

**І.Є. Словська**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
Чернівецький навчальний центр Національного університету  
«Одеська юридична академія»

### **Конституційно-правовий статус апарату Верховної Ради України**

*Подано тлумачення терміна «апарат Верховної Ради України». Розглянуто структуру та порядок формування і функціонування Апарату. Досліджено функції цього органу у сферах правового, наукового, організаційного, документального, інформаційного, комп'ютерно-технологічного, фінансового, господарського, матеріально-технічного та соціально-побутового забезпечення діяльності парламенту. Запропоновано шляхи удосконалення правового статусу допоміжної структури у складі Верховної Ради України.*

*Подано толкование термина «аппарат Верховного Совета Украины». Исследованы функции данного органа в сферах правового, научного, организационного, документального, информационного, компьютерно-технологического, финансового, хозяйственного, материально-технического и социально-бытового обеспечения деятельности парламента. Предложены пути усовершенствования правового статуса вспомогательной структуры в составе Верховного Совета Украины.*

*The interpretation of term «apparatus» of Supreme Soviet of Ukraine is presented. The structure and order of formation as well as functioning of apparatus are reviewed. The functions of the body in the areas of legal, scientific, organizational, documentary, information, computer technologic, financial, economic, material and technological, social support of parliament activity are explored. Ways for improving the legal status of secondary structure as a part of Supreme Soviet of Ukraine are suggested.*

**Ключові слова:** апарат Верховної Ради України, забезпечення діяльності парламенту, допоміжний орган.

#### **Постановка проблеми**

Втілення у життя принципів правової держави значною мірою залежить від ефективного функціонування Верховної Ради України, авторитету парламенту та народних депутатів України. Згідно зі ст. 75 Основного Закону Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади. Це виборний постійно діючий колегіальний орган державної влади, що представляє інтереси українського народу при здійсненні законодавчої, установчої, контрольної та інших функцій. Невід'ємною складовою внутрішньої побудови парламенту є його допоміжний апарат, який забезпечує якісну діяльність інших парламентських органів та посадових осіб. Апарат виконує значні обов'язки по забезпеченню парламентаріїв документами та інформаційними матеріалами [1, с. 464], здійснює наукову, технічну, організаційну допомогу в роботі парламенту загалом [2, с. 312]. Зважаючи на важливість функціонального призначення апарату Верховної Ради України, варто проаналізувати його правовий статус та запропонувати шляхи удосконалення діяльності. Насамперед цим і зумовлена актуальність теми, обраної в якості предмета дослідження.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Конституційно-правовий статус апарату парламенту у своїх працях досліджували такі науковці, як: О. Богачова, А. Георгіца, О. Зайчук, О. Копиленко, В. Мак-

лаков, О. Осавелюк, В. Погорілко, О. Скрипнюк, О. Совгіря, О. Фрицький, Ю. Шемшученко та ін. Згадана проблематика в останні роки є предметом наукового аналізу, проте ґрунтовні дослідження з цього питання відсутні.

#### ***Не вирішені раніше частини загальної проблеми***

На сьогодні взагалі відсутні концептуальні наукові доробки, які б містили завершений аналіз конституційно-правового статусу допоміжного органу в структурі парламенту України (стосовно характеру повноважень, оптимізації чисельності і штату персоналу, форм діяльності та ін.). Без теоретичних напрацювань проблемною є сама можливість удосконалення чинного законодавства із зазначеного питання. Підґрунтям законодавчих нововведень повинно стати наукове обґрунтування проблемних питань діяльності апарату Верховної Ради України.

#### ***Формулювання цілей статті***

Метою дослідження є проведення комплексного конституційно-правового аналізу апарату Верховної Ради України. Реалізація поставленої мети передбачає послідовне розв'язання наступних завдань: 1) дати визначення апарату Верховної Ради України; 2) охарактеризувати його повноваження; 3) проаналізувати порядок формування і функціонування; 4) визначити прогалини у правовому регулюванні конституційного статусу згаданого органу.

