

ЕВОЛЮЦІЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО АПАРАТУ В УКРАЇНІ

Досліджено основні етапи, особливості та проблеми еволюції парламентського апарату в Україні. Визначено тенденції та закономірності зміни його статусу на різних етапах розвитку. Зроблено висновок про постійний процес удосконалення Апарату в напрямку організаційного і функціонального розширення.

Ключові слова: апарат, секретаріат, парламент, еволюція, Верховна Рада України.

Дослідження історії становлення та розвитку парламентаризму в Україні неможливе без виявлення всіх складових його структури, а також генезу допоміжних служб, що забезпечують діяльність вищих представницьких органів державної влади. Зокрема, певний інтерес в цьому плані являє існування в історії нашої держави допоміжного апарату представницьких (законодавчих) органів.

Значний внесок у наукову розробку проблеми еволюції апарату колегіальних органів зроблено такими ученими і практиками, як О. Г. Аркуша, О. М. Бандурка, Ю. Д. Древаль, З. І. Єлкібаєва, В. М. Єрмолаєв, А. Ю. Іванова, В. Ф. Кулаков, В. О. Ключевський, В. Я. Малиновський, О. М. Мироненко, Л. О. Окіншевич, О. М. Осавелюк, В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал, В. І. Шевелєв, Ю. С. Шемшученко, В. Є. Усанов та ін. Проте комплексного дослідження даного питання не проводилося.

Метою статті є спроба дослідити витoki парламентського апарату в багатовіковій історії України як підґрунтя функціонування сучасного апарату Верховної Ради України (далі – апарат).

Діяльність багатьох інститутів парламентської організації сприяли посиленню ролі легіслатури в системі органів держави. Перш за все це «чиновний апарат, посадові особи якого обслуговують роботу представників

парламентської адміністрації, пленарних засідань, комітетів» та ін. [6, с. 85, 97-98]. Утім доцільно виявити й показати зародки апаратів на ранніх стадіях становлення представницьких (законодавчих) установ.

Очевидно, за первіснообщинного ладу діяльність обраних народними зібраннями рад старійшин (вождів), а з появою ознак державного ладу – і князів [3, с. 25] обслуговували їх слуги. За часів Давньоруської держави елементарний апарат управління починаючи з IX ст. складають дружинники [5, с. 21]. У XII-XIII ст. все більшу роль у керівному апараті давньоруського князя відіграють слуги-управителів, які входять до складу княжої молодшої дружини [Там само, с. 33]. Спеціалізація, хоча і не абсолютна, з'явиться з утворенням у середині XII ст. княжого двору [Там само], яким опікувався тіун (огнищний). Він відав слугами і господарством князя [7, с. 14]. Припускаємо, що допоміжно-технічні функції з реалізації законодавчих повноважень князя здійснювали його слуги. Утворення єдиної Давньоруської держави – Київської Русі сприяє підвищенню ролі віча. Важко говорити про апарат віче, оскільки це колегіальне зібрання не було постійно діючим органом. Так, у Києві віче часто скликалося через глашатаїв («бирючів») [3, с. 27, 29]. З другої половини XI ст. віча набувають більш формалізованих ознак [Там само, с. 37, 44]. Зрозуміло, що запис та протоколювання рішень потребувало відповідного персоналу.

До зародків станovo-представницьких органів влади на Русі слід віднести й боярську думу. Рада бояр при князеві (дорадчий орган) поступово стала органом адміністративного управління [Там само, с. 48]. Міська ж рада на початковому етапі функціонування була постійно діючим виконавчим органом віча («старейшины града», «старцы градские» – міська знать з купців і представників духовенства) [Там само, с. 36-37]. Скоріше за все ці органи виконували й організаційно-технічні функції з обслуговування князя та віче [Там само, с. 39]. Якщо віче скликали посадові особи (колегія у складі посадника, тисяцького та ін.), то вони готували й порядок денний, і проекти рішень [17, с. 51].

