перебування у складі СРСР, проте ширше вони розкрилися після набуття Україною незалежності.

У сучасній Україні розвиток парламентаризму прямопропорційно залежить від розвитку демократії в нашій країні. Оскільки парламентаризм — це система організації державної влади, що базується на активній ролі парламенту в її здійсненні, то парламент і парламентаризм є обов'язковими атрибутами демократичної і правової держави, показниками розвитку громадянського суспільства. У сучасних умовах для розвитку парламентаризму в Україні важливо чітко розмежувати гілки влади, їх контроль та відповідальність за результат діяльності.

Важливо побудувати структуру парламентської коаліції та закріпити на законодавчому рівні інститут опозиції як суб'єкта контролю за урядовою діяльністю. У більшості демократичних держав світу можливість здійснення суспільного контролю за діяльністю уряду, як і функціональність інститутів парламентського контролю, індивідуальної та колективної політичної відповідальності уряду, впливає зі свободи діяльності ЗМІ та демонополізованості інформаційного простору.

Опозиція завжди може критикувати діяльність уряду, довівши свою позицію до громадськості через ЗМІ, тому більшість у парламенті буде змушена враховувати відповідну критику, щоб не втратити підтримку виборців. Результати такого "врахування" втілюються, зокрема, у звільненні з посад певних членів уряду, діяльність яких є незадовільною, у розпаді парламентської коаліції та, як наслідок, у відставці уряду, зміні пріоритетів урядового курсу.

У процесі свого становлення парламентаризм суттєво видозмінився, набувши нових якостей та якісно нових функцій. Водночас він зберігає універсальну форму і за всіх відмінностей виконує типові завдання, що характеризує його значення в різні періоди історії та у різних системах.

Український парламентаризм має велике історичне підґрунтя, що дає змогу говорити про традиції розвитку парламентаризму в Україні, а саме про утвердження в Україні демократичних інститутів, системи розподілу влади, наявність представництва громадян в органах влади. Проте зазначимо, що хоча критерії, які використовуються для визначення рівня парламентаризму, не зовсім обґрунтовані, передчасно зараховувати Україну до групи країн, що мають стійкі парламентські системи. Все ж шлях, пройдений нашою країною, безсумнівно засвідчує про напрям її розвитку.

На новому етапі Парламенту України необхідно переглянути сутність свого призначення. Внутрішній потенціал парламентаризму ще не цілком розвинений в Україні. Йдеться, насамперед, про його роль в інтеграції населення і управлінських прошарків у загальну мережу правил і звичок, консолідації суспільства, врегулювання конфліктів між політичними акторами, зміцнення політичних систем за допомогою мобілізації населення на підтримку нових інститутів. Для цього необхідно дуже багато зробити у напрямі формування в суспільстві

політичної культури, щоб населення ставилося до представницьких органів з довірою та розуміло свою відповідальність за якість влади.

Розвиток парламентаризму в Україні передбачає певні етапи:

- на макрорівні — вдосконалення всієї політичної системи, підготовка всіх її інститутів до парламентаризму;
- має завершитися становлення парламенту для його адекватного сприйняття самою системою;
- серйозні зміни мають відбутися в суспільній підсвідомості, політичній і правовій культурі суспільства, коли населення за всіма недоліками парламентаризму усвідомлюватиме необхідність його функціонування в політичній системі як найважливішого каналу впливу на дії влади.

На думку дослідниці з питань українського парламентаризму А. Погорєлової, в Україні гостро відчувається потреба в якісній владі, тобто в міцній та єдиній владі. Адже поділ влади на законодавчу, виконавчу, судову — це поділ суто функціональний, професійний. І нав'язані суспільству думки, дискусії щодо того, яка влада важливіша, є не лише продуктивними, а й хибними за своєю сутністю [5].

Слушну думку висловив учений Ю. Шемшученко, коли зазначив, що рівень розвитку парламентаризму віддзеркалює рівень цивілізованості і демократії у суспільстві.

Спробуємо також зазирнути в історичну давнину і проаналізувати деякі історичні форми організації влади на території українських земель, які можна розглядати як прояв та реалізацію демократичних елементів правління. Серед інститутів державної влади Київської Русі сучасні автори розглядають вічеву систему, хоча поряд із нею існували княжа рада, ряд, снем, собор.

До основних повноважень віча відносять: вирішення питань війни та миру; закликання або звільнення князів, в деяких випадках єпископів; рішення окремих судових спорів; участь у виданні законів та регламентації доходів тощо. Віче посідало чільне місце в політичній системі давньоруського суспільства, але було вузькостановим органом державного управління. Новгородське віче мало набагато ширші повноваження, однак повноцінним інститутом народовладдя чи широкої участі населення вважати вічову систему складно. Віче мало здебільшого право схвалювання, ніж ініціювання рішень. Скоріш за все, у Київській Русі в X—XIII ст.. віче як орган феодальної демократії і князівська влада, в особі великого князя та його боярського оточення і земельної аристократії, взаємодоповнювали один одного, нерідко вступаючи в суперництво між собою.

Щодо інститутів державного правління козацької доби, зокрема інститутів Гетьманату (козацькі ради, старшинство, міське та сільське самоуправління та ін.), дослідники вважають їх прикладом республікансько-демократичного правління з елементами прямої демократії, заснованої на полково-сотенному адміністративному устрої. Тобто йдеться про елементи, скоріше навіть принципи та ідеї демократичного правління, які містить Конституція П. Орлика: обмеження влади гетьмана, представницьке управління, поділ державної влади, закріплення прав і свобод особи, справедливість у розподілі суспільних благ, підтримка соціально незахищених верств населення тощо. Але вона залишилася лише проектом політико-правового документа і некоректно «її вважати першою українською конституцією», «першою у світі демократичною конституцією». Конституція П. Орлика має велике значення як свідчення того, що українська політико-правова думка розвивалася в руслі передових західноєвропейських політичних традицій.

Слід також зазначити, що парламентаризм в Україні не має таких глибоких коренів, як у розвинутих країнах Європи, хоч певний досвід існував ще з часу виборів 1848 р. до австрійського парламенту та виборів 1861 р. до галицького сейму. На початку XX ст. тут зріс помітно український вплив. Так, у 1907 р. українці в австрійському парламенті здобули 30 місць, а в 1914 р. у галицькому сеймі — 62 місця. Певні здобутки парламентаризм мав під час виборів до Держдуми Росії 1907 р. і до всеросійських та українських установчих зборів 1918 р., а також у період діяльності Центральної ради УНР і Національної ради ЗУНР. Тобто про початок українського парламентаризму можна вести мову у зв'язку з власне українським державотворенням, але воно відбувалося в межах Австро-Угорщини, Російської імперії, а згодом СРСР. Щодо ідеології парламентаризму то це відображалось в змісті програмних документів українських політичних партій та запропонованих ними конституційних проектах на поч.. XX ст..

Є доцільним більш чіткого з'ясування сутності поняття “радянський лад” як систему правління. Ради в радянській історіографії розглядалися як принципово нова форма народної влади, що виникла уперше в історії людства і становила собою державну форму диктатури робітничого класу. Ленін вбачав в Радах новий державний апарат, який дає змогу з'єднати переваги парламентаризму з перевагами прямої демократії, тобто поєднати в особі представників народу, що обираються, законодавчу і виконавчу функції (В.Ленін "Удержат ли большевики государственную власть"). Отже, парламентаризм фактично не сприймався, а народне представництво виглядало приблизно наступним чином. Під контролем партії уся законодавча і виконавча влада, територіальні виборчі округи замінено виробничими одиницями (заводи, фабрики), тобто суспільство тісно пов'язане з апаратом державного управління, проходячи школу з набуття навичок управління



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



державою. За роки радянської влади парламентаризм фактично був політичною декорацією політичного режиму, але слід підкреслити, що були неодноразові спроби модернізації системи Рад (наприклад 50-70 рр. XX ст), однак очікуваного результату вони не дали. Всі ці процеси відбувалися в умовах однопартійної системи під керівництвом КПРС.

Модуль 2. Правовий статус та організація діяльності Верховної Ради України

2.1. Особливості правового статусу та повноваження Верховної Ради України як єдиного представницького органу

Верховна Рада, за Конституцією України 1996 року, остаточно втратила колишній статус найвищого органу державної влади та вперше набула всіх основних рис Парламенту України — єдиного, загальнонаціонального, представницького, колегіального, виборного, однопалатного, постійно діючого органу законодавчої влади України.

Пріоритетною рисою українського парламенту як органу законодавчої влади є його виключність, універсальність в системі органів державної влади, що зумовлено насамперед унітарним характером нашої держави, тобто державним устроєм, вже згаданим поділом державної влади, його внутрішньою структурою та ін.

Нині в Україні не існує інших органів законодавчої влади — загальнонаціональних або місцевих — крім Верховної Ради. До 1992 р. в період між сесіями Верховної Ради законодавчу владу здійснювала її Президія шляхом внесення змін і доповнень до чинних законодавчих актів.

Верховна Рада є загальнонаціональним представницьким органом державної влади, оскільки вона представляє увесь український народ — громадян України всіх національностей і виступає від імені всього народу. Це впливає як з Преамбули Конституції та її змісту, так і з назви парламенту — "Верховна Рада України".

Колегіальний характер Верховної Ради як Парламенту України полягає насамперед у її складі та порядку роботи. Верховна Рада складається з 450 народних депутатів (ст. 76 Конституції) і є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу (ст. 82 Конституції). Рішення Верховної Ради приймаються на її пленарних засіданнях шляхом голосування (ст. 84 Конституції). Закони та інші акти Верховна Рада приймає більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією (ст. 91).

Постійно діючий характер Верховної Ради є одним з найістотніших результатів реформування держави, державної влади, в тому числі законодавчої, яка здійснюється від часу проголошення незалежності України. Завдяки цим та багатьом іншим зрушенням Верховна Рада як орган законодавчої влади остаточно перетворилась на парламент, який став реальним органом законодавчої влади.

Ці та інші риси парламенту зумовлюють властиве лише йому місце в системі органів державної влади. Парламент України є пріоритетним органом в системі органів державної влади України, першим серед рівних. Він здійснює законодавчу владу, бере участь у формуванні органів виконавчої і судової влади, є загальним представником народу і виразником його волі.

Парламент України має багатогранні відносини з іншими органами державної влади та з суб'єктами політичної системи: політичними партіями тощо.

Найбільш тісними і багатогранними є відносини Парламенту з Президентом. Це зумовлено їхніми функціями і повноваженнями, передбаченими Конституцією та законами, системою стримувань і противаг один щодо одного та іншими обставинами.

Вихідним повноваженням Верховної Ради у взаємовідносинах з Президентом є право парламенту призначати вибори Президента у строки,



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



визначені Конституцією (ст. 85). Новообраний Президент, заступаючи на свій пост, складає присягу народові України на урочистому засіданні Верховної Ради (ст. 104 Конституції), виявляючи тим самим повагу як безпосередньо до народу, так і до Парламенту України.

Але головним змістом взаємовідносин Парламенту і Президента є сам хід здійснення ними своїх функцій і повноважень.

Зокрема, Верховна Рада заслуховує щорічні та позачергові послання Президента про внутрішнє і зовнішнє становище України (ст. 85 Конституції); направляє новоприйняті закони Президентові (ст. 94 Конституції); надає у встановлені законом строки згоду на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсацію міжнародних договорів України (ст. 85 Конституції), які укладає Президент (ст. 106 Конституції України).

Парламент затверджує укази Президента про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її регіонах, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації (ст. 85 Конституції).

Чільне місце у взаємовідносинах Президента з Парламентом посідають питання формування органів державної влади. Так, Парламент здійснює призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, Голови Національного банку України, членів Центральної виборчої комісії, Голови Служби безпеки України, надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора (ст. 85 Конституції).

Конституцією передбачена участь Парламенту у формуванні органів державної влади на паритетних засадах з Президентом та іншими органами

державної влади. Зокрема, Верховна Рада призначає третину складу Конституційного Суду, призначає та звільняє половину складу Ради Національного банку, призначає половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (ст. 85 Конституції) тощо.

Окрім того, Верховна Рада приймає рішення про направлення запиту до Президента на вимогу народного депутата, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради, попередньо підтриману не менш як третиною конституційного складу Верховної Ради; має право усунути Президента з поста в порядку особливої процедури (імпічменту), встановленому Конституцією (ст. 111).

Багатофункціональними є відносини Верховної Ради з Кабінетом Міністрів, який відповідальний, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді (ст. 113 Конституції). Як вже зазначалося, Верховна Рада призначає за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, а також призначає за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, приймає рішення про звільнення зазначених осіб з посад (ст. 85 Конституції).

Парламент за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини народних депутатів України від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Уряду більшістю від конституційного складу Верховної Ради, наслідком чого є відставка Кабінету Міністрів (ст. 87 Конституції).

Найважливішими повноваженнями Верховної Ради щодо Кабінету Міністрів та інших органів виконавчої влади є прийняття нею законів про організацію і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби та ін.

Багатогранними є відносини Верховної Ради з органами судової влади. Зокрема, Верховна Рада призначає третину складу Конституційного Суду, надає згоду на призначення Президентом на посаду Генерального прокурора, може висловити недовіру Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади, призначає трьох представників до Вищої ради юстиції.

Парламент як орган законодавчої влади визначає законами України судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організацію і діяльність прокуратури.

Багатогранною є взаємодія Парламенту з органами правосуддя і прокуратури у процесі здійснення парламентського контролю:

- заслуховування та підготовка для розгляду Верховною Радою відповідних висновків щодо кандидатур на посади, які обираються, призначаються чи затверджуються Верховною Радою; обговорення кандидатур посадових осіб, призначення яких відповідно до законодавства погоджується з комітетами, підготовка відповідних висновків щодо цих осіб;
- попередній розгляд та підготовка висновків і пропозицій щодо ратифікації чи денонсації міжнародних договорів та угод, проектів державних програм економічного й соціально-культурного розвитку України, звітів про їх виконання та інших питань, що розглядаються Верховною Радою;
- здійснення контролю за дотриманням та реалізацією Конституції та законів України, інших нормативних актів Верховної Ради, за відповідністю



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



підзаконних актів Конституції, законам України, а також вивчення ефективності їх застосування.