#### ***Виклад основного матеріалу дослідження***

Як вище зазначено, для забезпечення своєї діяльності парламент утворює допоміжний орган – апарат. У науковій літературі подібні інститути аналізують як організацію державних службовців, що здійснюють наукову, організаційно-технічну допомогу в роботі парламенту, загалом, та його палат, комітетів і комісій, окремих парламентаріїв, зокрема [3, с. 99-100; 4, с. 323]. Типи допоміжних парламентських служб та статус їх чисельного персоналу визначають самі ж парламентарії. У структурі законодавчого органу можуть існувати такі види допоміжних органів: 1) допоміжні органи парламенту, його палат і комітетів (комісій) (наприклад, бібліотека, секретаріат, друкарня, автопарк, поштове обслуговування, кур'єрська служба, господарська частина, служба комп'ютерного забезпечення); 2) консультанти і експерти парламенту, які займаються творчою професійною діяльністю (служба інформації, консультаційна і дослідницька служби); 3) особисті помічники-референти, секретарі парламентаріїв [4, с. 324; 5, с. 695–696].

Парламент України не є винятком із переліку законодавчих органів держав світу, які формують служби сприяння своїй діяльності, і також має у своїй структурі допоміжний апарат. Згідно з Положенням про апарат Верховної Ради України від 31.05.2000 р. апарат парламенту (далі – Апарат) є органом, який здійснює правове, наукове, організаційне, документальне, інформаційне, кадрове, фінансово-господарське, матеріально-технічне, соціально-побутове та інше забезпечення діяльності Верховної Ради України і народних депутатів України [6, п. 1 розділу II]. Структура Апарату затверджується більшістю голосів парламентаріїв від конституційного складу Верховної Ради за поданням комітету з питань регламенту [7, ч. 2, ст. 7].

Згідно з Постановою Верховної Ради України «Про структуру апарату Верховної Ради України» від 20.04.2000 р. парламентський апарат складається з таких структурних підрозділів: Керівництво апарату; секретаріати: Голови Верховної Ради України; Першого заступника Голови Верховної Ради України; заступника Голови Верховної Ради України; комітетів; депутатських фракцій, груп; головні управління: науково-експертне; юридичне; документального забезпечення; організаційне; управління: інформаційне; комп'ютеризованих систем; по зв'язках з

місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування; забезпечення міжпарламентських зв'язків; кадрів; відділи: зв'язків з органами правосуддя; контролю; з питань звернень громадян; Перший відділ; Сектор мобілізаційної роботи; Управління справами [8, п. 2; 9, с. 343–344].

У сфері правового і наукового забезпечення на Апарат покладаються завдання з: підготовки матеріалів, пов'язаних з розробкою законопроектів і законодавчих пропозицій; експертизи законопроектів та участі у їх доопрацюванні після першого, другого і наступних читань; візування законопроектів, що подаються на розгляд парламенту у другому та наступних читаннях; здійснення контролю за підготовкою проектів актів парламенту щодо їх юридичного і редакційного оформлення; надання наукової та правової допомоги парламентським комітетам (комісіям) у підготовці законопроектів; організації систематизованого обліку законодавства; підготовки довідкових та науково-аналітичних матеріалів з питань, що розглядаються парламентом; здійснення аналізу практики застосування чинного законодавства, експертизи пропозицій Президента України щодо прийнятих законів, взаємовідносин з органами правосуддя щодо відповідності актів Верховної Ради України Конституції України та законам України; забезпечення представництва парламенту в Конституційному Суді України та інших судових органах при розгляді справ; підготовки наукових висновків з питань європейської інтеграції та міжнародних відносин України тощо [6, розділ II].

