

Інформація за іншими предметними напрямками досліджень за спеціалізаціями в галузі знань 08 – “Право”

УДК 351.751

НИЖНИК А.І., аспірант ДНУ ПБП НАПрН України, перший заступник керівника
Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України.

**СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ
ПАРЛАМЕНТСЬКОЮ УСТАНОВОЮ ЯК ОСНОВИ УДОСКОНАЛЕННЯ
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ
ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ**

***Анотація.** У статті на основі порівняльного аналізу конституційних практик європейських парламентів окреслено сучасні тенденції у вітчизняній парламентській практиці щодо оптимізації системи управління парламентською установою в умовах існуючої коаліційної моделі організації влади. Охарактеризовано особливості організаційно-правового механізму управління парламентською установою як інтегрованої складової забезпечення здійснення внутрішнього та зовнішнього парламентського контролю.*

***Ключові слова:** система управління парламентською установою, особливості організаційно-правового механізму управління парламентською установою, організаційно-правовий механізм парламентського контролю.*

***Summary.** The article, based on a comparative analysis of the constitutional practices of European parliaments, outlines current trends in national parliamentary practice to optimize the parliamentary institution management system in the current government coalition model. The organizational and legal management mechanism peculiarities of a parliamentary institution as an integrated component of ensuring the implementation of internal and external parliamentary control are described.*

***Keywords:** parliamentary institution management system, features of the organizational and legal mechanism of management of a parliamentary institution, organizational and legal mechanism of parliamentary control.*

***Аннотация.** В статье на основе сравнительного анализа конституционных практик европейских парламентов очерчены современные тенденции в отечественной парламентской практике относительно оптимизации системы управления парламентским учреждением в условиях существующей коалиционной модели организации власти. Охарактеризованы особенности организационно-правового механизма управления парламентским учреждением как интегрированной составляющей обеспечения осуществления внутреннего и внешнего парламентского контроля.*

***Ключевые слова:** система управления парламентским учреждением, особенности организационно-правового механизма управления парламентским учреждением, организационно-правовой механизм парламентского контроля.*

Постановка проблеми. Як відомо, у 2004 році українським парламентом було зроблено черговий крок конституційного реформування, пов'язаний зі зміною існуючої тоді президентсько-парламентської форми державного правління на парламентсько-президентську та впровадженням парламентсько-урядової коаліційної моделі організації влади. Ідеологія функціонування такої владної моделі передбачає посилення ролі

депутатських фракцій (партій) в організації роботи законодавчого органу та реалізації ним контрольної функції на принципово нових засадах, що зумовлюють існування відповідного (якісно нового) організаційно-правового механізму здійснення парламентського контролю як зовнішнього, так і внутрішнього. Саме тоді у Основному Законі України (Законом від 08.12.04 р. № 2222) зафіксовано, а пізніше Законом від 21.02.14 р. № 742² відновлено моноцентричні засади з управління парламентською установою. Йдеться про спробу централізації в особі Голови Верховної Ради України повноважень з організації роботи парламенту та його Апарату, а також координації діяльності комітетів і тимчасових комісій.

Однак ця прогресивна політико-правова новела лишилася непоміченою як у наукових колах, так і експертних, що засвідчує актуальність такого дослідження.

Отже, науковий інтерес представляють як теоретичний, так і практичний аспект впровадження моноцентричних засад в системі управління парламентською установою в умовах існування парламентсько-президентської форми правління в Україні відповідно у період з 2006 по 2010 роки та з 2014 року по теперішній час.

Метою статті є визначення тенденцій розвитку існуючої системи управління парламентською установою у контексті удосконалення організаційно-правового механізму здійснення парламентського контролю в умовах функціонування парламентсько-урядової коаліційної владної моделі, а також постановка питання про необхідність наукового прогнозування алгоритму системної модернізації парламентського контролю.

Виклад основного матеріалу. Зважаючи на відсутність у вітчизняному науковому дискурсі будь-яких науково-обґрунтованих позицій щодо централізації в особі спікера повноважень з організації роботи парламенту та його Апарату, автором цього дослідження зроблено припущення, що це скоріш за все вітчизняний конституційно-правовий феномен, а не адаптація практик національних парламентів держав-членів ЄС з розвинутими традиціями парламентаризму.

Доведення істинності висунутої гіпотези здійснено шляхом:

- 1) аналізу стану законодавчого втілення конституційованих моноцентричних засад в управлінні парламентською установою;
- 2) порівняльного аналізу відповідних положень конституцій держав-членів ЄС;
- 3) опис нормативно визначеного (де-юре) організаційно-правового механізму управління вітчизняною парламентською установою як інтегрованої складової забезпечення здійснення внутрішнього та зовнішнього парламентського контролю.