Отже, фактично апарат представницьких органів Київської Русі складали політичні особи, які суміщали управлінські посади. Допоміжно-технічну роботу виконували слуги князя, дружинників і бояр.

Золотоординське правління з другої половини XIII ст. більш ніж на 300 років призупинило процес формування станових представницьких органів на теренах України.

У період Гетьманщини у Війську Запорозькому не відбулося чіткого розподілу державної влади, що не сприяло ефективному формуванню політичної системи та організації діяльності парламенту з його апаратом на постійній або регулярно діючій основі. Основні організаційні функції з проведення Ради виконували гетьман і старшина [3, с. 93]. За розпорядчиків на радах зазвичай виступали генеральні осавули [5, с. 132]. Після укладення Коломацьких статей (1687 р.) зросла роль Ради старшин (Ради Війська Запорозького) як колегіального органу при обраному гетьманові [3, с. 95], а також ради генеральної старшини (нарада при гетьмані у XVII-XVIII ст.) як головної частини Ради старшин [Там само]. Так, Л. Окіншевич переконливо доводить, що рада генеральної старшини мала провідне значення в підготовці та роботі Генеральної ради, була дорадчим органом при гетьманові [Там само, с. 98]. До її складу зокрема, входив генеральний писар, генеральний обозний [Там само, с. 95]. Писар очолював Генеральну військову канцелярію, в якій перебував штат канцеляристів [5, с. 151]. Мабуть, Генеральна військова канцелярія виконувала і завдання з обслуговування Генеральної ради у сфері законотворчості. Загалом знатне військове товариство практично забезпечувало потреби повсякденного життя Гетьманщини на всіх рівнях державного управління. Загальна кількість військових канцеляристів у 1742 р. становила 158 осіб [8]. Фундамент державного управління та діяльності органів державної влади, в тому числі Генеральної ради та її чиновного органу, був закладений договором «Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького» від 5 квітня 1710 р. Відповідно до ст. 8 цього документа приватні домові слуги гетьмана замінювалися апаратом державних службовців [7, с. 38].

Досвід організації та функціонування апарату парламенту українці здобували і через представництво в Державній думі Російської імперії, у складі якої більша частина України перебувала понад 250 років. Діяльність перших двох Дум забезпечував їх апарат. Третя Державна дума (1907 – 1912 рр.) розпочала свою роботу з тимчасовим складом службовців апарату. 01.07.1908 р. Микола II затвердив Закон про апарат Думи, на підставі якого і «Правил о порядке назначения и увольнения служащих в канцелярии Государственной Думы и состоящих при ней лиц, а равно о прохождении ими службы» визначались структура, функції і штат підрозділів допоміжної служби парламенту. Безпосереднє керівництво апарату здійснював секретар Думи. Службовці апарату мали статус державних службовців [17, с. 77]. Можна стверджувати, що в цілому апарат працював на непостійній основі. Аргументацією цього факту є відсутність постійного Наказу Державної думи, який би мав чинність незалежно від скликань [16, с. 400-401].

Діяльність першого російського парламенту мала позитивне значення для становлення українського парламентаризму і формування апарату цього колегіального органу. Участь в його роботі представників України привернула на офіційному державному рівні увагу до питання самовизначення української нації. Члени українських депутатських фракцій в Державній думі Російської імперії брали активну участь не лише в законотворенні, а й у вирішенні організаційних питань як самих фракцій, так і роботи Думи. Так, українська думська громада I Державної думи видавала часопис «Украинский вестник», ідейним натхненником і співавтором якого був М. Грушевський. Керівним бюро фракції у II Думі видавалася також газета «Рідна справа. Вісти з Думи» [3, с. 139]. Канцелярію Державної думи було ліквідовано декретом радянського уряду від 18 (31) грудня 1917 р. [18, с. 64].