Зазначимо, що діяльність Апарату у сфері правового і наукового забезпечення роботи Верховної Ради України потребує кардинального реформування. Впродовж останніх років якість законодавчої діяльності парламенту суттєво погіршилася. При збільшенні загальної кількості прийнятих законодавчих актів, часто їх рівень є досить низьким. Достатньо навести приклад пакету антикорупційних законів (Закони України «Про засади запобігання та протидії корупції» [10] та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» [11] від 11.06.2009 р.), термін набрання чинності яких двічі переносили через їх недосконалість та неможливість застосування норм, що в цих актах закріплені. Незважаючи на те, що з 1 січня 2011 року згадані Закони повинні набути чинності, вони досі належним чином не підготовлені та не винесені на розгляд парламенту. Не знімаючи відповідальності з Кабінету Міністрів України, який готував проекти цих законів, слід зауважити відсутність ефективного впливу з боку відповідних підрозділів Апарату на удосконалення змісту та форми законопроектів у процесі їх підготовки до розгляду парламентом, у тому числі під час другого і третього читання.

Нині «є всі підстави констатувати той факт, що законодавча діяльність українського парламенту позбавлена системного, послідовного, планомірного характеру, вона не має чіткої та стабільної спрямованості на стимулювання прогресивного суспільного розвитку». Прийняття законів та внесення змін до них відбуваються непродумано. Зокрема, більшість ухвалених протягом 4-го скликання парламенту законодавчих актів (677 із 1144) – це закони про внесення змін. При чому, на жаль, досить часто зміни починають вносити в нещодавно ухвалений закон. Іноді процес коригування починається ледь не наступного дня після прийняття нормативного акта, що свідчить про неналежний рівень підготовки законопроектів та безсистемний законотворчий процес в цілому. В результаті, з'являються закони, які дублюють інші, або навіть вступають у явне протиріччя з уже діючими законами [12]. Це викликано низкою причин. На нашу думку, однією з них є неналежна робота підрозділів Апарату, відповідальних за юридичну підготовку законопроектів. Саме фахівці в галузі права науково-експертного та юридичного головних управлінь Апарату, надаючи роз'яснення, висновки та рекомендації парламентаріям, повинні стати фільтром у законодавчому процесі.

Важливими повноваженнями наділений Апарат у сфері організаційного забезпечення, оскільки здійснює: реєстрацію законопроектів, ведення бази даних та контроль за їх проходженням у парламентських комітетах і Спеціальній контрольній комісії Верховної Ради України з питань приватизації; підготовку проектів планів законопроектної роботи, порядку денного сесії та розкладу пленарних засідань, аналітичних матеріалів про стан їх реалізації; організаційно-інформаційне і консультативно-методичне забезпечення діяльності комітетів і Спеціальної контрольної комісії Верховної Ради України з питань приватизації, надання їм допомоги в процесі розробки та опрацювання законопроектів, оформленні прийнятих парламентом актів, а також забезпечення взаємодії комітетів у процесі законотворення; організацію системи навчання і стажування народних депутатів, забезпечення взаємодії депутатських фракцій з комітетами у цих питаннях; надання організаційно-методичної допомоги місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у здійсненні заходів щодо підготовки і проведення виборів народних депутатів України та виборів депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, референдумів; підготовку та узагальнення інформації про хід виборчих кампаній, підсумки виборів та місцевих референдумів; організаційне забезпечення проведення у Верховній Раді України нарад та інших заходів; організацію прийому громадян, розгляд їх пропозицій, заяв і скарг, що надходять до парламенту та його органів тощо [6, розділ III].

У сфері документального забезпечення на Апарат покладається здійснення: документального обслуговування Верховної Ради України та її органів; оформлення законодавчих актів, прийнятих парламентом; розсилки підписаних актів та забезпечення їх опублікування, надання інформації щодо проходження підписаних законодавчих актів Управлінню комп'ютеризованих систем Апарату, занесення цієї інформації на веб-сайт Верховної Ради України; складання протоколів засідань парламенту та Погоджувальної ради депутатських фракцій, забезпечення їх організаційно-технічної підготовки; організації ведення діловодства в Апараті, обліку, зберігання та забезпечення користування документами Верховної Ради України, її органів; комплектування архіву; підготовки документів та архівних справ для передачі їх на постійне зберігання тощо [6, розділ IV].