Аналіз тенденцій розвитку існуючої системи управління парламентською установою зроблено на основі теоретичних засад організації соціальних систем та сучасної філософії управління.

1. Характеристика конституційованих параметрів, спрямованих на оптимізацію системи управління парламентською установою

Для з'ясування нових параметрів конституційованої системи управління парламентською установою вихідне значення мають відповідні положення Конституції України.

Так, порівняно з попередньою редакцією статті 88 Конституції України закріплення та поєднання на конституційному рівні повноважень Голови Верховної Ради України щодо організації роботи Верховної Ради України й Апарату, а також координації діяльності комітетів і тимчасових комісій є кроком у напрямку централізації влади, що мав би посилити роль спікера у здійсненні управління парламентською

² Відомості Верховної Ради України. 2014. № 11. Ст. 143.

установою. Ця теза впливає зі змісту положень статті 88 Конституції України, що діяли у період з 01.01.2006 р. до 30.09.2010 р., а також діють нині, починаючи з 02.03.2014 р. [1].

У тексті Конституції України стосовно діяльності (роботи) Верховної Ради України одночасно вживаються такі мовні конструкції:

1) порядок роботи Верховної Ради України встановлюється законом (частина п'ята статті 83);

2) законом визначається організація і порядок діяльності Верховної Ради України (пункт 21 частини першої статті 92);

Голова Верховної Ради України організовує роботу Верховної Ради України, координує діяльність її органів (пункт 2 частини другої статті 88); організовує роботу Апарату Верховної Ради України (пункт 5 частини другої статті 88). При цьому, більш широке за змістом повноваження "організовує роботу Верховної Ради України" (пункт 2 частини другої статті 88) охоплює стандартне для всіх спікерів парламенту повноваження "веде засідання Верховної Ради України" (пункт 1 частини другої статті 88). Тому особливості реалізації спікером повноваження щодо ведення засідань Верховної Ради України винесено за межі цієї статті.

Якщо виходити з логіки відповідної терміносистеми, що притаманна конституційному праву, можна стверджувати про первинне (нормотворче) та похідне (правозастосовне) юридичне значення формулювань "організація і порядок діяльності Верховної Ради України" та "організовує роботу Верховної Ради України". Адже, зміст першого визначається виключно шляхом законодавчого врегулювання (частина перша статті 92 Конституції України), а зміст другого поняття розкривається через регламентне унормування порядку та способу здійснення Головою Верховної Ради України специфічної управлінської діяльності (стаття 88 Конституції України). Інакше кажучи, Голова Верховної Ради України зобов'язаний (це вимога частини другої статті 19 Конституції України) організувати роботу парламенту шляхом здійснення повсякденної адміністративно-розпорядчої роботи, що пов'язана з безпосередньою організацією реалізації парламентом його функцій, у тому числі і контрольної. Таким чином можемо стверджувати, що Основним Законом України управління парламентською установою виділене з класичного державного управління як особливий вид управлінської діяльності.

Оскільки згідно з теоретичними засадами соціального і публічного управління цим видам управління притаманні загальні управлінські риси (цілепокладання, владний вплив на керовану підсистему, контроль за виконанням управлінського рішення і таке інше), то вони так само проявляються і в управлінні парламентською установою, однак зі своїми особливостями. Зважаючи на те, що положення статті 88 Конституції України й досі офіційно не тлумачилися Конституційним Судом України, з метою з'ясування змісту словосполучення "організовує роботу" у сенсі здійснення управлінської діяльності звернемося до академічного (широкого) трактування терміну організація як управлінської функції.

У великому енциклопедичному юридичному словнику зазначений термін визначено так: організація – одна з універсальних функцій соціального, зокрема державного, управління. В такому розумінні організація означає складову змісту управлінської діяльності щодо упорядкування певних суспільних відносин (об'єктів управління), раціональної побудови органів (Апарату) управління (суб'єктів управління), а також системи управління в цілому як сукупності відповідних управлінських елементів, що перебувають у зв'язках і відносинах між собою і утворюють органічну цілісність, єдність. У державному управлінні така діяльність спрямована на створення відповідних державних органів, нормативно-правове закріплення їх структури, функцій та

компетенції, а також на організаційно-структурну перебудову системи державного управління у разі її невідповідності цілям і завданням соціально-економічного розвитку суспільства та зумовленим цим змісту і новим завданням управлінської діяльності [2]. Відповідно у тексті Основного Закону України (стаття 88) словосполучення “організовує роботу” вжито не як функцію управління, а у вузькому значенні як одне з конституційних повноважень керівника парламенту, що має реалізовуватися ним виключно у межах парламентської установи в порядку визначеному Регламентом.