При здійсненні законопроектних робіт комітет, визначений головним з опрацювання та розгляду законопроектів та проектів інших актів Верховної Ради, узагальнює та систематизує пропозиції, поправки і висновки інших комітетів та готує їх на розгляд Верховної Ради.

Комітети, як і постійні комісії, мають певні обов'язки насамперед щодо якісної і вчасної підготовки законопроектів, висновків та рекомендацій, а також виконання доручень Верховної Ради.

Верховна Рада у межах своїх повноважень може створювати і тимчасові спеціальні комісії для підготовки й попереднього розгляду питань.

Для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, Верховна Рада може створювати тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувало не менше третини від конституційного складу Верховної Ради України (ст. 89 Конституції).

Організація і порядок діяльності комітетів Верховної Ради, її тимчасових спеціальних та слідчих комісій встановлюється законом.

Уповноважений Верховної Ради з прав людини призначається Верховною Радою для здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини й громадянина (ст. 101 Конституції).

Рахункова палата створюється для контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням від імені Верховної Ради (ст. 98 Конституції).

Для успішного функціонування нових і оновлених структур Верховної Ради першочерговим є істотне зміцнення їхньої правової бази, зокрема: прийняття

законів про Регламент, комітети Верховної Ради, про статус народного депутата та інших; створення відносно цілісної системи інфраструктури Парламенту; широке залучення до здійснення законодавчих, установчих і контрольних функцій Верховної Ради всіх суб'єктів законодавчого, бюджетного, контрольного й установчого процесу; забезпечення тіснішої взаємодії Верховної Ради з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування й об'єднаннями громадян.

Верховна Рада може розглядати питання про відповідність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри, що спричиняє його відставку. Питання про відповідальність Кабінету Міністрів може бути розглянуто за пропозицією Президента України або не менш як 150 народних депутатів України (однієї третини від конституційного складу Верховної Ради). Резолюція недовіри Кабінету Міністрів України вважається прийнятою, якщо за неї проголосувало не менш як 226 народних депутатів, тобто більшість від конституційного складу Верховної Ради.

З метою забезпечення певної стабільності в роботі Кабінету Міністрів можливості Верховної Ради щодо розгляду питання про його відповідальність обмежуються. Конституція забороняє розглядати це питання більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів. Ці правила є, по суті, одним із проявів принципу поділу влади. Адже в них нарівні із закріпленням певної форми контролю однієї гілки влади над іншою (повноваження Верховної Ради України розглядати питання про відповідальність Кабінету Міністрів) гарантовано обмеження такого впливу (встановлення певних умов, за яких це питання може розглядатися).

Конституція України (ст. 92 Конституції) визначає широке коло питань, які можуть вирішуватися Верховною Радою виключно шляхом прийняття законів. Це стосується:

- прав і свобод людини і громадянина та їх гарантій;
- засад використання природних ресурсів і освоєння космічного простору; зовнішніх відносин, зовнішньоекономічної діяльності; утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації; місцевого самоврядування;
- територіального устрою України;
- основ національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку;
- бюджетних відносин, податків і зборів, статусу національної та іноземної валют на території України;
- одиниць ваги, міри і часу; порядку встановлення державних стандартів;
- амністії та низки інших питань.

2.2. Депутатський корпус, правовий статус народних депутатів України

Важливо запам'ятати, що статус депутата в будь-якій країні визначається конституціями або конституційними законами, регламентами, традиціями чи звичаями. Основними принципами, на яких засновується статус депутата є незалежність, яку складають імунітет та індемнітет; неприпустимість суміщення посад, депутати – професійні парламентарі, працюють на постійній основі; рівноправність депутатів, яка полягає в праві обирати та бути обраним на парламентські посади, в склад комітетів (комісій), участі в дебатах, законодавчої ініціативи тощо.

У Великій Британії, наприклад, відсутні законодавчі норми, які визначають зобов'язання депутата по відношенню до виборців і відповідальність перед ними. Вважається, що депутат представляє всю націю, а не окремі групи виборців. У депутата не має юридичної відповідальності звітувати перед виборцями. Не існує інституту відкликання депутатів. Однак, він пов'язаний як з партією, так і з виборчим округом, де проводить багато часу. Крім того, у визначені дні й часи він приймає виборців у Лондоні. Слід більш детально ознайомитися з сутністю депутатського мандату в зарубіжних країнах і порівняти з практикою у Верховній Раді. Зверніть увагу на умови припинення повноважень депутата.

Розглядаючи парламентські привілеї, слід підкреслити, що імунітет і індемнітет виступають як виразники парламентської недоторканості й мають свій прояв в практиці парламентаризму різних країн.

Зміст і обсяг депутатського імунітету в різних країнах неоднаковий, але ніде він не має абсолютного характеру. У ряді держав депутати користуються імунітетом лише на парламентських сесіях. Майже в усіх країнах депутати не

мають імунітету в разі їх затримання на місці злочину. В англomовних державах статус депутатів щодо цього мало відрізняється від юридичного становища інших громадян. Так, у Великобританії для арешту члена нижньої палати парламенту досить формальної згоди спікера — голови палати. У США конституційні приписи стосовно імунітету сформульовано в такій спосіб, що члени парламенту можуть бути заарештовані без дозволу парламенту в будь-якому випадку протиправної поведінки. У Швеції дозвіл парламенту на арешт і переслідування депутата не потрібні, якщо відповідна кримінальна санкція передбачає позбавлення волі на 2 роки, а в Македонії, Словенії, Хорватії та Сербії (у разі затримання на місці злочину) — на 5 років і т.д. Порівняйте з вітчизняною практикою.

Поняття «депутатський індемнітет» звичайно означає, що член парламенту юридично не відповідальний за свої висловлювання і голосування у процесі виконання ним обов'язків у парламенті та його органах. В англomовних країнах термін «індемнітет» замінено поняттям «привілей свободи слова». Наприклад, в Німеччині та Латвії депутати на загальних підставах несуть відповідальність за наклеп, а в Білорусі, Литві та Україні — за наклеп та образу. Подібні обвинувачення є підставою для судового переслідування депутатів і за конституцією Греції, проте для цього необхідний дозвіл парламенту.

Це стосується обмеження привілеїв депутатів, що суперечать сучасній цивілізованій практиці парламентаризму: зокрема, бюджетні витрати на одного депутата (заробітна плата, витрати на референтів і технічно-комунікаційні та побутові послуги, відпочинок, транспорт) перевищують середню зарплату більш як у 20 разів; не допускається догляд, обшук особистих речей, багажу, транспорту, житлового чи службового приміщення депутата та ін.

2.3. Внутрішня структура парламенту та основні форми діяльності Верховної Ради України

У становленні парламентаризму майже кожної країни одним із найскладніших, найтриваліших і найважчих є встановлення певної системи, порядку в роботі її парламенту. Це зумовлено багатьма факторами: змістом і формами його роботи, складом та структурою, статусом й навіть особистими рисами парламентаріїв тощо.

Першочергове значення у встановленні порядку роботи парламенту має його нормативно-правове визначення. Порядок роботи Верховної Ради, а також її органів та посадових осіб визначається Конституцією, Регламентом Верховної Ради, законами України про комітети Верховної Ради, про статус народного депутата, іншими законодавчими актами. Відповідно до цих правових актів основними організаційними (організаційно-правовими) формами роботи Верховної Ради є її сесії і засідання.

Верховна Рада, як зазначається у чинній Конституції, працює сесійно (ст. 82 Конституції). Сесії Верховної Ради України поділяються на чергові й позачергові. Чергові сесії Верховної Ради починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня. У зв'язку з такою конституційною визначеністю початку роботи парламенту чергові сесії не скликаються.

Позачергові сесії Верховної Ради із зазначенням порядку денного скликаються Головою Верховної Ради на вимогу не менш як третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради або на вимогу Президента. У разі оголошення указу президента про введення воєнного чи надзвичайного стану



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



в Україні або окремих її місцевостях Верховна Рада збирається у дводенний строк без скликання (ст. 83 Конституції).

У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради під час воєнного чи надзвичайного стану її повноваження тривають до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану.

Проекти законів, постанов та інші документи поширюються серед депутатів під час їх реєстрації.

Порядок денний чергової сесії Верховної Ради затверджується на кожному чергову сесію. Цей документ включає, як правило, два розділи: у першому — питання, повністю підготовлені для розгляду Верховною Радою і у встановленому порядку надані народним депутатам; другий — питання, підготовку і доопрацювання яких Верховна Рада доручає здійснити комітетам, тимчасовим спеціальним комісіям, а також законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні.

До затвердженого порядку денного сесії Верховної Ради можуть включатися додаткові питання шляхом внесення змін до нього. Питання, включені до порядку денного сесії, можуть переноситися, змінюватися чи виключатися з нього після обговорення за скороченою процедурою. Пропозиції про внесення змін до затвердженого порядку денного сесії Верховної Ради готуються і вносяться в такому самому порядку, як до проекту порядку денного сесії Верховної Ради.

Постанова про включення, виключення чи перенесення розгляду питань затвердженого в цілому порядку денного сесії Верховної Ради за наполяганням суб'єкта права законодавчої ініціативи приймається більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



Рішення про перенесення розгляду питань, включених до порядку денного сесії Верховної Ради, може прийматися не більше одного разу щодо одного й того ж питання, за винятком питань про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України або їх денонсацію. Перенесене питання порядку денного сесії Верховної Ради може бути розглянуто на позачерговій сесії Верховної Ради.

Не підлягають перенесенню на наступну сесію Верховної Ради питання призначення виборів Президента України; оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України; схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України; дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим; призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування; затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації.

Засідання Верховної Ради поділяються на пленарні, тобто загальні, і засідання її органів (комітетів тощо).

Засідання Верховної Ради відбуваються, як правило, відкрито. Закрите засідання відбувається за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради (ст. 84 Конституції). Основним видом засідань і тим самим пріоритетною організаційною формою їх роботи є пленарні засідання.

Відповідно до ст. 84 Конституції рішення Верховної Ради приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування.

Розглядаючи структуру сучасного українського Парламенту слід використовувати, перш за все, Конституцію України та Регламент, в яких визначені конституційні принципи, структура та порядок роботи Парламенту. Верховна Рада за структурою є однопалатним парламентом, однак проблема бікамералізму довго дискутувалася і сьогодні все ж залишається відкритою в наукових і політичних колах України. Слід також звернути увагу на літературу, в якій викладені думки щодо переваг та мінусів двопалатного парламенту в Україні. Окреме місце в парламенті посідає парламентська фракція, яка складається, як правило, з представників однієї політичної партії або декількох партій з метою більш структурованої парламентської діяльності задля виконання завдань, обіцянок, тобто відстоювання інтересів громадян.

Слід також приділити увагу вивченню парламентських процедур, які визначають порядок роботи парламенту. Розрізняють наступні види парламентських процедур: сесії, пленарні засідання, засідання комітетів та комісій.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



Особливе значення має проведення парламентських та комітетських слухань, які дозволяють виявити не тільки позиції політичних сил, але й формують суспільну думку.

Модуль 3. Основні функції Верховної Ради України

3.1. Законотворчий процес як основна функція парламенту

До функцій Верховної Ради часом зараховують також бюджетно-фінансову та зовнішньополітичну функції. Верховна Рада, як правило, здійснює ці функції, але вони не вважаються її головними функціями.

Пріоритетною функцією Верховної Ради є законодавча. У загальних рисах вона полягає у прийнятті законів, внесенні до них змін, визнанні їх такими, що втратили юридичну силу, скасуванні або у призупиненні їх дії.

Складовою частиною цієї функції є також законопроектна робота, внесення законопроектів на розгляд Верховної Ради та їх обговорення, а також прийняття законів, проведення відповідних наукових досліджень, зокрема, з проблем ефективності і розвитку законодавства, наукової експертизи законопроектів тощо.

Тривалий час до законодавчої функції Верховної Ради належали й інші види законодавчої діяльності: прийняття Конституції, офіційне тлумачення законів, їх оприлюднення тощо.

Нині прийняття Конституції визнане пріоритетним правом народу, офіційне тлумачення Конституції та законів України, відповідно до ст. 150 Конституції, здійснює Конституційний Суд, а підписання законів і їх офіційне оприлюднення — Президент (ст. 94 Конституції).

Пріоритетним напрямом законодавчої функції Верховної Ради є внесення змін до Конституції у межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції, та прийняття законів (ст. 85, 91 та 92 Конституції).

Законопроект про внесення змін до Конституції може бути поданий до Верховної Ради Президентом або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради (ст. 154 Конституції). Законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділу I "Загальні засади", розділу III "Вибори. Референдуми" і розділу XIII "Внесення змін до Конституції України", попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради.

Порядок внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції значно складніший, оскільки ці розділи стосуються основ конституційного ладу і стабільності самої Конституції. Відповідно до ст. 156 Конституції законопроект про внесення змін до розділів I, III і XIII подається до Верховної Ради Президентом або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом.

Законопроект про внесення змін до Конституції, який розглядався Верховною Радою і не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради не менш як через рік від дня прийняття такого рішення щодо даного законопроекту.

З метою забезпечення стабільності Конституції Верховна Рада протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції (ст. 158).

Основним змістом законодавчої функції Верховної Ради є, звичайно, прийняття законів.