У сфері інформаційного та комп'ютерно-технологічного забезпечення Апарат здійснює: забезпечення парламенту та його органів внутрішньою і міжнародною інформацією з правових, політичних, соціально-економічних та інших проблем; формування та підтримання в належному стані інтегрованого банку даних, що забезпечує законопроектну та правозастосовну діяльність; розробку проектів рішень з проблемних питань, пов'язаних із законодавчою діяльністю Верховної Ради України; організацію і забезпечення функціонування комп'ютеризованої інформаційної системи, що охоплює законотворчий процес; інформаційно-технологічне забезпечення ведення пленарних засідань Верховної Ради України; методичне і технологічне супроводження комп'ютеризованої обробки законопроектів на стадіях проходження у комітетах парламенту; забезпечення доступу користувачів до баз даних законодавчих актів зарубіжних країн; організацію і проведення науково-дослідницьких та конструкторських робіт зі створення проблемно-орієнтованих комплексів і робочих місць у залі засідань парламенту, комітетах та Апараті, удосконалення системи правової інформації; організацію і здійснення інформаційно-бібліотечного забезпечення діяльності Верховної Ради України [6, розділ V].

Вважаємо, що у сфері документального, інформаційного та комп'ютерно-технологічного забезпечення за вимогою часу Апарату необхідно облаштувати в сесійній залі кожне робоче місце народного депутата ноутбуком. Це дозволить

оптимізувати законодавчий процес у такий спосіб: 1) більш оперативно надавати законопроекти та інші матеріали, необхідні для повноцінної роботи парламентаріїв; 2) економити час та значні кошти на копіюванні вказаних матеріалів; 3) отримувати народними депутатами нормативні, довідкові, статистичні, консультативні та інші додаткові матеріали, в тому числі через мережу Інтернет, безпосередньо під час обговорення законопроектів. Нині згідно з Регламентом Верховної Ради України (статті 91, 97, 99, 143 та ін.) [7] законопроекти та інші документи, які подаються на вивчення народним депутатам України, друкуються на паперових носіях. Для прикладу, лише при розгляді проекту Податкового кодексу був використаний річний резерв паперу, необхідний для діяльності Верховної Ради України [13].

У сфері фінансового, господарського, матеріально-технічного та соціально-побутового забезпечення Апарат виконує функції: фінансування, здійснення матеріально-технічного забезпечення та господарського обслуговування діяльності Верховної Ради України; здійснення управління державним майном, що забезпечує діяльність парламенту; забезпечення належних соціально-побутових і житлових умов народним депутатам України та працівникам Апарату [6, розділ VI].

На наше переконання, враховуючи скрутне економічне становище держави, у сфері фінансового, господарського, матеріально-технічного та соціально-побутового забезпечення перед Апаратом стоїть питання кардинального вирішення житлового питання народних обранців, для яких на придбання квартир щороку витрачаються значні кошти державного бюджету. Зокрема, у поточному році на такі цілі було передбачено 4,2 млн. грн. [14]. Розв'язання цієї проблеми можливе шляхом будівництва поблизу приміщення Верховної Ради України готелю, у якому були б передбачені номери для народних депутатів та членів їх сімей. Таке рішення призведе до наступних позитивних наслідків: 1) економія коштів на придбання житла для парламентаріїв; 2) наближення місця їх проживання до місця роботи; 3) можливість забезпечення належного захисту. Квартири слід надавати народному депутату на умовах повернення після припинення повноважень. Вважаємо, що такі нововведення дозволять оптимізувати і штат відповідних підрозділів Апарату.