З точки зору формально-юридичної логіки імперативний характер формулювань “організовує роботу Верховної Ради України” та “організовує роботу Апарату Верховної Ради України” свідчить про всю повноту влади Голови Верховної Ради України в одноосібному (на засадах єдиноначальності) здійсненні обох цих повноважень, якщо не зважати на існуючу конституційну процедуру обрання парламентом першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України та призначення керівника Апарату. Тут доречно нагадати, що у тексті Конституції України (стаття 108), яка втратила чинність з 28 червня 1996 року, містилося таке формулювання – “Перший заступник Голови Верховної Ради України і заступник Голови Верховної Ради України виконують за уповноваженням Голови Верховної Ради України окремі його функції і заміщають Голову в разі його відсутності або неможливості здійснення ним своїх обов’язків” [3]. Наразі у тексті статті 88 Конституції України відсутній припис як про заборону, так і можливість делегування Головою Верховної Ради України будь-якого свого повноваження. Тож питання меж законодавчої інтерпретації положень статті 88 Конституції України щодо регламентування порядку їх реалізації виключно Головою Верховної Ради України чи також і його заступниками є дискусійним.

У зв’язку з цим цілком природно виникає запитання щодо унормування функціональної ролі та меж компетенції заступників спікера в організаційно-правовому механізмі управління парламентською установою. Адже факт закріплення у частині першій статті 88 Конституції України посад першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України інституційно обумовлює функціонування постійно діючої президії Верховної Ради України як колегіального органу управління парламентом.

Разом з тим, у нині діючому Регламенті Верховної Ради України не описано повноваження постійно діючої Президії як керівного органу Верховної Ради України чи можливість видання нею колегіально ухвалених рішень. Очевидно це пов’язано з існуючим дещо суперечливим змістом статті 88 Конституції України, що не сприяє розвитку колегіальної форми управління парламентом. Аргументами на підтвердження такого судження є існуючі практики у європейських парламентах.

Так, у результаті огляду текстів конституційних актів держав-членів Європейського Союзу не виявлено широких адміністративних повноважень спікера парламенту, аналогічних тим, якими наділено Голову Верховної Ради України (йдеться про повноваження “подвійного керівного центру” в особі спікера з організації роботи Верховної Ради і парламентського Апарату).

Досвід європейського конституціоналізму свідчить про поширену практику закріплення колегіальної форми керівництва парламентом, що забезпечує представництво парламентської опозиції (меншості) у складі керівництва парламенту та безперервність управління парламентською установою на основі інституту тимчасового заміщення глави парламенту. Результати огляду конституційних текстів держав-членів Європейського Союзу із зазначенням кількості заступників голів парламентів наведено далі у Таблиці.

Таблиця.

	Кількість країн	Назви країн
Закріплено	21	
один	4	Ірландія, Кіпр, Литва, Мальта
“один або більше”	1	Хорватія
два	4	Австрія, Латвія, Фінляндія, Естонія
три	1	Швеція
чотири	1	Португалія
Без вказівки на число	10	Бельгія, Болгарія, Угорщина, Греція, Німеччина, Данія, Люксембург, Польща, Словаччина, Чехія
Не закріплено	6	Італія, Іспанія, Нідерланди, Румунія, Словенія, Франція
Усього	27	

Порівняно з консервативною редакцією та суперечливим змістом статті 88 Конституції України, наприклад, відповідно до статті 91 Конституції Словацької Республіки “Робота Національної Ради Словацької Республіки має здійснюватися під керівництвом та організацією Президента (назва посади спікера) та віце-президентів (назва посад його заступників)” [4].

Згідно з частиною другою статті (секції) 34 Конституції Фінляндії, Спікер, два його заступники та керівники парламентських комітетів складають “Раду Спікера”. Серед повноважень цієї Ради передбачається “видання інструкцій щодо організації роботи парламенту” [5].

Статтею 69 Конституції Естонії передбачено: Ріікікогу (з ест. – “Парламент”) обирає серед своїх членів Главу Парламенту та двох заступників Глави, які повинні керувати роботою Парламенту відповідно до Акта про Парламентську процедуру та Акта про Парламентське управління [6]. Відповідно положеннями глави 3 Акта про правила процедури та внутрішні правила Парламенту визначено, що Рада Ріікікогу (в українському варіанті це нинішня президія Верховної Ради України) складається зі спікера та двох його заступників. Рада Ріікікогу є колегіальним управлінським органом, який впорядковує роботу Ріікікогу та забезпечує управління Ріікікогу [7].