Зі змісту Конституції випливає, що Верховна Рада може приймати закон з будь-якого питання за винятком тих, які вирішуються виключно всеукраїнським референдумом. Проте Конституцією передбачається коло питань, які вирішуються виключно законами України. Згідно зі ст. 92 Конституції виключно законами України визначаються, зокрема: права і свободи людини й громадянина, гарантії цих прав та свобод; основні обов'язки громадянина; громадянство; правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства; права корінних народів і національних меншин; порядок застосування мов.

Основну групу питань виключно законодавчого регулювання складають екологічні, соціальні, культурні та економічні питання. Так, виключно законами України визначаються:

- засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку;
- основи соціального захисту, форми й види пенсійного забезпечення;
- засади регулювання правд і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства;
- виховання, освіти, культури й охорони здоров'я;
- екологічної безпеки;
- правовий режим власності;
- правові засади і гарантії підприємництва;
- правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання;
- засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;
- засади регулювання демографічних і міграційних процесів.

Виключно законами визначаються основи політичної системи, організація і діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема; засади утворення й діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів інформації; організація і порядок проведення виборів та референдумів; організація й порядок діяльності Верховної Ради, статус народних депутатів; організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики; судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання й слідства, органів та установ виконання покарань; основи організації і діяльності адвокатури.

Виключно законами визначаються також територіальний устрій України; засади місцевого самоврядування; статус столиці України; спеціальний статус інших міст; правовий режим державного кордону; основи національної безпеки, організації Збройних Сил і забезпечення громадського порядку; правовий режим воєнного й надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації.

Традиційним є законодавче визначення засад цивільно-правової відповідальності; діянь, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями та відповідальність за них.

Крім цього, виключно законами встановлюються:

Державний бюджет і бюджетна система України; система оподаткування, податки й збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків, статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення й погашення внутрішнього та зовнішнього боргу; порядок випуску й обігу державних цінних паперів, їх види тощо. Законами встановлюються також порядок використання і



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



захисту державних символів; військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання; державні нагороди; державні свята; одиниці ваги, міри й часу, порядок встановлення державних стандартів; порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний або міграційний режим, відмінний від загального, й оголошується амністія (ст. 92 Конституції).

3.2. Контрольна функція парламенту

Важливе місце в діяльності Верховної Ради України, як і парламентів інших країн, посідає парламентський контроль. Контрольна діяльність парламенту досить багатогранна. Порівняно з установчою (державотворчою) функцією, функція парламентського контролю за часи незалежності постійно перебуває в процесі розвитку та удосконалення, і на даний момент можна констатувати її значне збагачення.

Основними напрямками контрольної діяльності Верховної Ради є:

- контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України;
- парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини й громадянина та їх захист;
- бюджетно-фінансовий контроль;
- прийняття Верховною Радою рішення про направлення запиту до Президента України;
- запит народного депутата України;
- парламентський контроль за діяльністю органів прокуратури;
- здійснення парламентського контролю з окремих питань безпосередньо або через тимчасові спеціальні і тимчасові слідчі комісії.

Одним із пріоритетних напрямів парламентського контролю є контроль за діяльністю Кабінету Міністрів, який підконтрольний та підзвітний Верховній Раді. Це зумовлено функціями і повноваженнями Кабінету Міністрів як вищого органу у системі органів виконавчої влади. Відповідно до ст. 116 Конституції Кабінет Міністрів забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України,



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України.

Основною формою парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України є розгляд й заслуховування звітів Кабінету Міністрів про свою діяльність.

Одними з найважливіших напрямів діяльності Верховної Ради по здійсненню парламентського контролю є бюджетно-фінансовий контроль і контроль за додержанням конституційних прав та свобод людини й громадянина. Відповідно до ст. 98 Конституції контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням від імені Верховної Ради здійснює Рахункова палата.

Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини й громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Однією з основних традиційних форм парламентського контролю є запити — парламентські та депутатські. Зокрема, відповідно до Конституції (ст. 85) Верховна Рада може прийняти рішення про направлення запиту до Президента на вимогу народного депутата, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як третиною конституційного складу Верховної Ради.

Народний депутат України має право на сесії Верховної Ради звернутися із запитом до органів Верховної Ради, Кабінету Міністрів, керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від підпорядкування і форм власності. При цьому керівники органів державної

влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його заяви (ст. 86 Конституції).

Поряд із законодавчою, установчою та контрольною функціями, як головними функціями парламенту, Верховна Рада, як і парламенти багатьох країн, здійснює й чимало інших функцій. Це насамперед функції, аналогічні функціям держави, зокрема, з числа об'єктних функцій, тобто тих, що опосередковують зміст діяльності держави.

Оскільки ці функції держави здійснюють насамперед органи державної влади, в тому числі законодавчої, то, природно, всім цим органам державної влади або принаймні їх переважній більшості властиві функції, аналогічні основним об'єктивним функціям держави.

Зокрема, Верховна Рада як орган законодавчої влади здійснює серед внутрішніх функцій: політичну, економічну, соціальну, культурну та екологічну функції, а серед зовнішніх — оборонну, зовнішньополітичну, зовнішньоекономічну та інші зовнішні функції.

Не всі з цих функцій і відповідних повноважень Верховної Ради закріплено в Конституції і законах України достатньо системно, але в цілому вони мають нормативно-правове закріплення, насамперед конституційне.

Про політичну функцію Верховної Ради свідчать, зокрема, такі її повноваження, передбачені Конституцією України, як:

- визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;
- заслуховування щорічних та позачергових послань Президента про внутрішнє й зовнішнє становище України;

- розгляд і прийняття рішення щодо схвалення програми діяльності Кабінету Міністрів тощо.

Про наявність у Верховної Ради економічної, соціальної, культурної та інших відповідних внутрішніх функцій свідчать такі її повноваження, як:

- затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку і довкілля;
- затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності;
- прийняття відповідних законів, зокрема, про правовий режим власності; правові засади й гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання; з основ соціального захисту, про форми й види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці й зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я, екологічної безпеки.

Про зовнішні функції Верховної Ради свідчать такі її повноваження, як надання Верховною Радою у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсацію міжнародних договорів України; затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про запровадження воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію; оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації; схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів Збройних Сил інших держав на територію України.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Підтвердженням наявності у Верховної Ради відповідних зовнішніх функцій є її законодавчі повноваження щодо засад зовнішніх відносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; щодо основ національної безпеки, організації Збройних Сил України; щодо правового режиму воєнного і надзвичайного стану, які визначаються виключно законами України.

3.3. Установча та представницька функції парламенту

Іншою, не менш важливою, функцією Верховної Ради серед її головних функцій є установча (державотворча, організаційна) функція. Пріоритетними напрямками діяльності Парламенту по здійсненню цієї функції є, звичайно, формування або участь у формуванні органів виконавчої і судової влади, а також формування власних, парламентських структур; призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб інших органів державної влади та державних організацій, сприяння формуванню органів місцевого самоврядування; вирішення питань, що стосуються інших елементів (атрибутів) механізму держави: територіального устрою, Збройних Сил.

Таким чином, основними напрямками діяльності Верховної Ради по здійсненню установчої функції є:

- формування та участь у формуванні органів виконавчої влади;
- формування органів судової влади;
- створення парламентських структур;
- участь у формуванні інших органів державної влади та державних організацій;
- вирішення питань територіального устрою України і забезпечення формування органів місцевого самоврядування.

Пріоритетним напрямком установчої функції Парламенту є призначення виборів Президента у строки, передбачені Конституцією. Обрання Президента, відповідно до ст. 103 Конституції, здійснюється громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

Роль Парламенту у формуванні органів виконавчої влади за період незалежності України істотно змінювалася. Верховна Рада вирішує, зокрема, питання про призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, а також вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України та членів Кабінету Міністрів України (ст. 85 Конституції).

Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України (ст. 87 Конституції).

Парламент розглядає і приймає рішення щодо схвалення програми діяльності Кабінету Міністрів; призначення за поданням Прем'єр-міністра України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, а також звільнення зазначених осіб з посад.

Відповідно до ст. 85 Конституції Верховна Рада призначає третину складу Конституційного Суду; вирішує питання щодо надання згоди на призначення Президентом на посаду Генерального прокурора, висловлює недовіру Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади; призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України.

Верховна Рада здійснює також чимало установчих функцій по формуванню власних, парламентських органів та інших структур, які здійснюють не лише

внутрішньо парламентські, а й загальнодержавні функції. Зокрема, Верховна Рада призначає по посаду та звільняє з посади Уповноваженого Верховної Ради з прав людини; призначає на посади та звільняє з посад голову та інших членів Рахункової палати; обирає зі свого складу Голову Верховної Ради, першого заступника і заступника Голови Верховної Ради та відкликає їх; затверджує перелік комітетів Верховної Ради, обирає голів цих комітетів; створює тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії, призначає на посаду й звільняє з посади керівника Апарату Верховної Ради, затверджує структуру Апарату.

Важливе місце в установчій діяльності Верховної Ради має формування, поряд з органами законодавчої, виконавчої і судової влади, інших органів державної влади та державних організацій. Зокрема, Верховна Рада призначає на посаду та звільняє з посад членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України; призначає половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, яка є позавідомчим органом державної влади; призначає на посаду та звільняє з посади голову Національного банку України за поданням Президента України; призначає та звільняє половину складу Ради Національного банку України.

Поряд з цими видами державотворчої (установчої) діяльності Верховна Рада затверджує відповідно до Конституції (п. 22 ст. 85) загальну структуру, чисельність та визначає функції Збройних Сил, Служби безпеки, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ.

Багатогранні державотворчі (установчі) функції Верховної Ради й у сфері територіального устрою та місцевого самоврядування. До повноважень Верховної Ради України у цій сфері належать, зокрема, утворення й ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів та міст, зарахування населених пунктів до

категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів та районів. Інші найважливіші питання територіального устрою загальнодержавного й місцевого значення вирішуються референдумами.

Відповідно до ст. 73, 85 Конституції України виключно всеукраїнським референдумом вирішується питання про зміну території України, який призначає Верховна Рада України. Крім того, Верховна Рада приймає закони про: територіальний устрій України, правовий режим державного кордону, статус столиці України та спеціальний статус інших міст.

Верховна Рада має право достроково припиняти повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України; призначати позачергові вибори до Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Істотними повноваженнями Верховної Ради в галузі місцевого самоврядування є призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування і прийняття законів про засади місцевого самоврядування.

Багатогранною за змістом і формами є бюджетно-фінансова діяльність Верховної Ради. Її місце в системі функцій Верховної Ради визначається не однозначно: вона вважається як однією з основних функцій Верховної Ради, так і складовою цих функцій.

Верховна Рада України затверджує законом Державний бюджет України та вносить у відповідній формі до нього зміни, здійснює контроль за виконанням Державного бюджету України, приймає рішення щодо звіту про його виконання (ст. 85 Конституції).

Відповідно до Конституції (ст. 95) бюджетна система України будується на засадах справедливого й неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове призначення цих видатків.

Держава прагне до збалансованості бюджету України. Поряд із Державним бюджетом і бюджетною системою Верховна Рада встановлює грошову одиницю України, якою за Конституцією (ст. 99) є гривня.

Оскільки Державний бюджет України, бюджетна система й грошова одиниця України є органічними атрибутами держави, то діяльність, пов'язана з їх встановленням (введенням, затвердженням), об'єктивно є складовою частиною державотворення, тобто установчої функції Верховної Ради.

Багатогранність і значний обсяг бюджетно-фінансової діяльності зумовлюють й можуть зумовлювати зарахування її до самостійної основної функції Верховної Ради, але об'єктивно ця діяльність є органічною складовою частиною її установчої (державотворчої), а також законодавчої та контрольної функцій.

Модуль 4. Організація діяльності секретаріатів парламентів: досвід України та зарубіжних країн

Апарат Верховної Ради України створений як допоміжний та такий, що має забезпечувати діяльність парламенту інститут у системі державної служби. Для забезпечення його ефективного функціонування також сформовано розгалужену нормативно-правову базу, що оновлювалася з огляду на потреби та запити модернізації публічного управління [29].

Вітчизняні науковці виділяють наступні характерні ознаки Апарату Верховної Ради України:

- належить до числа структурно складних органів;
- у ньому поєднується вертикальна (відділи, управління, головні управління) та горизонтальна галузева (секретаріати комітетів) структура 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 включена до загальної системи державної служби (незначним ступенем автономії володіють лише патронатні служби Голови та заступників Голови Верховної Ради України);
- 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).

Нормативно-правове регулювання статусу та діяльності Апарату Верховної Ради України охоплює три рівні: 1) конституційний; 2) законодавчий; 3) підзаконний. При цьому особливості правового регулювання цих питань полягають: у конституційному визначенні статусу Апарату Верховної Ради України (на відміну від аналогічних служб інших органів державної влади); у парламентському рівні нормативного регулювання, що свідчить про чітке підпорядкування Апарату Парламенту.

Так, на конституційному рівні визначено основи правового регулювання державної служби, а також загальні засади організації Апарату Верховної Ради України. На законодавчому ж рівні встановлювалися певні особливості державної служби в Апараті Парламенту.

Разом з тим, є доцільним вивчити зарубіжний досвід та порівняти його з українськими реаліями.

4.1. Структура, порядок формування та місце парламентів у системі державного управління

Велика різноманітність в організації роботи парламентів світу обумовлюється відмінностями у структурі, кількісному складі та функціях парламентського апарату.

Український дослідник О. Берназюк наголошує, що термінологічна конструкція «апарат парламенту» у вузькому сенсі позначає установу, яка всебічно забезпечує діяльність парламенту. Одночасно В. Шевельов зауважує, що в широкому сенсі цей термін позначає 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 на чолі 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 [3].