Керівник Апарату призначається на посаду і звільняється з посади парламентом за поданням Голови Верховної Ради України, а перший заступник і заступники керівника Апарату – за його поданням Головою Верховної Ради України. Зазначені посадові особи здійснюють керівництво дорученими ділянками роботи відповідно до розподілу обов'язків [6, п. 13]. Керівник Апарату відповідальний перед Верховною Радою України і підзвітний їй (може бути достроково звільнений парламентом за особистою заявою чи вмотивованою пропозицією Голови Верховної Ради України або не менш як однієї третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради). Постанова парламенту про призначення на посаду чи звільнення з посади керівника Апарату приймається відкритим поіменним голосуванням [7, ч. 3–5 ст. 8; 15, с. 101].

У парламенті забезпечення організації роботи з документами покладається на керівників структурних підрозділів Апарату [16, п. 1.4]. Діловодство здійснюється за допомогою автоматизованої системи документообігу, яка забезпечує реєстрацію вхідної, вихідної та внутрішньої кореспонденції, формування статистичних звітів, оперативний пошук документів та контроль за термінами їх виконання [16, п. 1.7].

Структурними підрозділами Апарату, які виконують значний обсяг діяльності, пов'язаної з організаційно-методичним, інформаційним, матеріально-технічним забезпеченням комітетів є їх секретаріати. Зазначені органи підпорядковуються комітетам та Керівнику Апарату. Вони здійснюють організацію проведення засідань та слухань у комітетах, роботи підкомітетів та діяльності

членів комітету, що пов'язана із вирішенням питань, віднесених до відання зазначеного органу [17, с. 87]. На виконання основних завдань секретаріат комітету: бере участь у розробці планів роботи комітету; подає щотижнево інформацію про перелік питань, які готуються до розгляду в комітеті та про результати їх розгляду; організовує підготовку заходів, що проводяться в комітеті, погоджує список запрошених осіб, забезпечує їх явку та надання їм необхідної інформації; веде протоколи і за необхідності стенограми засідань комітету; готує проекти рішень, висновків, рекомендацій з питань, що розглядаються комітетом; вносить пропозиції керівництву комітету щодо складу робочих груп для підготовки проектів актів парламенту, віднесених до предмету відання комітету, та з питань, що обговорюються на засіданнях комітету; забезпечує попередній розгляд проектів актів Верховної Ради України, з підготовки і попереднього розгляду яких комітет визначений головним, бере участь в оформленні висновків щодо цих проектів для внесення на розгляд парламенту; веде справи законопроектів, з підготовки і попереднього розгляду яких комітет визначений головним; готує матеріали для доповідачів, які виступають на пленарних засіданнях Верховної Ради України з доповідями (співповідями) від комітету; забезпечує підготовку текстів прийнятих актів для підпису Головою Верховної Ради України [18, п. 7].

Народні депутати України не можуть бути працівниками Апарату [19, с. 282]. Його кадровою основою є державні службовці, які висококваліфікованою діяльністю сприяють професійному виконанню органами та посадовими особами Верховної Ради України їх конституційних повноважень. Універсальний характер компетенції парламенту вимагає вирішення різних за змістом і сферами суспільного буття завдань, що є можливим лише завдяки комплексній науковій, організаційній, експертній та матеріально-технічній допомозі такої структури як апарат Верховної Ради України [2, с. 313].

### **Висновки**

Отже, Апарат є допоміжним органом у внутрішній побудові Верховної Ради України, який не приймає державно-владних рішень, а лише сприяє професійній діяльності самого парламенту. Згадана структура складається з державних службовців, що виконують правове, наукове, організаційно-документальне, комп'ютерно-технологічне, матеріально-технічне, побутове та ін. забезпечення парламентських органів та посадових осіб. Діяльність Апарату потребує удосконалення з таких напрямків: 1) більш активне залучення до законотворчої діяльності фахівців з питань державного будівництва – працівників Апарату; 2) впровадження та використання комп'ютерних технологій у законодавчому процесі; 3) оптимізація витрат на утримання депутатського корпусу; 4) оптимізація штату працівників Апарату.