З наведених конституційних практик можна зробити такі умовиводи:

1) порівняно зі змістом положень статті 88 Конституції України (Голова Верховної Ради України зобов’язаний одноосібно організувати роботу парламенту), безпосередньо у згаданих конституціях керівництво парламенту визначено як колегіальний орган організації його роботи, що спрямовано на забезпечення реалізації принципів парламентаризму з додержанням гарантій парламентської опозиції (меншості);

2) спроба конституційної централізації організаційних повноважень на Голові Верховної Ради України не є копіюванням чи адаптацією конституційної практики іншого європейського парламенту. Попри існуючі переваги моноцентричної моделі управління, цей експериментальний крок видається дискусійним у контексті системного розвитку внутрішньо-парламентської демократії на основі принципів функціонування коаліційної моделі;

3) з Конституції Естонії впливає існування двох документів: Акта про Парламентську процедуру та Акта про Парламентське управління. Цей приклад підтверджує існування та виокремлення такого політико-адміністративного явища як управління парламентською установою.

Зважаючи на те, що парламентський інститут тимчасового заміщення Голови парламенту є поширеним явищем, відповідного удосконалення потребують як положення статті 88 Основного Закону України (у системному зв'язку з обов'язками Голови Верховної Ради України, визначеними статтями 94 і 112), так і Регламенту. У цьому контексті таким, що може бути адаптований до вітчизняної парламентської практики, видається конституційний досвід Португалії, Фінляндії, інших держав-членів ЄС. У випадку ж виконання Головою Верховної Ради України обов'язків Президента України, упродовж такого періоду обов'язки Голови Верховної Ради України у парламенті мають тимчасово виконувати його перший заступник або заступник.

Оскільки зміст статті 88 Конституції України є ключовою конституційно-правовою основою для оптимізації системи управління парламентською установою, теоретичне та прикладне осмислення його удосконалення мало б здійснюватися у межах сучасної політико-правової парадигми розвитку вітчизняного парламентаризму з урахуванням національних державотворчих традицій. Прийнятною вбачається адаптація досвіду існуючих парламентських практик, де вирішена проблема оптимального поєднання одноосібних і колективних форм в організаційно-правовому механізмі управління парламентською установою, спрямованих на розвиток внутрішньо-парламентської демократії на основі забезпечення гарантій та прав парламентської опозиції³.

2. Нормативно визначена (юридично діюча) системи управління парламентською установою

Під парламентською установою у цій статті розуміється цілісне державне утворення, що являє собою сукупність конституційно визначених інституцій: Верховна Рада, її органи (постійні комітети, тимчасові комісії) та Апарат. В Україні традиційно функціонує однопалатний законодавчий орган – Верховна Рада, що у ієрархічній структурі парламентської установи є вищою ланкою. Постійно діючі парламентські комітети та парламентський Апарат є відповідно середньою та нижньою ланками парламентської установи.

Використаний системний підхід щодо розгляду парламентської установи як цілісного утворення (запропонована автором уявна модель) уможливив комплексне дослідження її відповідних характеристик.

Зокрема, визначені у статтях 85, 88 і 89 Основного Закону України керівні парламентські посади (Голова Верховної Ради України та його заступники, голови комітетів, керівник Апарату) утворюють специфічну парламентську адміністрацію з управління парламентською установою.

Управління парламентською установою – це діяльність парламентської адміністрації, що спрямована на забезпечення життєдіяльності парламентської установи та її керованості як цілісної системи. Оскільки парламентська адміністрація як державно-правове явище має подвійну політико-адміністративну природу (складається з політичних посад і однієї посади державного службовця – керівника Апарату) автором свідомо винесено за межі цієї статті такі суб'єктивні фактори як управлінські здібності, компетентність та особистісні якості парламентських керівників. Водночас презюмується, що саме від якості парламентського управління залежить працездатність такого цілісного утворення як парламентська установа та рівень реалізації її сукупного (політико-адміністративного) потенціалу.

³ Особливостям організації парламентського контролю на основі забезпечення гарантій та прав парламентської опозиції присвячено авторське дослідження. *European Political and Law Discourse*. 2021, Volume 8, Issue 5. URL: https://eppd13.cz/?page_id=1767

Отже, парламентська адміністрація має свою унікальну природу та конфігурацію, що інституційно обумовлено функціонуванням як цілісного організму відносно автономних та різних за статусом державних утворень (парламенту, його комітетів і Апарату). Їх структурно-організаційна сукупність у поєднанні з парламентською адміністрацією утворює складну (трирівневу) ієрархічну систему управління парламентською установою, якій властиві субординаційні зв'язки в процесі взаємодії керуючого і керованого суб'єктів. Про специфіку існуючої системи управління щодо координації роботи комітетів йтиметься нижче.