Парламенти відрізняються також кількістю палат (однопалатні чи двопалатні парламенти), обсягом наявних фінансових ресурсів, тобто є парламенти, які можуть дозволити собі утримання більшого апарату і такі, що змушені обмежувати обсяги послуг апарату.

Вітчизняний науковець Н.С. Погребняк зазначає, що залежно від обсягу компетенції парламенту, способу його організації (моно- чи бікамеральна структура), обсягу фінансування, історичних традицій парламентаризму тощо виокремлюють такі типи апаратів парламентів:

- за структурою: складні, з досить розгалуженою структурою та прості;

- за рівнем управління: а) з горизонтальною (галузевою) і вертикальною (ієрархічною) структурою; б) на рівні підкомітетів, комітетів (комісій), палат і парламенту;
- за компетенцією: загальної (універсальної) компетенції; спеціальної компетенції;
- за суб'єктом обслуговування: адміністративний апарат; особистий апарат депутатів; апарат депутатських об'єднань у парламенті; апарат комітетів;
- за типом управління: централізований, переважно централізований, частково централізований, децентралізований;
- за характером служби в апараті: з автономною і неавтономною службою персоналу;
- за типом персоналу: а) адміністративний апарат, особистий апарат парламентаря і позаштатний апарат; б) за належністю до політичної партії: партійний і позапартійний; в) за здійсненням функцій: з виконання організаційних, аналітичних, матеріально-технічних та інших функцій тощо [28].

У Конгресі Сполучених Штатів, наприклад, кожен сенатор і член Палати представників має власний апарат, а кожен комітет - окремий апарат, причому частина працівників призначається більшістю, а інша частина - меншістю. Дослідницька служба Конгресу (підрозділ Бібліотеки Конгресу) безпосередньо працює тільки на Конгрес, має численний професійний та допоміжний апарат, що не має нічого спільного із самостійними апаратами Сенату і Палати представників [25].

Одночасно важливе значення для діяльності парламентів має питання парламентської автономії, яке треба розрізняти від політичної та адміністративної автономії.

Європейські експерти зазначають, що «адміністративна автономія» є концепцією з дуже глибоким корінням [2; 38; 40; 41]. Через систему прийняття рішень, в якій значна кількість процедур обмежує дискреційну владу більшості та президента, найважливіші рішення приймаються колегіальними органами (включаючи правила, що застосовуються до державних службовців).

У деяких парламентах, наприклад, у Бельгії, Франції чи Італії [23; 24; 26; 27] існує чітке розмежування між управлінням парламентом, його представництвом (привілей голови) та адміністративним або фінансовим управлінням, яке здійснюється або спеціальним комітетом, в тому числі за участі представників опозиції («колегія квесторів» або «комітет перевірки рахунків»), або спеціальними службами («казначейство»).

В інших країнах (Німеччина) також існує розподіл між організацією парламентської роботи та іншими функціями парламенту; перша відповідальність лежить на «Раді старійшин», друга - відповідальність «Президії», але обидва органи очолює Голова Бундестагу. Члени Президії беруть участь у Раді старійшин, але вони відповідальні за повсякденне управління парламентом, як щодо питання управління персоналом (включаючи особисті питання), так і переговорів про укладання контрактів або комунікацій [43].

Спікер Палати громад (нижня палата Парламенту Великобританії) є абсолютно незалежним депутатом під час проведення дебатів, але він не має ніяких управлінських повноважень. Вони доручені Генеральному секретарю під наглядом Комісії Палати громад (включаючи членів) та її підкомітету, виконавчому комітету Палати громад, який складається із вищих посадових осіб. Тому організація роботи палат забезпечується політичними лідерами у тісній взаємодії з державними службовцями вищого корпусу [22].



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



В Норвегії адміністрація стортингу (парламенту) складається з чотирьох управлінь та Конституційної служби під керівництвом Генерального секретаря Стортингу. Генеральний секретар є секретарем президії Стортингу (вищий орган управління Парламентом). В адміністрації Стортингу працює понад 350 державних службовців [10].

Канцелярія Парламенту Естонської Республіки була утворена в жовтні 1992 року [11]. Її основним завданням є утворення необхідних умов для здійснення Парламентом його конституційних повноважень. Структура та склад Канцелярії встановлюються Бюро Парламенту (вищий орган управління). Очолює Канцелярію Генеральний Секретар, який призначається Бюро. Працівники парламентської канцелярії є державними службовцями, їх статус та функції визначаються Статутом, внутрішніми правилами процедури та Актом публічної служби, який був прийнятий у 2012 році.

Діяльність Секретаріату Парламенту Республіки Молдова регулюється Регламентом Парламенту, затверджений Законом № 797-XIII від 2 квітня 1996 року, а також Регламентом організації та роботи Секретаріату Парламенту Республіки Молдова, затверджений 12 грудня 2012 року. Секретаріат Парламенту, який очолює Генеральний Секретар, є органом публічної влади, який здійснює організаційну, документальну, юридичну, інформаційну та технічну підтримку діяльності Парламенту на виконання повноважень, визначених Конституцією та іншими нормативно-правовими актами Республіки Молдова. Діяльність Секретаріату фінансується з державного бюджету в рамках асигнувань, визначених Парламентом. Діяльність Секретаріату контролюється Головою Парламенту та Постійним Бюро (вищим керівним органом Парламенту). Організаційна структура та штатний розпис Секретаріату затверджуються

Головою Парламенту за погодженням з Постійним Бюро. Члени Парламенту можуть мати свій власний кабінет, до складу якого входять помічник, який працює на постійній основі та отримує зарплату з державного бюджету, а також добровольці (волонтери), які здійснюють консультування та іншу підтримку депутатам у виконанні ними своїх повноважень [14].

Структура Апарату Парламенту Грузії включає в себе наступні структурні підрозділи: департамент людських ресурсів та інституційного розвитку, департамент інформаційних технологій, юридичний департамент, дослідницький департамент, департамент міжнародного співробітництва, фінансовий департамент, департамент інформаційного забезпечення та зв'язків з громадськістю, організаційний департамент, департамент економічної діяльності, головна канцелярія. Очолює Апарат Генеральний Секретар, який має першого заступника та трьох інших заступників. Працівники Апарату Парламенту Грузії мають статус державних службовців [15].

Апарат (Адміністрація) Парламенту Данії нараховує понад 440 працівників, які включають різні категорії персоналу (юристи, менеджери, інспектори, секретарі, технічний персонал, водії, прибиральники тощо). Управління Адміністрацією Парламенту здійснює Генеральний Комітет під керівництвом Генерального Секретаря та двох його заступників. До його складу входять ще 17 керівників, які відповідають за різні сфери діяльності [16].

Діяльність Парламенту Греції, який налічує 300 депутатів, забезпечує його Апарат на чолі з Генеральним Секретарем.

До його структури входять такі підрозділи: офіси Президента Парламенту та його заступників, офіс Генерального Секретаря, науково-дослідницька служба, генеральний директорат із забезпечення парламентської діяльності, генеральний

директорат з міжнародних та публічних відносин, генеральний директорат з фінансової та адміністративної підтримки, генеральний директорат з питань електронного врядування, бібліотечних справ та публікацій, бюро дипломатичного радника Президента Парламенту, Агентство з питань охорони здоров'я, підрозділ з питань планування та менеджменту, підрозділ з питань надзвичайних ситуацій та громадського захист, а також інші допоміжні підрозділи (агентства) [19].

В Іспанії один орган (Mesa del Congreso) відповідальний як за парламентську роботу, так і за загальне управління усіх службах [18].

Діяльність Парламенту Іспанії (Конгрес депутатів та Сенат) забезпечує парламентська адміністрація (Генеральний Секретаріат). Цей орган очолює Генеральний Секретар (старший парламентський радник), який призначається Президентом Парламенту за погодженням з Бюро (вищий орган управління Парламенту) з числа парламентських радників. Корпус парламентської публічної служби є окремим видом державної публічної служби. Його статус регулюється окремим законодавчим актом – Статутом парламентського персоналу.

До його складу входять державні службовці, працівники, що працюють за контрактом, а також інші категорії працівників. Що стосується першої категорії (державні службовці, що працюють на постійній основі), то вона включає такі види посад: радники, працівники архіву та бібліотеки, експерти-радники, адміністратори, клерки, стенографісти, секретарі, технічний персонал адміністрації тощо [18].

Для забезпечення діяльності 150 членів Парламенту (Палата Представників) Королівства Нідерланди працюють понад 1000 працівників, які поділяються на три категорії: особисті помічники депутатів, працівники політичних (парламентських) фракцій, а також власне працівники Секретаріату Парламенту.

У складі Секретаріату Парламенту функціонують наступні структурні підрозділи: департамент комунікацій, законодавчий офіс, департамент з питань аналізу та дослідництва, фінансово-економічний департамент, господарський департамент, департамент операційного та інформаційного менеджменту тощо [21].

Адміністрація Палати депутатів (нижня палата Парламенту Італійської Республіки) налічує 1052 працівники, які працюють в 19 департаментах, 7 офісах Генерального Секретаріату, історичному архіві. Головування адміністрацією здійснює Генеральний Секретар, який призначається на посаду Бюро (вищий орган управління Палатою) за пропозицією Президента Палати з числа найбільш досвідчених службовців. У своїй діяльності Генеральний Секретар керується Правилами процедури Парламенту (зокрема, ст. 67), а також Правилами організації діяльності служб та персоналу (зокрема, параграфом 4 ст. 7). Генеральний Секретар має першого заступника, а також трьох звичайних заступників [24].

Цікавим також є питання співвідношення кількості державних службовців в апараті парламентів порівняно з кількістю обраних парламентаріїв. Згідно з опитуванням, проведеним іспанським «Congreso di los diputados» у 2013 році, «співвідношення» між державними службовцями та членами парламенту може сильно відрізнятися залежно від країн та агрегації різних категорій персоналу (для прикладу, в Європейському парламенті змішані постійні та тимчасові посадові особи, генеральний секретаріат та політичні групи – у зв'язку з цим співвідношення досягло 8 [2]. У Данії цей показник навпаки складає менше 1. Середній показник складає близько 2,5 з важливими відхиленнями: Португалія -

1,15, Іспанія -1,7, Нідерланди - 1,8, Австрія та Швеція - 1,9, Німеччина - 2,3, Фінляндія - 2,5, Італія та Польща - 4, Греція та Бельгія - 4,7.

Разом з тим, слід зазначити, що не існує загального правила щодо того, наскільки численним має бути парламентський апарат. Основною причиною цього є те, що ефективність апарату залежить не тільки від чисельності працівників. Вона залежить також від професійних якостей апарату, від того, чи задовольняють законодавців його кваліфікація й досвід. Наприклад, більш кваліфікований апарат може дати кондиційний продукт меншим кількісним складом, ніж це зробив би менш кваліфікований.

Іншим показником є професіоналізм апарату. Він залежить від рівня освіти працівників апарату, їхнього професійного досвіду, відповідності їхніх навичок потребам законодавців. Часто від працівників апарату вимагається наукова підготовка в сфері юриспруденції, економіки або інших галузях суспільних наук. Парламенти, які можуть запропонувати більшу заробітну платню, скоріше забезпечать себе кваліфікованим і добре підготовленим персоналом, ніж ті, що мають обмежені фінансові ресурси [1].

В Парламенті Австрії, який є двопалатним, працюють понад 300 державних службовців. Крім того члени Парламенту мають свій власний апарат, працівники якого не є державними службовцями. Парламентські клуби, представлені різними політичними партіями також наймають персонал, оплачуваний цими партіями. Вони також не мають статус державних службовців [44].

Апарат Парламенту Франції, який є двопалатним, нараховує чималу кількість працівників. Так, кожен депутат Національних зборів (нижня палата) має право на трьох постійних працівників (577 депутатів мають 1731 помічника). Крім того, в апараті на постійній основі працюють 1260 державних службовців. В



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



Сенаті (верхня палата) кожен депутат з 321 сенатора має 3 помічники (963 в цілому). Одночасно понад 1 100 державних службовців працюють в апараті на постійній основі [26; 27].

В адміністрації Парламенту ФРН, який також є двопалатним, працюють понад 2500 службовців. Ще понад 3500 працівників працюють в особистих апаратах депутатів (в самому парламенті або виборчих округах), а біля 700 працівників, які не мають статус державних службовців, залучені до роботи з підтримки політичних парламентських груп [43].

В однопалатному Парламенті Литви працюють 67 службовців, а також 123 працівники адміністративного персоналу [12].

В Апараті Парламенту Словацької Республіки працюють понад 100 членів персоналу [20].

В Апараті однопалатного Парламенту Норвегії працюють 320 працівників, підпорядкованих Генеральному секретареві. Депутати не мають особистого апарату. Разом з тим, кожна партійна група має свій власний апарат, чисельність якого залежить від величини групи, але не менше 2 осіб [10].

4.2. Особливості організаційно-правового статусу працівників секретаріатів парламентів

Хоча організація апарату як установи у кожного парламенту своя, можна розрізнити такі головні одиниці організації апарату як адміністративний апарат, особистий апарат депутатів, апарат партійних фракцій та апарат комітетів.

В усіх парламентах країн світу є адміністративний персонал. Його обов'язки включають зберігання протоколів, ведення фінансових справ, керівництво кадрами (набір, підвищення по службі, підтримання дисципліни, розподіл обов'язків тощо), а також консультування голови і членів парламенту з питань парламентської процедури.

Адміністративний персонал опікується також забезпеченням законодавців приміщеннями, засобами зв'язку, транспортом. У парламентах з обмеженими фінансовими ресурсами або у парламентах, де законодавці не мають особистого апарату, адміністративний персонал може також виконувати дослідницьку роботу і готувати документацію. Більшість парламентів організовує свій апарат у вигляді відділів: бухгалтерський, кадровий, інформаційний, відділ документації і загальних служб. Кількість і назви адміністративних відділів у різних парламентах значно відрізняються.