Апаратом першого українського вищого представницького органу в історії нашої держави XX ст. – Української Центральної Ради – була канцелярія на чолі з директором та його помічником. Керував її діяльністю Комітет УЦР, який до створення уряду по суті був виконавчим органом Ради, до обов'язків

якого відносились підготовка загальних зборів УЦР, проектів документів до них тощо [18, с. 71]. З 23 червня 1917 р. УЦР стала вважати за потрібне існування Комітету (Малої Ради) Центральної Ради як постійного органу, до компетенції якого входила і підготовка доповідей і матеріалів до загальних чергових зборів [Там само, с. 77]. Функції повсякденного керівництва підготовчою роботою до зборів і сесій Центральної (засідань Малої) Ради здійснювала і Президія УЦР [Там само, с. 74] (вона ж – Президія Малої Ради) [Там само, с. 77]. До «Президіуму Центральної Української Ради» зокрема входили: правнича, редакційна комісії, комісія друкарських справ, інформаційне бюро, прес-бюро [12]. На них покладалося виконання організаційно-технічних, аналітичних функцій ресурсного забезпечення УЦР.

До складу апарату УЦР входило шість відділів: загальний, кодифікаційний, видавничий, бухгалтерський, бібліотечний та господарський [3, с. 179]. У свою чергу, загальний відділ складався з шести підвідділів; господарський – з трьох підвідділів, а видавничий мав у своєму складі редакцію «Вістей з УЦР» [18, с. 90]. Відділи також утворювалися при комісіях. Зокрема, військовий відділ військової комісії працював при канцелярії Центральної Ради [13]. Для догляду за порядком у залі і кулуарах УЦР призначалися розпорядчики [14]. Тексти законів та інших законодавчих актів, прийнятих УЦР, оформлялися її Канцелярією [3, с. 213]. Увесь персонал апарату входив до складу загальних зборів канцелярії, керівним органом якого був Комітет співробітників [18, с. 90]. Отже, управління апаратом канцелярії УЦР здійснювалося на основі поєднання прав керівника і самоврядування трудового колективу, принципів єдиноначальності та колегіальності, централізації й децентралізації.

У період Української держави (29 квітня 1918 р. – грудень 1918 р.) важливу роль у законотворчому процесі відігравала Державна канцелярія (до цього – Генеральне писарство [4, с. 86, 89]) – апарат вищого органу виконавчої влади. Дуальність головних її функцій виявляється, з одного боку, в забезпеченні законотворчої діяльності держави, а з іншого – у здійсненні

політики з питань державної служби. Проте говорити про парламент та його власний допоміжний структурний підрозділ ще зарано. Державна канцелярія мала наступний склад: Державний секретар, три його товариші, юридична рада, департамент законодавчих справ з термінологічною комісією, архів і бібліотека, окремий відділ кодифікації законів, департамент загальних справ, Секретаріат Ради міністрів і державна друкарня [18, с. 94]. Кадри для апарату канцелярії формувалися на основі принципу професійності [7, с. 71-72].

У часи Директорії функції з обслуговування урядового органу виконувала Державна канцелярія. Порядок її формування і функціонування в основному наслідував порядок організації апарату парламенту Російської імперії, Центральної Ради, а також Ради міністрів часів Гетьманату. Допоміжна інституція розвивалася також з урахуванням європейського досвіду державного управління.

З проголошенням Республіки Рад наркомати (органи виконавчої влади) вважалися особливими відділами ВУЦВК, а завідувачі відділів ВУЦВК – народними комісарами, які входили до складу РНК, що свідчить про переплетіння законодавчої і виконавчої гілок влади [3, с. 124]. Правила роботи відділів ВУЦВК визначала її Президія, яка виконувала основну організаційну та технічну [15, с. 57] підготовку до сесії ВУЦВК [Там само, с. 56]. Фактично цей робочий орган узурпував владу Всеукраїнського ЦВК Рад [2]. Його структурними підрозділами були секретаріат, агітаційний відділ, відділ зв'язку (з місцевими Радами і пресою), військовий та технічно-господарський відділи [3, с. 240]. Після проведення II Всеукраїнського з'їзду Рад (15 – 19 березня 1918 р.) на додаток до раніше створених з'явилися контрольний, видавничий та адміністративний відділи, канцелярія, архів та бібліотека, касаційний відділ для розгляду скарг на присуди революційних трибуналів. У зв'язку з переїздом до Таганрогу 22 березня 1918 р. для організації поточної роботи ЦВК Рад України було утворено Бюро ЦВК [3, с. 243].