Фактично унормований нині загальний організаційно-правовий механізм управління парламентською установою гармонійно поєднує три відносно автономні, однак технологічно взаємопов'язані організаційно-правові механізми управління кожним рівнем парламентської установи, на яких здійснюється повний цикл управлінської діяльності. При цьому, незважаючи на конституційне декларування "моноцентричних" засад в організації роботи парламенту, законодавцем на рівні вищої ланки системи управління парламентською установою використано поліцентричний принцип побудови системи управління: спікер організовує роботу парламенту як самостійно, так і через своїх заступників на основі нормативно визначеної компетенції (стаття 80 Регламенту) та часткового делегування організаційного повноваження спікера шляхом розподілу обов'язків між Першим заступником і заступником Голови Верховної Ради України. Така парламентська практика видається більш раціональною з точки зору необхідності уникнення надмірного навантаження на спікера, зважаючи на обсяг покладених на Голову Верховної Ради України конституційних і регламентних повноважень. Аргументом на підтвердження такого умовиводу є відсутність рішень чи правової позиції Конституційного Суду щодо неконституційності положень статті 80 Регламенту.

Таким чином, постійно діюча президія Верховної Ради України (Голова парламенту і його заступники), що перебуває на вищому рівні парламентської установи, виконує де-юре і де-факто функцію керуючої підсистеми з організації роботи керованих підсистем: парламенту, комітетів і Апарату. Водночас присутній у складі керівництва парламенту представник парламентської опозиції беручи участь в управлінні парламентською установою в межах делегованих на розсуд спікера організаційно-розпорядчих повноважень, має виконувати також і місію з організації внутрішнього парламентського контролю. Інакше кажучи, згідно з Регламентом Голова Верховної Ради України не є "монопольним" суб'єктом організації роботи парламенту.

Організація ж Головою Верховної Ради України реалізації парламентом контрольної функції здійснюється ним у межах управління парламентською установою з використанням стандартних засобів управління і адміністративного контролю. Ця внутрішньо-організаційна (управлінська) діяльність у наукових цілях може бути виділена із загальної організації роботи законодавчого органу як підготовча стадія, що передує самому процесу парламентського контролю.

Оскільки самоорганізація діяльності парламенту здійснюється на основі форм і методів, властивих управлінню парламентською установою, відповідні внутрішньо-організаційні процедури технологічно інтегровано у парламентський процес, що є відповідною правовою основою також і для здійснення парламентського контролю. Отже внутрішньо-організаційні процедури з управління парламентською установою і парламентський процес співвідносяться як частина і ціле. Тому лише гармонійне їх поєднання створює системне та комплексне нормативно-правове підґрунтя для

існування довершеного організаційно-правового механізму із забезпечення здійснення парламентського контролю.

Однак, проаналізувавши відповідні положення Регламенту Верховної Ради України, слід констатувати, що їх і донині не приведено у відповідність із Конституцією України як у частині забезпечення функціонування парламентсько-урядової коаліційної моделі організації влади, так і в частині визначення способу здійснення Головою Верховної Ради України повноваження з організації роботи парламенту. Йдеться, зокрема, про редакцію пункту 15 частини першої статті 78 Регламенту, що діяла до набрання чинності Законом України від 08.10.10 р. № 2600-VI, згідно з якою спікер був зобов'язаний видавати розпорядження з питань організації роботи Верховної Ради, в тому числі про порядок підготовки документів та діловодство у Верховній Раді [8]. Саме цими нормативно-правовими актами, виданими Головою Верховної Ради України на підставі положень статті 88 Конституції України, врегульовано внутрішньо-організаційні процедури, що мають забезпечувальний характер і фактично є невід'ємною складовою парламентського процесу.

За такої ситуації, допоки Регламентом не буде визначено порядок і способи здійснення спікером повноваження з організації роботи парламенту в частині внутрішньо-управлінської діяльності, залишатиметься необмеженою свобода розсуду особи, яка перебуватиме на посаді Голови Верховної Ради України, стосовно інтерпретації змісту пункту 2 статті 88 Конституції України та способу реалізації цього конституційного повноваження.

3. Стан нормативно-правового регулювання координації Головою Верховної Ради України діяльності комітетів, особливості організаційно-правового механізму управління комітетами

У контексті цієї статті достатньо описати наступні особливості нормативного регулювання реалізації Головою Верховної Ради України його конституційного повноваження щодо “монопольної” координації діяльності комітетів.

Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України вживають заходів для організації скоординованої спільної роботи комітетів, тимчасових спеціальних комісій і тимчасових слідчих комісій (пункт 3 частини першої статті 80 Регламенту) [9]. Таким чином, конституційне повноваження Голови Верховної Ради України щодо одноосібної координації діяльності органів парламенту делеговано на рівні Регламенту першому заступнику і заступнику, а у розпорядчому акті спікера (на його розсуд) за кожним заступником закріплено перелік парламентських комітетів [10]. При цьому не враховується, хто очолює відповідний комітет – представник парламентської коаліції чи парламентської опозиції. Хоча за логікою резолюції ПАРЄ 1601 [11] саме заступник Голови Верховної Ради України, обраний за квотою парламентської опозиції, мав би координувати діяльність тих комітетів, які очолюють також представники парламентської опозиції⁴.