Зазвичай адміністративний персонал підпорядковується керівникові апарату. У двопалатному парламенті кожна палата часто має власного керівника апарату, який наглядає за адміністративним персоналом і надає консультації з процедурних і законодавчих питань. У більшості парламентів керівник апарату є ключовою фігурою у наданні апаратом послуг. Завдання керівника апарату полягає у забезпеченні депутатів усіма засобами для виконання своїх обов'язків. Керівник

апарату є професійним радником для депутатів. Він (вона) контролює всі адміністративні і секретарські служби, у тому числі бібліотеку, службу постачання, забезпечення приміщеннями і бухгалтерію. У багатьох парламентах керівник апарату відповідає за складення порядку денного сесій та протоколювання засідань парламенту [35].

У деяких парламентах апарат закріплюється за партійними або парламентськими групами і обслуговує лише цю групу депутатів. Існують різні шляхи закріплення апарату за партійними групами. У деяких парламентах найманням кадрів для партійних груп опікуються секретаріати. В інших -- парламентські бюро працевлаштування (або відділи кадрів) добирають кандидатів для роботи у партійних групах. Звичайно, партійні групи мають право винесення остаточного рішення стосовно свого апарату. Послуги, які надаються апаратом партійних груп, можуть сплачуватися за рахунок коштів парламенту, особистих коштів законодавця (або тих і інших), партійних коштів або будь-якого іншого законного фінансового джерела у країні.

Деякі парламенти не мають фінансових ресурсів для утримання апарату окремих законодавців. У цих парламентах науково-дослідні послуги і послуги з підготовки документації надаються адміністративним підрозділом, який очолює керівник апарату. У цих парламентах керівник апарату або парламентське бюро працевлаштування відповідає за наймання й звільнення кадрів цього підрозділу. Кошти на фінансування цього апарату виділяються парламентом.

Незалежно від чисельності парламенту і наявних фінансових ресурсів функції апарату в них активно виконують добровольці. Серед добровольців звичайно можна побачити студентів, молодих науковців з університетів або партійних активістів. Добровольців приваблює така робота тому, що вона

вважається почесною та престижною. Крім того, це дає їм досвід законодавчої роботи і поліпшує перспективи службового зростання.

Як правило, особистий апарат працює з виборцями, обробляє кореспонденцію, збирає інформацію з питань державної політики, або, на найвищому рівні, консультує членів парламенту з питань законодавства, представництва або політики. У прийнятті на роботу працівників особистого апарату можуть брати участь як консультанти з бюро працевлаштування, так і законодавці. У більшості парламентів консультанти з питань зайнятості із парламентського бюро працевлаштування (або відділу кадрів) здійснюють ретельний добір і оцінку претендентів, які подаються на роботу в парламент. Після цього свою оцінку претендентам дають законодавці. Серед основних моментів, що впливають на оцінку, можна назвати рівень освіти кандидатів, їх попередній стаж і рівень професійних навичок. Остаточне рішення про прийняття кандидатів до свого апарату приймають, як правило, законодавці. Більшість законодавців провадять власну кадрову політику і визначають, наприклад, години роботи і графік відпусток. У кожному парламенті кількість працівників особистого апарату різна і залежить від наявних фінансових ресурсів. Здебільшого це число перебуває в межах від 1 до 20. Особистий апарат може утримуватися за рахунок парламентських, особистих та/або партійних коштів.

Комітети законодавчих органів (парламентів) часто мають власні апарати. Професійні працівники апарату комітетів здійснюють аналіз політичної стратегії, надають допомогу членам комітету, сприяють прискоренню роботи комітетів. У деяких парламентах працівники апарату комітетів виконують адміністративні та дослідницькі функції, готують документацію (як у Польському сеймі) [17]. В інших парламентах секретаріати можуть виконувати одну (як правило,

адміністративну) або дві (зазвичай адміністративну й з підготовки документації) функції.

Кількісний склад апарату комітетів дуже різний залежно від країни. Наприклад, у комітетах парламенту Австрії постійні апарати відсутні. Замість цього кожен комітет має секретаря, який працює неповний робочий тиждень [44].

У Конгресі Сполучених Штатів апарат кожного з постійних комітетів Сенату налічує від 22 до 153 осіб. У Палаті представників кількісний склад апарату кожного з комітетів налічує від 30 до 140 осіб, що становить в середньому 70 чоловік на кожен комітет [25].

У Франції, Німеччині та Швеції кожен комітет має апарат кількістю 3-6 працівників, однак і ці показники з року в рік змінюються [26; 27; 44; 45].

Апарат комітету може фінансуватися за рахунок парламентських або особистих коштів законодавців. Наприклад, праця апарату комітетів у Словацькій Республіці, Литві та Норвегії оплачується парламентськими коштами [10; 12; 20]. Члени комітетів в Австрії інколи самі наймають особистий апарат. Ці люди отримують платню з особистих коштів депутата [44].

У деяких парламентах працівники апарату наймаються парламентськими клубами політичних партій, представленими у парламенті. Ці працівники не є державними службовцями і утримуються за рахунок політичних партій. У багатьох законодавчих органах апарат комітетів набирається з членів адміністративного персоналу парламенту (як у Австрії). У цих парламентах керівник апарату наймає кадри для апарату комітетів. В інших парламентах комітети формують цілком окремі апарати (як у Німеччині).

Як правило, питання прийому на роботу нових працівників апарату вирішуються головою комітету. Інколи працівники апарату наймаються відділом

кадрів (Словацька Республіка). В цьому випадку остаточне рішення про зарахування на роботу працівників апарату приймає керівник відділу кадрів.

У деяких парламентах апарати комітетів набираються із самих членів комітетів, інакше кажучи, сам комітет вирішує, хто буде працювати як працівник апарату. У більшості парламентів члени комітетів використовують допомогу апарату парламенту, партійних фракцій та окремих депутатів, не обмежуючись допомогою апаратів комітетів. Членам комітету також надають допомогу добровольці. Законодавці у багатьох країнах отримують також допомогу від наукових закладів (Словацька Республіка, Норвегія).

Досвід різних країн свідчить про те, що апарат парламентів може складатись як з професійних державних службовців, так і з політичних призначенців. Професійні державні службовці звичайно наймаються керівником апарату парламенту. Термін їх роботи не залежить від результатів виборів.

Одночасно політичні призначенці призначаються законодавцями, а тому термін їхньої роботи не перевищує терміну повноважень депутата, який їх призначив. Тож питання полягає в тому, яке поєднання політичних призначенців і професійних державних службовців має забезпечити надання законодавцям найбільш ефективних послуг.

На якість послуг, які апарат надає законодавцям, впливають два основних чинники: лояльність апарату до законодавця і професіоналізм апарату. Службовці часто лояльні до того, хто їх наймає і може звільнити. Тому логічно, що якщо законодавець призначає працівників апарату, то він може розраховувати на їх лояльність, оскільки їх робота буде залежати від політичної кар'єри законодавця.

У парламентських системах, де використовуються державні службовці, термін перебування члена апарату на посаді не пов'язаний з повноваженнями



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



законодавцями і їх політичних успіхів (результатів). Зрозуміло, що такий апарат буде більш лояльний тому, хто має повноваження з найму та звільнення, і вже потім – законодавцям.

Одним із застережень, що виникає у зв'язку з використанням професійних державних службовців, є те, що вони вважаються не надто уважними до потреб законодавців, оскільки особисто від них не залежать. Використання політичних призначенців викликає побоювання, що вони будуть виконувати політичне замовлення тієї чи іншої групи законодавців, не надаючи послуг законодавцям на рівній основі. Такий неоднаковий підхід може призвести до позбавлення меншості можливості користуватися послугами апарату.

Ідеального рішення, що забезпечувало б усім законодавцям однаковий доступ до послуг апарату, не існує. Через це парламенти мають у своїх апаратах різне поєднання професійних державних службовців і політичних призначенців. Більшість парламентів прагнуть забезпечити рівний доступ до певних послуг апарату, як правило адміністративного характеру. Підбір кандидатів для надання послуг іншого характеру у різних парламентах дуже відрізняється. Наприклад, деякі парламенти мають професійних державних службовців, що працюють в адміністративному відділі і забезпечують законодавців інформацією і науково-дослідними розробками. З одного боку, таке рішення, завдяки зменшенню політичного тиску на апарат, забезпечує рівний доступ всіх депутатів до його послуг. З іншого боку, захищений від політичного впливу апарат є менш уважним до потреб законодавців.

У деяких парламентах дозволяється мати особистий апарат тієї чи іншої чисельності за рахунок парламенту. В цих парламентах депутати мають рівні права з наймання свого апарату. Але тут існує нерівність в обсягах коштів, що

виділяються окремим законодавцям на утримання особистого апарату. Для того, щоб подолати цю нерівність, у деяких парламентах введено пропорційну систему розподілу коштів, згідно з якою той законодавець (або партійна група), що одержав більше голосів на останніх виборах, отримує від парламенту більше коштів. В інших парламентах використовується поєднання централізованого апарату, який надає послуги (включно з дослідницькими, аналітичними та розробки законопроектів) всім членам парламенту, та апарату, найнятого окремими депутатами й комітетами і оплачуваного парламентом.

Централізований апарат надає мінімальний рівень послуг всім депутатам і забезпечує передання інституційної пам'яті й досвіду від скликання до скликання. Особистий і комітетський апарат здатний реагувати на потреби окремих членів і керівників комітетів і забезпечує сумісність політичних поглядів. Загалом, система використання державних службовців має в своїй основі більш професійно орієнтовану концепцію апарату. Це дає можливість здійснювати нагляд за дотриманням політичного курсу незалежно від політичних поглядів працівників. У виборі альтернатив державної політики державні службовці керуються технічними та професійними критеріями. Їхня відданість конкретному законодавцеві меншою мірою впливає на їх поведінку. І навпаки, політичні призначенці поділяють певні політичні погляди, які вони відстоюють у своїй професійній діяльності. Законодавчі органи демократичних країн часто запроваджують кодекси поведінки законодавчого апарату, які поширюються на всіх членів апарату, незалежно від типу їх призначення.

Як зазначають європейські експерти [2; 38], концепція «парламентської автономії» передбачає також особливий статус працівників парламентських апаратів (як службовців, політичних радників, так і адміністративного персоналу)

в багатьох зарубіжних країнах. Так, у Франції всі державні службовці та наймані працівники мають однаковий та особливий статус, визначений та прийнятий колегіальним органом парламенту (Бюро Національних Зборів або Бюро Сенату).

В Литві парламентська служба є різновидом державної служби. Відповідно до статті 8 Закону «Про державну службу», Сейм своєю резолюцією затверджує перелік посад публічних службовців політичної (особистої) відданості в Сеймі, а також єдині посади публічних службовців Офісу Сейму та інституцій, підпорядкованих Сейму. Максимальна дозволена кількість посад публічних службовців та найманих працівників, що працюють за контрактом, затверджується Президією Сейму (вищий орган управління парламентом).

Відповідно до статті 10 Закону «Про державну службу», набір на посаду професійних службовців здійснюється в Офісі Сейму — Канцлером Сейму. Відповідно до статті 16 Регламенту Сейму, службовці фракцій приймаються на роботу і звільняються в установленому законодавством порядку. Кількість службовців фракцій встановлюється з урахуванням кількості членів фракції.

Відповідно до статті 22 Закону «Про державну службу», діяльність державного службовця протягом календарного року оцінюється його прямим керівником. Діяльність керівника оцінюється особою, що прийняла державного службовця на посаду або уповноваженою ним особою. Діяльність державного службовця оцінюється як «бездоганно», «добре» або «незадовільно» [12].

В Парламенті Італії статус таких службовців (посадових осіб) визначається колегіальним органом управління парламенту – «Радою», яка уповноважена визначати правила щодо різних аспектів або організації роботи під керівництвом Голови парламенту після узгодження з представниками служби персоналу. Ці посадові особи беруть безпосередню участь у здійсненні законодавчої або

контрольної функцій парламенту. На «обслуговуючі» або технічні посади (наприклад, охоронці), які не вимагають такої ж специфічної кваліфікації або інших особливостей і не мають прямого зв'язку із законодавчою владою, можуть прийматися контрактні або наймані працівники. У будь-якому випадку ніхто з них не повинен отримувати вказівки ззовні [24].

При відборі на посаду державних службовців найчастіше використовується конкурсна система (Австрія, Литва, Латвія, Польща, США, Туреччина, Франція тощо). Рідше використовується формальний підхід, що враховує отриману освіту (США) та рекомендації з попереднього місця роботи в державних органах, наприклад в Індії [46].

У більшості країн відбір реалізується у вигляді [32; 33]:

- письмових іспитів (перевірка теоретичних знань, рівня іноземної мови);
- співбесіди (перевірка лідерських здібностей).

Особисті співбесіди виявляються найбільш поширеним методом перевірки претендентів на посаду. Проте проблеми з інтерв'ю полягають у тому, що важко гарантувати рівноправне та справедливе ставлення до всіх кандидатів. У більшості країн відсутні спеціальні державні вимоги, які б встановлювали чіткі правила проведення особистих співбесід.

У більшості європейських країн кандидатів відбирає спеціальна комісія, яка оцінює заслуги претендентів на посаду. У функції комісії не входить призначення на посаду. Вона тільки рекомендує, а призначає орган, що оголосив конкурс.

У Литві письмовий іспит є обов'язковим для всіх претендентів. Іспит передбачає багатоваріантний вибір і складається з двох частин:

1. Половина питань присвячена перевірці загальних та юридичних знань. Ця частина складається Департаментом державної служби;

2. Друга половина питань відноситься до конкретної посади і визначається міністерством, що підбирає кандидата на пост.