### **Список використаних джерел**

1. Конституційне право України / за ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Наукова думка, 1999. – 373 с.
2. Конституційне право України. Академічний курс : підруч. : У 2 т. – Т. 2. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 800 с.
3. *Осавелюк А.М.* Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект / А.М. Осавелюк. – М. : Юристь, 1998. – 192 с.
4. *Георгіца А.З.* Конституційне право зарубіжних країн : підручник / А.З. Георгіца. – Чернівці : Рута, 2001. – 431 с.
5. *Маклаков В.В.* Конституционное право зарубежных стран. Общая часть : [учеб. для студентов юрид вузов и фак.] / В.В. Маклаков. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – 896 с.

6. Положення про Апарат Верховної Ради України, затверджене розпорядженням Голови Верховної Ради України від 31.05.2000 р. : станом на 15.11.2010 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс] – 1 с. – Режим доступу : [http : //zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua)
7. Регламент Верховної Ради України від 10.02.2010 р. : станом на 15.11.2010 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс] – 10 с. – Режим доступу : [http : //zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua)
8. Про структуру апарату Верховної Ради України : Постанова Верховної Ради України від 20.04.2000 р. : станом на 15.11.2010 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс] – 1 с. – Режим доступу : [http : //zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua)
9. *Фрицький О.Ф.* Конституційне право України : підручник / О.Ф. Фрицький. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 536 с.
10. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 11.06.2009 р. : станом на 15.11.2010 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс] – 1 с. – Режим доступу : [http : //zakon1.rada.gov.ua](http://zakon1.rada.gov.ua)
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Закон України від 11.06.2009 р. : станом на 15.11.2010 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс] – 1 с. – Режим доступу : [http : //zakon1.rada.gov.ua](http://zakon1.rada.gov.ua)
12. *Березюк О.* Потрібен закон, а не «дишло» [Електронний ресурс] / О. Березюк // Юридическая газета. – 2006. – № 12 (72). – Режим доступу : [http : //www.yur-gazeta.com/ru/oarticle/2431/](http://www.yur-gazeta.com/ru/oarticle/2431/)
13. Литвин поскаржився, що у ВР немає паперу на кодекс [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http : //tsn.ua/ukrayina/litvin-poskarzhivsyu-scho-u-vr-nemaeye-papery-na-kodeks.html](http://tsn.ua/ukrayina/litvin-poskarzhivsyu-scho-u-vr-nemaeye-papery-na-kodeks.html)
14. *Бистрицька О.* Раді знову не вистачило грошей. Кабмін не скривдив своїх... [Електронний ресурс] / О. Бистрицька – Режим доступу : [http : //news.finance.ua/ua/~2/0/all/2010/10/22/214113](http://news.finance.ua/ua/~2/0/all/2010/10/22/214113)
15. *Совгіря О.В.* Конституційно-процесуальне право України : навч. посіб. / О.В. Совгіря. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 536 с.
16. Положення про порядок роботи з документами у Верховній Раді України, затв. розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25.05.2006 р. : станом на 15.11.2010 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс] – 4 с. – Режим доступу : [http : //zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua)
17. *Богачова О.В.* Законотворчий процес в Україні / О.В. Богачова, О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко. – К. : Реферат, 2006. – 424 с.
18. Положення про секретаріат комітету Верховної Ради України, затв. розпорядженням Голови Верховної Ради України від 22.02.2008 р. : станом на 15.11.2010 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс] – 1 с. – Режим доступу : [http : //zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua)
19. *Скрипнюк О.В.* Курс сучасного конституційного права України [Текст] / О.В. Скрипнюк. – Харків : Право, 2009. – 468 с.