Тому конституційована “монополія” Голови Верховної Ради України на координацію діяльності всіх комітетів і тимчасових слідчих комісій видається конфліктною у контексті оптимального (раціонального) поєднання одноосібних і колективних форм в

⁴ На відміну від нині діючого Регламенту Верховної Ради України, в якому не унормовано питання діяльності парламентської коаліції та опозиції, попередній Регламент (діяв у період з 2006 по 2010 роки згідно із законом від 19.09.08 р. № 547-VI) містив відповідні положення, що передбачали гарантії та права парламентської опозиції (глава 13), в тому числі на представництво у складі Президії Верховної Ради України, а також перелік комітетів, які згідно з квотою пропорційного представництва повинні очолювати представники опозиції (частина четверта ст. 81).

організаційно-правовому механізмі управління парламентською установою, спрямованих на системне забезпечення гарантій та прав парламентської опозиції щодо організації парламентського контролю.

Аналіз стану нормативно-правового регулювання координації Головою Верховної Ради України діяльності комітетів свідчить про одночасне існування трьох “координаційних центрів” з організації скоординованої роботи комітетів.

Отже, можна констатувати, що на рівні середньої ланки парламентської установи використано поліцентричний принцип побудови системи управління: спікер координує діяльність комітетів через своїх заступників, а голова комітету організовує роботу комітету. При цьому координаційні відносини побудовані на основі горизонтальної предметно-технологічної взаємодії, що зумовлена предметом відання (межами компетенції) кожного комітету.

4. Стан нормативно-правового регулювання організації Головою Верховної Ради України роботи Апарату та особливості організаційно-правового механізму управління Апаратом

Інституційно парламентський Апарат є нижньою ланкою в ієрархічній структурі парламентської установи. Тому в організаційно-функціональному сенсі його технологічно інтегровано до загального організаційно-правового механізму управління парламентською установою, що зумовлює особливості організації його роботи. Вони суттєво відрізняються від організації роботи політичної складової парламентської установи: парламенту, комітетів і тимчасових комісій.

На відміну від Верховної Ради України – органу державної влади, парламентський Апарат не має статусу органу державної влади, а є допоміжним постійно діючим органом парламенту. Згадка про парламентський Апарат міститься у пункті 35 частини першої статті 85 Конституції України. Функціональне призначення та правовий статус Апарату Верховної Ради України визначено статтею 7 Регламенту та відповідним Положенням [12].

Відповідно до статті 7 Регламенту Верховної Ради України Апарат Верховної Ради здійснює організаційне, правове, наукове, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення діяльності Верховної Ради, її органів, народних депутатів, депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді. Зважаючи на перелічені види забезпечення у Регламенті Верховної Ради України визначено напрями функціональної діяльності, що здійснюються Апаратом (його підрозділами) відповідно до Положення про Апарат Верховної Ради України та інших підзаконних актів локального характеру. Тому однією з організаційно-правових особливостей для Голови Верховної Ради України і керівника Апарату у контексті їх взаємодії в процесі здійснення внутрішньо-управлінської діяльності є те, що управлінські відносини за вертикаллю реалізуються на основі цілої низки нормативно-правових актів різної юридичної сили. Це зумовлено різним конституційним статусом Голови Верховної Ради України та керівника Апарату. Проте, до системи цих спеціальних нормативно-правових актів не варто відносити доручення на адресу керівника Апарату, що зазвичай містяться у постановах Верховної Ради України та розпорядчих актах Голови Верховної Ради України. Така парламентська практика цілком відповідає вимогам частини третьої статті 8 Регламенту, згідно з якими керівник Апарату відповідальний перед Верховною Радою України і підзвітний їй. Загально-парламентський рівень підзвітності зумовлений конституційною процедурою призначення керівника Апарату. Хоча подібна практика не є типовою для парламентів європейських країн (як правило керівника Апарату призначає спікер), вітчизняна

конституційна практика призначення керівника Апарату парламентом спрямована на забезпечення його політичної нейтральності.

Чи є підстави для дискусії про ознаки дуалізму в організації роботи парламентського Апарату?

За конституційною логікою системи управління парламентською установою рівень ефективності організації роботи парламентського Апарату залежить відповідно від двох посадових осіб: спікера парламенту та керівника Апарату. Проте, аналіз змісту положень статті 80 Регламенту свідчить про нормативне втілення дещо іншої логіки, згідно з якою в організації роботи Апарату беруть також участь обидва заступники Голови Верховної Ради України (мають статус посадових осіб органу державної влади) в межах своєї компетенції.