Наступним кроком є перевірка рівня іноземної мови. Кандидат може вибрати одну іноземну мову – англійську, французьку або німецьку. Іспит з іноземної мови складається з двох частин: письмова частина та розмовна мова. Для складання іспиту з іноземної мови потрібно також зареєструватися на сайті www.testavimas.vtd.lt та обрати дату та час складання. Кандидати не складають цей іспит, якщо мають мовний сертифікат одного із мовних центрів, перелік яких оприлюднюється на відповідному сайті [12].

В Латвійській Республіці усі кандидати на державні посади мають подати в установленому порядку такі документи:

- анкету;
- документи, що підтверджують освітній рівень кандидата;
- письмове підтвердження, що кандидат не підпадає під обмеження закону «Про державну службу»;
- свідоцтво про знання державної мови на високому рівні.

Відібрані по анкетам кандидати складають письмовий тест, де містяться теоретичні та практичні питання. Претендентів на посаду оцінює спеціально створена конкурсна комісія. Вона відбирає одного або кількох кандидатів, які найкращим чином відповідають встановленим вимогам, і, мотивуючи свій вибір, рекомендує їх до зарахування у штат нових працівників. Тому наступним етапом є проходження співбесіди у відповідному державному органі (апараті парламенту), який і приймає остаточне рішення про прийом кандидата на роботу [13].

У Словацькій Республіці [20] відбір кандидатів здійснюється на основі:

- оцінки поданих документів;
- результатів письмового іспиту (перевірка теоретичних знань та за необхідності перевірка рівня іноземної мови). Письмовий тест складається з 30 запитань, на які потрібно дати відповідь протягом 45 хвилин. Тест на знання іноземної мови складається з 20 запитань;
- результатів особистого інтерв'ю (під час інтерв'ю кожен член комісії оцінює відповідь кандидатів від 0 до 5 балів).

В Австрії повідомлення про відкриття нової вакансії разом з вимогами публікується на офіційному сайті парламенту та в газеті «Wiener Zeitung». Також допускається розміщення оголошень в інших ЗМІ, на біржах праці тощо [44]. Відбір кандидатів проходить за наступними етапами:

- письмовий тест, який включає в себе перевірку логічних здібностей (завдання на встановлення логічних зв'язків), «відчуття» мови та перевірку орфографії, аналіз тексту тощо;
- перевірка поведінкових реакцій в реальних ситуаціях (за необхідності);
- інтерв'ю.

Слід також зазначити, що у більшості країн ЄС діє так звана «кар'єрна» модель державної служби. Це означає, що службовець може просуватися по рангах, якщо він здобуває необхідну освіту, проходить тренування, має достатній стаж роботи.

Законодавство країн ЄС не обмежує чисельність державних службовців. Їх кількість може переглядатися при ухваленні бюджету на наступних рік, як у бік збільшення, так і зменшення [22]. Законодавство у сфері державної служби

регулює трудові відносини (умови прийняття на роботу, звільнення, права і обов'язки, оплату праці тощо).

У більшості парламентів керівник апарату є ключовою фігурою у наданні апаратом послуг. Завданням керівника апарату полягає у тому, щоб дбати про те, аби депутати мали у своєму розпорядженні всі засоби, які могли б допомогти їм виконувати свої обов'язки.

Керівник апарату контролює всі адміністративні і секретарські служби, у тому числі бібліотеку, службу постачання, забезпечення приміщеннями і бухгалтерію. У багатьох парламентах керівник апарату відповідає за планування порядку денного та протоколювання засідань парламенту.

Він повинен мати знання й досвід, які дають йому владу й вплив у парламенті. Тому його призначення має особливе значення для парламентської практики. Для забезпечення професійності роботи керівників апарату, парламенти застосовують різні процедури.

У більшості країн керівник апарату призначається керівним органом. Керівний орган представлений у парламентах світу різними адміністративними або політичними органами. Наприклад, у Великій Британії керівник апарату призначається монархом, у Франції - парламентськими бюро, в Ізраїлі - головою парламенту, у Німеччині - головами Ради. Керівники апарату несуть повсякденну відповідальність перед цими керівними органами. У багатьох країнах підібраний керівник апарату повинен отримати схвалення парламенту.

У деяких країнах парламенти самі обирають керівника свого апарату (без залучення якого б то не було керівного органу). Така практика може призвести до перетворення професійної і неполітичної посади керівника апарату на політичну, яка працювала б на користь політичної більшості парламенту.

Керівник апарату може також призначатися главою держави. Наприклад, у Канаді це призначення робиться за рекомендацією Прем'єр-міністра. Лише в небагатьох країнах керівник парламентського апарату призначається урядом. Наприклад, керівник апарату у Швейцарії призначається Федеральною радою.

Більш поширеною практикою, особливо в країнах з усталеними парламентськими традиціями, є внесення подання на призначення Генерального секретаря виключно головою парламенту. Генеральний секретар може бути обраний виключно з числа державних службовців або за регламентом, або за традицією. Наслідком цього є те, що зміна голови парламенту не може бути причиною звільнення Генерального секретаря.

Гіпотетично можуть існувати ситуації, коли Генеральний секретар обирається особисто головою не з числа державних службовців, але такі випадки не є поширеними. Прикладом може слугувати недавній вибір Європейського парламенту, коли Президент обрав особу, яка була офіційно залучена до структури його партії. Але приклад Європейського парламенту, коли працівник парламентської групи перейшов на службу до адміністрації та був інтегрований в її структуру, є поодиноким випадком.

Реальною альтернативою є третій варіант: вважати, що посада Генерального секретаря є особливою, зайняття якої потребує більшого вибору, ніж з-поміж штатних державних службовців вищого корпусу державної служби. Тому це може бути прийняття на роботу за результатами конкурсного відбору, з акцентом на управлінські здібності, а не на досвід парламентської служби.

Так є, наприклад, в Данії, і так було зроблено при заснуванні нових установ після падіння Берлінської стіни, наприклад, у Польщі. У більшості таких випадків,

як правило, найбільш прийнятним є голосування найвищого керівного органу (або навіть проведення пленарного засідання). Таким є стан справ в інших ситуаціях.

Як посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби у парламенті, Генеральний секретар є, у певному сенсі, найбільшим гарантом виконання етичного кодексу під наглядом колегіальних органів управління. Йому може допомагати радник, якого він призначає, або ж будь-який спеціальний комітет, який він запропонував керівництву парламенту.

В Австрії Генеральний секретар Національної ради (нижньої палати парламенту) має статус головного радника Президента Національної ради з правових, фінансових, адміністративних, кадрових і процедурних питань. Ця посадова особа має право працювати на посаді до досягнення віку 65 років [44].

В Австралії ці посади мають назву Секретар Сенату та Секретар Палати. Вони також мають право обіймати посаду до 65 років. Їх основними функціями є наступні: консультування керівництва та членів Парламенту з питань парламентської практики і процедури, привілеїв; виконання ролі керівника адміністрації відповідних парламентських підрозділів [47].

В Канаді Секретар Сенату та Секретар Палати Громад призначаються на посаду генерал-губернатором за рекомендацією уряду. Їх основними обов'язками є наступні: забезпечення вірної форми подання законопроектів; зберігання законів, протоколів та документів; підготовка бюджетів відповідних палат; відповідальність за персонал палат та керівництво ним; функції головного консультанта спікера з процедурних питань; підготовка та видання порядку денного кожного засідання; підготовка офіційних протоколів засідань; прийняття присяги на вірність у нових членів Парламенту; забезпечення правильності роботи підрозділів у процедурному аспекті [48].

У Франції Генеральний секретар Сенату призначається на посаду Бюро Сенату, а Генеральний секретар Національних зборів – Бюро Національних Зборів. Законодавство дозволяє цим службовцям перебувати на посаді до 70 років. Основними повноваженнями визначено наступні: керівництво службами законодавчого органу і службами, відповідальними за ведення протоколів засідань законодавчого органу; допомога голові під час засідань; керівництво адміністративними, бібліотечними й фінансовими службами; керівництво усіма службами законодавчого органу, що забезпечують діяльність голови; допомога голові під час засідань; керівництво адміністративними й фінансовими службами; нагляд за службою у справах міжнародних зносин і протокольною службою [26; 27].

В Німеччині генеральний секретар Бундесрата (вища палата парламенту ФРН) призначається Президентом за погодженням Федеральної ради, а генеральний секретар Бундестагу (нижня палата) призначається його Президентом за погодженням з президією. Граничний термін перебування на державній службі складає 65 років. Його головними повноваженнями є наступні: консультування голови і членів Парламенту з питань законодавства та процедури, підготовка проекту бюджету для розгляду консультативною радою, керівництво адміністрацією палати та нагляд за персоналом тощо [43].

В Парламенті Держави Ізраїль (Кнесеті) Генеральний секретар призначається на посаду Президентом Парламенту, його граничний термін перебування на державній службі складає 65 років. Основними повноваженнями є наступні: підготовка й виконання порядку денного діяльності законодавчого органу (у відповідності з рішеннями президії); надання консультацій з

процедурних питань; контроль за видатковими повноваженнями; відповідальність за адміністративні справи, управління персоналом тощо [49].

В Парламенті Норвегії кандидатура Генерального секретаря висувається Президією і призначається шляхом таємного голосування у Парламенті. Його граничний термін перебування на посаді складає 70 років. Основними повноваженнями є наступні: керівництво службами та підрозділами апарату; планування робочих програм; розробка порядку денного; консультування Президії та комітетів; підтримання міжнародних зносин; зв'язки з королівським палацом, постійними комітетами та міжнародними делегаціями тощо [10].

У Великій Британії Секретар Палати лордів призначається на посаду рішенням Монарха. Він може перебувати на посаді до 65 років. Його основними повноваженнями є наступні: візування усіх законопроектів, надісланих чи повернених Палаті лордів; оголошення королівської санкції на законопроекти; відповідальність за правильність і точність текстів актів Парламенту; кадрові призначення і нагляд за персоналом (як керівник Секретаріату Парламенту); виконання функцій бухгалтера Палати лордів; консультування з питань регламенту і процедури; зберігання протоколів засідань; виконання функцій реєстратора у судових справах Палати лордів тощо [22].

В США Секретар Сенату обирається на посаду Сенатом за рекомендацією партії більшості, а Секретар Палати представників – відповідно Палатою представників. Основними повноваженнями є наступні: допомога в законодавчій роботі парламентаріїв; підписання офіційних документів; зберігання протоколів та інших документів; порядкування фінансовими справами; керівництво адміністративними службами тощо [25].

Керівництво Секретаріатом Парламенту Молдови здійснює Генеральний Секретар, який призначається та звільняється з посади Президентом Парламенту в установленому порядку. Він має одного заступника. Генеральний секретар здійснює такі повноваження:

- здійснює загальну координацію діяльності Секретаріату Парламенту та його структурних підрозділів, секретаріатів парламентських комітетів тощо;
- забезпечує належні умови праці в Секретаріаті;
- представляє Секретаріат у взаємовідносинах з іншими органами державної влади;
- організовує розробку та впровадження стратегій, концепцій діяльності Секретаріату;
- здійснює управління персоналом, затверджує посадові інструкції, регламенти, положення про структурні підрозділи тощо;
- здійснює управління бюджетом, забезпечує реалізацію фінансової та економічної діяльності Секретаріату тощо [14].

4.3. Послуги, які може надавати апарат парламенту, та підходи до оцінки ефективності його діяльності. Моделі організації парламентської служби

Усі парламенти потребують підтримки апарату у вигляді забезпечення їх послугами, приміщеннями й технічними засобами та джерелами інформації. Разом з тим, існують три головні послуги, які апарат може надавати законодавцям: науково-дослідна робота, підготовка документації та адміністративна допомога. У деяких парламентах депутатам надаються всі три типи послуг, в інших - лише два з них доступні, і дуже нечасто існує лише один з типів послуг (як правило, адміністративна допомога).

У парламентській практиці часто присутні послуги науково-дослідного плану. Вони включають пошук інформації, допомогу виборцям в отриманні потрібної їм інформації, законодавчу допомогу, а також консультації з питань представництва й підприємництва. У деяких парламентах усі законодавці мають свій особистий апарат, який надає послуги науково-дослідного характеру (напр., у США). В інших парламентах парламентські або партійні групи наймають персонал для надання науково-дослідних послуг (напр., у Норвегії). Інші парламенти мають централізований парламентський апарат, який працює під керівництвом керівника апарату (Литва).

Майже всі парламенти світу мають парламентські бібліотеки, чимало з яких надають науково-дослідні послуги. У невеликих бібліотеках працює лише один бібліотекар. У більших бібліотеках зайняті не тільки бібліотекарі, але й інші фахівці з широкого кола галузей науки, які виконують для законодавців дослідження і забезпечують їх спеціальними знаннями.

Адміністративні послуги і послуги з підготовки документації надаються у більшості парламентів, однак у кожній країні вони характеризуються різним ступенем доступності, якості й наділення законним статусом. Робота з підготовки документації включає в себе ведення протоколів засідань і розробку законодавчих документів, таких як доповіді, законопроекти і службові записки. Ці послуги можуть надаватися особистим апаратом або апаратом партійних груп, або ж загальнопарламентським апаратом. Апарат, чиї працівники працюють над підготовкою документації, звичайно називається секретаріатом [35].

Адміністративні послуги надаються в усіх парламентах. Серед головних адміністративних функцій можна назвати забезпечення приміщеннями, обладнанням, транспортом, надання телефонних та поштових привілеїв, організація харчування, секретарські й кур'єрські послуги та забезпечення публікації парламентських документів.

У парламентській практиці часто присутні послуги науково-дослідного характеру. Вони включають пошук інформації, допомогу виборцям в отриманні потрібної їм інформації, законодавчу допомогу, а також консультації з питань представництва і політики. У деяких парламентах усі законодавці мають свій особистий апарат, який надає послуги науково-дослідного характеру (напр., у США) крім тих послуг, що їх надає Дослідницька служба Конгресу Бібліотеки Конгресу, яка обслуговує інтереси обох партій, наявних у Конгресі [25].