Організація роботи Апарату з боку Голови Верховної Ради України полягає у виданні ним у передбачених Регламентом випадках розпорядчих актів та наданні поточних доручень з питань загальної організації діяльності Апарату з метою забезпечення життєдіяльності всієї парламентської установи. У цілях цієї статті варто виділити такі розпорядчі акти спікера: Положення про структурні підрозділи Апарату, стратегії та плани щодо удосконалення діяльності Апарату, розподіл обов'язків між керівником Апарату та його заступниками, посадові інструкції керівництва Апарату тощо.

Визначені нині Регламентом форми і засоби управлінського впливу спікера на керівника Апарату вказують на існування відносин субординаційної (вертикальної) підлеглості, що впливають із взаємозалежності прийняття управлінських рішень відповідно стратегічного (спікером) і тактично-оперативного (керівником Апарату) рівня, а також з повноваження Голови Верховної Ради України скасовувати акти керівника Апарату (пункт 21 статті 78 Регламенту).

Судячи з існуючих розпорядчих актів Голови Верховної Ради України, виданих ним на основі своїх конституційних повноважень (пункти 2 і 5 частини другої статті 88 Конституції України), цими актами на період роботи парламенту відповідного скликання розподіляються обов'язки між заступниками Голови Верховної Ради України, а також між керівником Апарату та його заступниками [13]. У такий спосіб за цими посадовими особами закріплюються відповідальні напрямки з організації та координації роботи відповідно на політичному та адміністративному рівнях парламентської установи. Якщо для політичного рівня управління подібне делегування частини організаційних повноважень спікера на його розсуд є питанням політичної доцільності, то для адміністративного рівня управління такий підхід є неприйнятним. Адже керівник Апарату (державний службовець категорії А) за посадовими обов'язками має бути більш обізнаним з місією, завданнями та напрямками діяльності Апарату, специфікою організації його роботи на основі принципу політичної нейтральності. Тому з метою реалізації цього принципу (зважаючи на відносно автономний статус Апарату) саме керівник Апарату мав би розподіляти між своїми заступниками обов'язки з організації роботи на відповідних ділянках. Інакше може виникнути абсурдна з огляду на принцип індивідуальної юридичної відповідальності (частина друга статті 61 Конституції України) ситуація у разі, якщо спікер нераціонально розподілить обов'язки між керівником Апарату та його заступниками і це негативно вплине на організацію діяльності Апарату, однак персональну юридичну відповідальність за це має нести керівник Апарату.

Крім того, існуюча нині вітчизняна доктрина публічного управління виключає встановлення "солідарної" юридичної відповідальності двох різних за статусом керівників (спікера і керівника Апарату) за неналежну організацію роботи Апарату.

Відтак, за організацію роботи парламенту відповідальним є обраний з числа парламентаріїв Голова Верховної Ради України, а за організацію роботи Апарату – його керівник, призначений на цю посаду Верховною Радою.

Оскільки між правовою природою адміністративних повноважень спікера, обсягом і характером компетенції керівника Апарату з організації роботи Апарату, а також юридичною силою актів, якими регламентується їх здійснення, є суттєві відмінності, це виключає наявність ознак дуалізму під час реалізації цими посадовими особами своїх посадових обов'язків з організації роботи Апарату. Вертикальні управлінські зв'язки між керуючим (Головою парламенту) і керованим (керівником Апарату) суб'єктом мають відбуватися на основі раціонального кореспондування адміністративних повноважень Голови Верховної Ради України та посадових обов'язків керівника Апарату. Натомість політико-адміністративний вплив на діяльність парламентського Апарату здійснюється не лише Головою Верховної Ради України, а і його обома заступниками згідно з нормативно визначеним розподілом обов'язків.

Отже, на рівні нижньої ланки системи управління парламентською установою використано поліцентричний принцип побудови системи управління: спікер організовує роботу Апарату через керівника Апарату, так і через своїх заступників, а керівник Апарату здійснює загальне керівництво організацією роботи парламентського Апарату на засадах єдиноначальності.

У результаті ґрунтовного аналізу емпіричних матеріалів і синтезу умовиводів можемо зробити такі узагальнення.

1. Унормований станом на 1 грудня 2021 року організаційно-правовий механізм управління парламентською установою дещо довільно інтерпретує конституційовані параметри системи управління парламентською установою. У зв'язку з цим, одноосібна (на засадах єдиноначальності) організація роботи парламенту видається такою, що не враховує інституційно-функціональних особливостей забезпечення внутрішньо-парламентської демократії та організації парламентського контролю в умовах задекларованої парламентсько-урядової коаліційної моделі влади.

2. Закріплені в Конституції України структурно-функціональні особливості організації роботи парламенту⁵, на яких має базуватися організаційно-правове забезпечення загального механізму роботи парламентської установи, а також організаційно-правовий механізм відповідно внутрішнього та зовнішнього парламентського контролю, й досі не адаптовані до парламентсько-урядової коаліційної моделі організації влади через поточний стан нормативно-правового забезпечення функціонування системи управління парламентською установою та організації роботи Верховної Ради України.

Висновки та пропозиції.

1. Існуючій нині системі управління вітчизняною парламентською установою властиві риси комбінованої моделі управління моно-поліцентричного типу, що зумовлює використання відповідних комбінацій форм і методів управління. Конституційовані моноцентричні засади з управління парламентською установою

⁵ Йдеться про системо-утворювальні компоненти: конституційно-правовий статус президії Верховної Ради, фракційне структурування парламенту, парламентську коаліцію та конструктивну опозицію, що зумовлюють квотний принцип розподілу керівних парламентських посад та відповідну організацію системи парламентського контролю згідно з рекомендаціями ПАРЄ (Резолюція ПАРЄ 1601).

залишаються законодавчо не втіленими, а посилення контрольної ролі парламентських комітетів на основі чинних положень Конституції України є проблематичним⁶.

2. Очікувана нова якість системи парламентського контролю в умовах існуючої парламентсько-урядової коаліційної моделі організації влади не може виникнути з об'єктивних причин: існуючих недоліків самої владної моделі, консервативного змісту статей 88 і 89 Конституції України, несистемного приведення у відповідність до Конституції України положень законодавчих актів у сфері парламентського права, скасування депутатського імунітету за наявності ознак імперативного мандату, відсутності законодавчо визначених гарантій та прав парламентської опозиції тощо.

3. Системний підхід щодо удосконалення організаційно-правового механізму парламентського контролю потребує:

1) удосконалення положень Основного Закону України, що спрямоване на усунення недоліків парламентсько-урядової коаліційної моделі організації влади, оптимізацію засад організації управління парламентською установою та удосконалення системи парламентського контролю;

2) приведення положень Регламенту та інших актів парламентського права у відповідність до Конституції України з одночасним посиленням контрольної ролі парламентських комітетів;

3) прийняття кодексу парламентської етики, закону щодо забезпечення гарантій і прав парламентської опозиції та закону про лобістську діяльність.

4) прийняття закону про парламентську службу та удосконалення структури Апарату зі створенням дослідницької служби;

5) впровадження електронного парламенту на основі довершеного організаційно-правового механізму управління парламентською установою та з урахуванням особливостей організаційно-правового механізму внутрішнього і зовнішнього парламентського контролю.

Використана література

1. Конституція України: Закон України від 28.06.96 р. № 254/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

2. Великий енциклопедичний юридичний словник; за ред. акад. НАН України Шемшученка Ю.С. Київ: ТОВ “Видавництво “Юридична думка”, 2007. С. 569; Юридична енциклопедія: в 6 т.; за ред. Шемшученка Ю.С. Київ: Укр. енциклоп., 2002. Т. 4. С. 294.

3. Конституція (Основний Закон) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/888-09#Text>

4. Конституція Словацької Республіки. URL: <https://www.prezident.sk/upload-files/46422.pdf>

5. Конституція Фінляндії, ред. 2018. URL: https://www.legislationline.org/download/id/8202/file/Finland_Constitution_1999_am2018_en.pdf

6. Конституція Естонії URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Estonia_2015.pdf?lang=en.

7. Акт про правила процедури та внутрішні правила Парламенту (Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act), ред. 2014. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/518112014003/consolide>

⁶ Цьому питанню присвячено статтю автора “Сучасні тенденції надання комітетам Верховної Ради України спеціальних повноважень для здійснення парламентського контролю: організаційно-правовий аспект”. *Інформація і право*. № 4(27)/2018. С. 222-232.

8. Регламент Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1861-17/ed20100210#Text>

9. Регламент Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1861-17#Text>

10. Розпорядження Голови ВРУ від 04.11.19 р. № 1191-к URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1191%D0%BA/19-%D1%80%D0%B3#Text>

11. Процедурні керівні принципи щодо прав та обов'язків опозиції в демократичному парламенті (2008): Резолюція ПАРЄ 1601. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz2/docs/753_1601_Opozytsija_rezoljutsija.htm

12. Розпорядження Голови Верховної Ради України від 25.08.11 р. № 769 (у ред. від 20.11.14 р. № 734). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/769/11-%D1%80%D0%B3#Text>

13. Розпорядження Голови Верховної Ради України від 20.05.20 р. № 199. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/199/20-%D1%80%D0%B3#Text/laws/show/1035-19>

~~~~~ \* \* \* ~~~~~