Головні типи послуг надаються також у законодавчих органах штатів США. Приклад законодавчого органу штату Іллінойс є доволі показовим. Тут Бюро законодавчої інформації виконує широке коло функцій, пов'язаних з правовою і формально-юридичною діяльністю Генеральної асамблеї. Основним завданням



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



Бюро є розробка і підготовка законодавчих актів, в тому числі законопроектів, поправок, резолюцій і доповідей узгоджувального комітету.

Переважна більшість всіх законодавчих актів, розглянутих Генеральною асамблеєю, розробляється апаратом Бюро, який в середньому за дворічний період законодавчих повноважень «видає на гора» понад 25 000 документів. Юристи, до послуг яких вдається Бюро, дають поради юридичного і редакційного характеру законодавцям від обох партій і обох палат, працюючи на позапартійній основі конфіденційних стосунків.

Редакційний апарат Бюро включає також професійний середній юридичний персонал, який розробляє резолюції і дає інші поради щодо складання законодавчих документів. У процесі розробки таких документів Бюро використовує комп'ютерну базу даних чинних законів штату, яку воно постійно оновлює і публікує у міру ухвалення нових законів. Бюро також пропонує і готує формально-юридичні зміни у законі. Воно готує ревізійні законопроекти, які об'єднують декілька законодавчих актів, виправляє юридичні помилки, переглядає, перенумеровує і переформулює закони. Крім того, Бюро готує законопроекти, що кодифікують окремі частини закону, і здійснює реорганізацію органів виконавчої влади за розпорядженням губернатора. Перебуваючи під контролем спільного комітету у справах законодавчих допоміжних служб, Бюро має колегію у складі 12 членів, по три з яких призначає кожен з членів спільного комітету.

Організація підрозділу законодавчих досліджень є практично аналогічною. Як головний дослідницький орган Генеральної асамблеї штату Іллінойс (за встановленими законом обов'язками) підрозділ збирає інформацію про діяльність уряду і стан економіки штату, вивчає наслідки дії конституційних положень і

попередньо ухвалених законів, розглядає важливі питання державної політики і питання, які представляють інтерес для населення штату, а також проводить дослідження та надає інформацію, яка необхідна членам Генеральної асамблеї. Підрозділ надає неупереджену, об'єктивну, підтверджену документами і своєчасну інформацію [35].

В парламентах деяких країн парламентські або партійні групи наймають персонал для надання дослідницьких послуг (наприклад у Норвегії). В інших країнах парламенти мають централізований парламентський апарат, який працює під керівництвом керівника апарату (наприклад, у Литві та Україні).

Існують два основні підходи до оцінки роботи апарату парламентів, а саме: оцінка працівників апарату відповідно до продуктивності їхньої праці та оцінка ефективності апарату за результатами роботи законодавців. Як головні показники для оцінки результатів діяльності апарату можна також розглядати кількісний склад апарату, наявність інформації, необхідної законодавцям, професіоналізм апарату та існування програм його підготовки.

Важливим показником оцінки ефективності апарату міг би вважатися кількісний склад апарату. Можна було б припустити, що більш численний апарат працює більш ефективно. Однак, часто збільшення чисельності апарату призводить до зменшення коефіцієнта його корисної дії, тому що чим компетентніший персонал, тим більше альтернатив перед ним розкриється. Більш численний апарат здатний готувати якісніші матеріали і допомагати законодавцям приймати рішення, що ґрунтуються на наявній інформації. Більш численний апарат також споживає більше ресурсів і/або часу. Однак, термін «ефективно виконана робота» означає, що на виході отримано кондиційний продукт.

Важливо також, щоб продукт, який виробляє апарат, доходив до законодавців. Для прийняття рішень, які б ґрунтувались на наявній інформації, необхідні ефективні засоби її отримання. Наявність у законодавців інформації можна розглядати як ще один показник ефективності діяльності апарату.

Крім того, важливо, щоб законодавець, незалежно від того, належить він до більшості чи меншості, міг користуватися послугами апарату. У більшості парламентів депутати забезпечені певним гарантованим мінімумом послуг апарату. Як вже зазначалось, у деяких парламентах законодавці самі наймають особистий апарат і використовують власні або партійні кошти, що забезпечує їм доступ до послуг апарату.

Багато європейських експертів [2; 38; 40; 41] зазначають, що фактично основною функцією парламенту є представництво інтересів народу та втілення його суверенітету. Враховуючи вищевикладене, кожен парламентарій повинен мати рівні права зі своїми колегами, особливо на доступ до інформації та висловлювання думок, але також на однакове забезпечення своїх основних функцій (щодо помічників, секретаріату, офісів або транспортних засобів тощо). Основне завдання під час організації забезпечення депутатських повноважень зводиться до того, щоб рівний доступ до інформації та засобів діяльності став можливим для кожного. Це має бути першочерговим завданням парламентської служби.

Для підвищення коефіцієнту корисної дії парламентського апарату в продукуванні інформації і передачі її депутатам парламент може організувати програми професійної підготовки працівників апарату [5].

Програми професійної підготовки допомагають новим працівникам апарату набути знання з конкретних питань поточної парламентської роботи, а отже

роблять роботу апарату більш ефективною [34]. Через це існування програм професійної підготовки є ще одним показником ефективності апарату.

Професійна підготовка не повинна обмежуватися лише апаратом [7]. Законодавцям слід знати, як ефективно скористатися послугами апарату. Тому проведення установчих засідань для законодавців (про те, як вони могли б ефективно користуватися послугами апарату) може зробити роботу законодавців більш продуктивною. Це особливо є характерним для парламентів, де відсутній особистий апарат. Разом з тим, такі установчі засідання будуть корисними і для тих законодавців, які мають особистий апарат.

Як вже зазначалось, однією з основних особливостей державної (публічної) служби є те, що вона повинна бути відносно автономною по відношенню до інших органів влади. Це твердження безумовно притаманне для будь-якої системи поділу влади, але – найбільше – для так званих «парламентських форм правління». Як зазначають європейські експерти [3; 5; 38; 40], це вимагає якісної системи добору персоналу з урахуванням специфіки служби, уникнення будь-якої зовнішньої залежності (приватної або публічної), здатності надавати членам парламенту послуги належної якості, які виконавча влада та/або президент можуть очікувати від системи державного управління. Це величезний виклик, і можна побачити, що в реальності ці принципи були розроблені та втілені в життя з деякими відмінностями залежно від специфіки конкретної країни.

Організація парламентської публічної служби, як правило, розглядається як прерогатива керівництва парламенту. Організаційна структура може визначатися внутрішніми актами, а її підготовку або адаптацію може бути доручено окремому органу [1].

Як правило, але не завжди, організаційна структура поділяється на департаменти, які забезпечують законодавчий процес або здійснення контрольної функції за діяльністю уряду, та багатофункціональні департаменти (інколи це пояснює їх відмінність від вищого адміністративного керівництва і навіть відмінність між політичними органами, відповідальними за управління парламентом («квестори» у Бельгії, Франції чи Італії для багатофункціональних департаментів). Ця різниця в організації не обов'язково відповідає різниці в статусі. Це більш функціональна відмінність і спосіб введення більшої прозорості та плюралізму. У будь-якому випадку, відмінності між департаментами виправдовують відмінності у процедурі їх кадрового забезпечення (тобто всі кадрові рішення мають ухвалюватися на рівні парламенту). Серед департаментів, що забезпечують законодавчий процес, можна виділити ті, що забезпечують проведення пленарних засідань, та ті, що забезпечують діяльність комітетів, але без різниці в їх статусі. Часто може запроваджуватися правило щодо «ротації» державних службовців між різними департаментами (наприклад, у Парламенті Франції) [26; 27].

Закріплення ключових принципів організації державної служби у європейських державах, подібно до України, здійснюється на рівні національних Конституцій із подальшою детальною регламентацією питань її функціонування в рамках спеціального законодавства та підзаконних нормативних актів відповідних органів державної влади. У зв'язку з цим слід приділити увагу проблемі співвідношення загального нормативного регулювання державної служби як такої та служби в апараті парламенту. Враховуючи вищевикладене, можна виділити два основних підходи до регламентації питань парламентської служби у європейських державах:

1) Включення парламентської служби до державної із виділенням в особливу категорію й, відповідно, з наявністю чи відсутністю нормативного закріплення тих чи інших специфічних рис, притаманних лише парламентській службі (ФРН, Франція, Італія, Іспанія, Нідерланди та ін.);

2) Повне відокремлення парламентської служби від державної як сутнісно різних інститутів, одним з компонентів чого виступає й наявність окремого нормативного масиву регулювання питань парламентської служби (Латвія, Чехія та ін.);

3) Країни, в яких існує однаковий статус для всіх державних службовців, але державні службовці, що працюють у парламенті, користуються особливими умовами оплати праці (її розмір вище), а саме: Данія, Греція, Словаччина та ін.;

4) Країни, в яких є однаковими закони щодо правового статусу та заробітної плати для всіх державних службовців (Австрія, Ісландія, Швеція, Болгарія, Хорватія, Литва, Республіка Північна Македонія, Сербія, Словенія тощо).

Закон ФРН про федеральну державну службу від 5 лютого 2009 року з останніми змінами станом на червень 2017 року (Bundesbeamtengesetz або BBG) у §129 визначає, що державні службовці обох палат парламенту (Бундестагу та Бундесрату), а також Федерального конституційного суду є державними службовцями федерації. Їх призначення, звільнення та вихід на пенсію здійснюються Президентами відповідних вказаних органів, кожен з яких виступає й вищою службовою інстанцією для відповідного чиновника. Слід відзначити, що наведена норма включена до розділу 10 Закону, присвяченого регулюванню спеціальних юридичних відносин державної служби, до яких німецький законодавець також відносить проходження державної служби науковим і управлінським персоналом федеральних університетів (§130), торкаючись й



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



питання почесних державних службовців (§133). При цьому на державних службовців Бундестагу та Бундесрату поширюються загальні положення Закону ФРН про федеральну державну службу із низкою передбачених у них винятків та доповнень стосовно саме цієї категорії державних службовців (зокрема, абзац п'ятий §24, абзаци перший та третій §32, абзац перший §40 тощо). Сказане дозволяє говорити про приналежність відповідних працівників апарату парламенту ФРН до державних службовців із закріпленням за ними спеціального статусу. Подальше регулювання здійснюється вже підзаконними нормативними актами конкретної палати парламенту або її президента [43].

Керівництво Адміністрацією Бундестагу покладається на Директора Бундестагу як вищу посадову особу Адміністрації, який виконує ці повноваження від імені Президента Бундестагу. Саме Адміністрація наділяється обсягом функцій та завдань, властивих для апарату парламенту, а також забезпечує захист депутатів та будівлі парламенту за допомогою власної поліції. Загалом, в науково-аналітичній літературі стосовно державної служби в палатах німецького парламенту відзначається, що «чи не єдиною особливістю служби в цих органах є специфіка управління, що обмежується рамками самих інституцій».

Подібна практика віднесення працівників апарату парламенту до державних службовців притаманна й французькій системі державного управління, що прослідковується у положеннях базових законодавчих актів з цих питань, зокрема Закону Франції про статутні положення стосовно публічної служби держави від 11 січня 1984 року № 84-16 (з останніми змінами від 15 квітня 2017 року). При цьому загальне законодавство, що регламентує права та обов'язки державних службовців, їх гарантії, порядок доступу до державної служби, кар'єрне просування тощо, залишає багато простору для нормативного регулювання



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



особливостей проходження державної служби в парламенті самим палатам двопалатного законодавчого органу. Останні ж і визначають специфіку конкурсного відбору, встановлюють обсяг повноважень, закріплюють порядок звільнення та інші питання функціонування відповідних структурних підрозділів своїх апаратів та державних службовців, які в них працюють. З огляду на це окремі питання взаємодії, до прикладу, верхньої палати французького парламенту (Сенату) з його адміністрацією (генеральним директоратом, управліннями, фракційними бюро тощо) визначаються актами самого Сенату, в тому числі його Регламентом [26; 27].

Досвід правового регулювання публічної служби в Литві свідчить про можливість ефективного та взаємоузгодженого нормативного врегулювання, на рівні одного законодавчого акту, засад організації державної служби не лише в різних органах державної влади (зокрема, й в Апараті Парламенту), але й стосовно різних типів та категорій посад держслужбовців, в основі виокремлення яких лежить відмінна правова природа та функціональна спрямованість діяльності останніх. Базуючись на єдиних для всіх принципах та керівних положеннях, литовський законодавець диференціює порядок прийняття та звільнення з роботи, права та обов'язки, відповідальність та інші аспекти діяльності окремих типів державних службовців [12].

В Австрії парламентська служба є різновидом державної служби [44]. Для підтримки діяльності Парламенту утворюється Парламентська дирекція, яка підпорядковується Президенту Національної Ради. Відповідно до статті 14 Регламенту Національної Ради, службовці Парламентської дирекції прирівнюються у правах до інших державних службовців. Призначення

службовців Парламентської дирекції є прерогативою Президента Національної Ради.

Для державної служби Австрії характерні риси «кар'єрної» моделі. Тільки державні службовці можуть бути призначені на посади вищого рівня у відповідній сфері діяльності, причому до призначення на вищу посаду службовець повинен чекати протягом певного періоду часу («час очікування»). Тривалість очікування залежить від рівня посади. На початку кар'єри кожен працівник повинен пройти вступний навчальний курс. Надалі, для просування по кар'єрній сходинці, службовець повинен відвідувати курси підвищення кваліфікації. Стосовно цих курсів, однак, не існує конкретних вимог. Згідно із загальним правилом, державні службовці проходять відповідне навчання впродовж трьох років з моменту вступу на посаду.

В Польщі формування та діяльність внутрішніх органів обох палат парламенту (включно з їх апаратами, функції яких покладено на канцелярії Сейму та Сенату) здійснюється підзаконними нормативними актами відповідної палати за принципом повної автономії: палати самостійно визначають функції, завдання, організаційну структуру та бюджет своїх інституцій, не будучи залежними від жодної іншої гілки влади або державного органу, та за відсутності фундаментального закону з цих питань. Канцелярії Сейму та Сенату забезпечують правову, організаційну, дорадчу, фінансову та технічну спроможності обох палат польського парламенту, створюючи для депутатів, парламентських клубів, груп та команд технічні й фінансові умови для виконання покладених на них повноважень [17].

Канцелярія Сейму функціонує, серед іншого, відповідно до положень постанови Сейму Республіки Польща від 30 липня 1992 року, якою затверджено



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



його Регламент, Закону Республіки Польща про здійснення мандата депутата та сенатора від 9 травня 1996 року та Статуту Канцелярії Сейму. В рамках вказаної постанови питанням діяльності Канцелярії Сейму присвячено розділ IV та, певною мірою, розділ IVa (із низкою додаткових положень, що містяться в інших розділах документу), які визначають: завдання та цілі функціонування цього органу; деякі аспекти надання Канцелярією доступу громадськості до певної інформації (в тому числі щодо стану довкілля); порядок призначення начальника Канцелярії Сейму та його заступників, їх відкликання та основних обов'язків і сфер відповідальності; взаємодії працівників Канцелярії із лобістами та низку інших. Конкретна ж організаційна структура та окремі повноваження керівництва Канцелярії Сейму встановлюються його Статутом, що затверджується наказом Маршала Сейму Республіки Польща. Подібну ієрархію нормативного регулювання передбачено й стосовно верхньої палати польського парламенту – Сенату.

До держав, де правовий статус апарату парламенту свідчить про його відокремленість від інституту державної служби, можна віднести також Латвію та Чехію. Виходячи зі змісту частини першої статті 3, частини першої статті 4 та низки інших положень Закону Латвійської Республіки про державну цивільну службу від 7 вересня 2000 року (зі змінами, внесеними 14 вересня 2006 року) державними службовцями законодавець визначає лише працівників Державної канцелярії, міністерств, Секретаріату віце-прем'єр-міністра або міністра з особливих доручень чи державних адміністрацій, підпорядкованих міністерствам та вказаним посадовим особам. При цьому на таких державних службовців повинні бути покладені особливі функції та повноваження, пов'язані з виконанням секторальної політики або стратегії розвитку, координацією секторальної діяльності, контролем фінансових ресурсів, розробкою законопроектів або

контролю за їх просуванням, прийняття адміністративно-розпорядчих рішень тощо. Вказаний Закон регулює усі ключові аспекти організації та проходження державної служби, згадувані нами вище. Загалом система державної служби повністю підпорядкована Кабінету міністрів Латвії, що й обумовлює регулювання питань державної служби, поруч із вказаним Законом, розпорядженнями уряду, що стосуються детальних класифікацій посад державних службовців, системи оплати їх праці та ін. У структурі ж Сейму Латвійської Республіки функціонує Адміністрація, яку очолює Генеральний секретар та яка складається з канцелярії та низки департаментів, питання формування порядку діяльності та персонального складу яких, як і Адміністрації загалом, здійснюється самостійно парламентом [13].

Подібні принципи організації державної служби та апарату парламенту закріплені й на рівні законодавства Чехії. Об'ємний та детальний Закон Чеської Республіки про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ (Закон про службу) від 26 квітня 2002 року (останні зміни від 12 листопада 2010 року) до державних службовців відносить лише працівників адміністративних установ, в першу чергу підпорядкованих уряду [55].

Регламентуючи правовідносини, що виникають при наданні Чеською Республікою послуг своєму населенню державними службовцями в частині організації державної служби, підготовки осіб для її здійснення, окреслюючи питання взаємодії держслужбовців із адміністративними установами, оплату їх праці та багато інших аспектів, Закон залишає простір і для подальших розпоряджень Уряду Чеської Республіки, що приймаються з тих же питань класифікації посад та систем оплати праці, що й відповідні підзаконні акти

Латвійської Республіки. Для забезпечення діяльності обох палат чеського парламенту функціонують управління, відповідно, Палати депутатів та Сенату, що утворюються самостійно парламентом, який і регулює всі потрібні аспекти їх діяльності.

Однією з особливостей парламентської публічної служби є той факт, що будь-який контракт має відповідати принципу «верховенства права» – тобто бути врегульованими нормативно-правовими актами до моменту працевлаштування – і що працевлаштування та управління здійснюються через найбільш прозорі та об'єктивні процедури. Це стосується Бельгії, Фінляндії, Греції, Ісландії, Нідерландів, Норвегії, Польщі, Румунії, Словаччини та Сполученого Королівства.

Протягом своєї кар'єри колективні та індивідуальні права державних службовців (працівників парламентських секретаріатів) повинні бути захищеними різними шляхами оскарження: внутрішніми (за допомогою колективних органів, дисциплінарних або управлінських комісій) або зовнішніми (у судовому порядку). Здійснення зовнішнього нагляду залежить від рівня наданої адміністративної автономії.

У більшості випадків право на судове оскарження не обмежується, але у деяких випадках воно може бути обмежено в силу «внутрішнього акту парламенту». Це стосується Франції (відсутність можливості судового оскарження колективних спорів у випадках, передбачених конституцією), а також Італії, де організована належна внутрішня процедура оскарження. Тим не менш, тенденція полягає в тому, щоб зменшити кількість тих скарг, які розглядаються за внутрішньою процедурою, особливо в світлі зростаючого занепокоєння з боку громадськості щодо прозорості та рівності. Однозначно можна стверджувати лише



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



наступне: те, що є прийнятним – з огляду на принцип розподілу влад – для суддів, є значно менш прийнятним для виконавчої гілки влади.

Підведення підсумків

Очікуваним результатом навчання за цим навчальним курсом є:

- засвоєння знань про сутність та значення парламенту в системі органів державної влади, зміст та напрями парламентської діяльності;
- розуміння основних завдань і особливостей реалізації парламентської реформи в Україні;
- оволодіння інформацією про основні форми та методи організації роботи Парламенту та його членів, особливості функціонування апарату (секретаріату) парламенту.

Підвищення кваліфікації (за цим навчальним курсом) здійснюється для усіх працівників Апарату Верховної Ради, зокрема для працівників, вперше прийнятих на державну службу, а також при просуванні та зайнятті вищої посади в Апараті Верховної Ради. Зміст навчання спрямований на оновлення та поглиблення професійних компетентностей державних службовців з питань парламентаризму та парламентської діяльності, а також спеціальних фахових знань та умінь в галузі публічного управління і адміністрування.



щодо державної служби. – Режим доступу:
<http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28963.pdf>. – Назва з екрану.

6. Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>. – Назва з екрану.

7. Лазукова Е. Наем и карьера государственных служащих / Евгения Лазукова. — С. 181–185.

8. Міжнародний досвід застосування поліграфа при прийнятті на державну службу. Матеріали Європейського інформаційно-дослідницького центру щодо державної служби. – Режим доступу:
<http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28956.pdf>. – Назва з екрану.

9. Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу:
<https://rada.gov.ua/en>. – Назва з екрану

10. Офіційний сайт Парламенту Норвегії. – Режим доступу:
<https://www.stortinget.no/en/In-English>. – Назва з екрану

11. Офіційний сайт Парламенту Естонії. – Режим доступу:
<https://www.riigikogu.ee/en/parliament-of-estonia>. – Назва з екрану

12. Офіційний сайт Парламенту Литви. – Режим доступу:
https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_k=2. – Назва з екрану

13. Офіційний сайт Парламенту Латвії. – Режим доступу:
<http://www.saeima.lv>. – Назва з екрану

14. Офіційний сайт Парламенту Молдови. – Режим доступу:
www.parlament.md. – Назва з екрану

15. Офіційний сайт Парламенту Грузії. – Режим доступу:
<http://www.parliament.ge/en>. – Назва з екрану

16. Офіційний сайт Парламенту Данії. – Режим доступу: <https://www.thedanishparliament.dk>. – Назва з екрану
17. Офіційний сайт Парламенту Республіки Польща. – Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/english/sejm/sejm.htm>. – Назва з екрану
18. Офіційний сайт Парламенту Іспанії. – Режим доступу: <http://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/cortesgenerales/index.html?lang=en>. – Назва з екрану
19. Офіційний сайт Парламенту Греції. – Режим доступу: <https://www.hellenicparliament.gr/en>. – Назва з екрану
20. Офіційний сайт Парламенту Словачії. – Режим доступу: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?Lang=en>. – Назва з екрану
21. Офіційний сайт Парламенту Королівства Нідерланди. – Режим доступу: <https://www.houseofrepresentatives.nl>. – Назва з екрану
22. Офіційний сайт Парламенту Сполученого Королівства. – Режим доступу: <https://www.parliament.uk>. – Назва з екрану
23. Офіційний сайт федерального парламенту Бельгії. – Режим доступу: https://www.belgium.be/fr/la_belgique/pouvoirs_publics/autorites_federales/parlement_federal. – Назва з екрану
24. Офіційний сайт Палати депутатів Італійської Республіки. – Режим доступу: <https://en.camera.it>. – Назва з екрану
25. Офіційний сайт Палати Представників США. – Режим доступу: <https://www.house.gov>. – Назва з екрану
26. Офіційний сайт Сенату Французької Республіки. – Режим доступу: <http://www.senat.fr>. – Назва з екрану

27. Офіційний сайт Національної Асамблеї Французької Республіки. – Режим доступу: <http://www.assemblee-nationale.fr>. – Назва з екрану

28. Парламентська служба у країнах ЄС та Австралії. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України. – Київ, 2017, 10 с. - Режим доступу: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29349.pdf>. – Назва з екрану.

29. Положення про Апарат Верховної Ради України, затверджений розпорядженням Голови Верховної Ради України № 769 від 25 серпня 2011 року. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-rg>. – Назва з екрану.

30. Постанова Верховної Ради від 17 березня 2016 року «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України». - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19>. – Назва з екрану.

31. Правила етичної поведінки державних службовців. Матеріали Європейського інформаційно-дослідницького центру щодо державної служби. – Режим доступу: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29069.pdf>. – Назва з екрану.

32. Прийняття на державну службу в країнах Європейського Союзу. Матеріали Європейського інформаційно-дослідницького центру щодо державної служби. – Режим доступу: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28975.pdf>. – Назва з екрану.

33. Проведення конкурсного відбору та зразки тестових завдань для вступу на державну службу. Матеріали Європейського інформаційно-дослідницького центру щодо державної служби. – Режим доступу: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28993.pdf>. – Назва з екрану

34. Устойчивость реформ государственной службы в центральной и восточной Европе спустя пять лет после вступления в ЕС [Електронний ресурс] — Режим доступу до ресурсу : http://www.sigmaweb.org/publications/Galina_Rus_SP44_070509.pdf

35. Денисов В. Методологія сучасного парламентаризму / В.Денисов // Генеза. — 1998. — № 1–2. — С. 180–187.

36. Журавський В. Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретико-правовий аспект: Монографія. / В.Журавський. — К., 2001. — 248 с.

37. Мироненко Є. Політологічний аналіз теорії дослідження парламентаризму: умови розвитку в сучасній Україні / Є. Мироненко // Персонал. — 2007. — № 6.

38. Політична енциклопедія. / Редкол.: Ю.Левенець (голова), Ю.Шаповал (заст.голови) та ін.. - К.: Парламентське вид-во, 2011. — 808 с.

39. Політологічний енциклопедичний словник / Упоряд.: В. П. Горбатенко; За ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. — К.: Генеза, 2004.

40. Політологічний словник: Навч. посібн. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. М. Ф. Головатого, О. В. Антонюка. — К.: МАУП, 2005.

41. Шаповал В., Феномен парламенту. Спроба наукового тлумачення дефініції / В.Шаповал, Журавльова Г. // Віче. — 2000. - №2. — С.12-17.

42. Влада народу: Український парламентаризм від віча Київської Русі до Верховної Ради України // Україна. — 1997.— № 1–2. — С. 3–12.

43. Доморослий В. Біля витоків українського парламентаризму // Віче. — 1999. - № 4. — С. 131–137

44. Іванченко Р. Історія без міфів: бесіди з історії української державності / Р.Іванченко. – К.: МАУП, 2007. – 624 с.
45. Смолій В., Ричка В. Влада народу. Український парламентаризм: від Віча Київської Русі до Верховної Ради // Україна – Юкрейн. — 1997. — № 12. — С. 7 – 11.
46. Толочко А.П. Князь в Древней Руси: власть, собственность, идеология / А.П.Толочко. – К., 1992.Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади розвитку українського парламентаризму / Ю.С.Шемшученко // Право України. - 1998. - № 1.
47. Виборче законодавство України: стан, шляхи та перспективи вдосконалення : Матеріали засідань науково-практичного семінару з проблем виборчого законодавства України / Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К. : Ін-т законодавства ВР України, 2011. – 263 с.
48. Федоренко Г. Парламентська прерогатива приймати закони. Традиції і реалії // Віче. — 1997. — № 8. — С. 30–36.
49. Шаповал В., Борденюк В., Журавльова Г. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні. — К., УАДУ, 2000.
50. Office of Personnel Management [Електронний ресурс] — Режим доступу до ресурсу: www.opm.gov
51. Hermet G. Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques /G. Hermet, B. Badie, P. Birnbaum. – 3ème éd. – Paris: Dalloz, 2001. – 287 p.
52. Raynaud P. Dictionnaire de philosophie politique / P. Raynaud, S. Rials. – Paris: PUF, 1996. – 395 p.
53. Shcherbak N. Civil service reform in Ukraine: current status and new objectives to be attended/ N. Shcherbak. // Nauka I Studia, Przemysl, 2014. – № 10 (120). – P. 94