З виникненням Компартії України керуюча сила останньої в радянському будівництві доповнювалася постійним втручанням ЦК РКП(б) [Там само].

Структура апарату ВУЦВК ускладнювалася з огляду на входження останнього 16 червня 1920 р. до складу Всеросійського ЦВК. Апарат фактично найвищої представницької установи УСРР підпорядковувався безпосередньо ВУЦВК та опосередковано апарату Всеросійського ЦВК і ЦК КП(б)У. У структурі апарату ВУЦВК з'явилося управління справами, Центральна виборча комісія і мандатна комісія. Як і раніше, допоміжні відділи ВУЦВК існували поряд з особливими відділами – народними комісаріатами. До складу різноманітних комісій, поряд з членами ВУЦВК, входили й фахівці відповідних галузей [18, с. 128]. При Президії ВУЦВК утворювався секретаріат, правовий статус якого визначався особливим положенням про нього, затвердженим постановою Президії ВУЦВК. Керівництво діяльністю Секретаріату ВУЦВК покладалося на Секретаря ВУЦВК, який обирався сесією ВУЦВК [9]. Після проведення XIII з'їзду Рад у структурі апарату Президії ВУЦВК було створено сектори радянського будівництва, інформації, обліку, звітності, підготовки кадрів для низової ланки. Секретаріат Президії ВУЦВК видавав навіть акти нормативного змісту [Там само, с. 140].

Майже двадцятирічна історія функціонування апарату вищих радянських представницьких органів закінчилася з прийняттям нової Конституції СРСР 1936 р. і Конституції УРСР 1937 р. Верховну Раду Української РСР, її Президію і комісії обслуговував апарат Президії Верховної Ради Української РСР. Положення про апарат, його структура і штати, кошторис витрат, пов'язаних з діяльністю законодавчого органу республіки та її органів, затверджувалися Президією. Апарат Президії мав у своєму складі такі структурні підрозділи та служби: Управління справами, Секретаріат, Приймальня та 7 відділів [18, с. 186-187].

Сучасний етап розвитку апарату українського парламенту пов'язаний з Верховною Радою Української РСР XII (Верховною Радою України I [10]) скликання. На той час в апараті Секретаріату працювало 298 чол. [1, с. 168]. Структура допоміжної служби не відповідала викликам політичної реформи. Певні структурні перебудови відбувалися у зв'язку з реформуванням у 1992 та

1994 рр. Відповідно змінювалася кількість штатних працівників апарату. Розширювалося коло повноважень Керівника Секретаріату. Секретаріати постійних комісій увійшли до складу Секретаріату Верховної Ради України. Президія Верховної Ради України припинила своє існування з прийняттям Конституції України 1996 р. [3, с.262-263]. Конституційне закріплення положення про право Верховної Ради затверджувати структуру її апарату, призначення на посаду та звільнення з посади його керівника, затвердження кошторису парламенту помітно змінило статус досліджуваної інституції. Конституційне введення терміна «апарат Верховної Ради України» зумовило необхідність додаткового визначення парламентом його статусу. Питання про структуру апарату парламенту виносилося на розгляд Верховної Ради України у жовтні 1996, 1997, 2000, 2002 рр. Постановою «Про структуру апарату Верховної Ради України» від 20 квітня 2000 р. № 1678-III затверджено сучасну структуру даної інституції [11].

З урахуванням викладеного, можна дійти висновку, що парламентаризм в Україні на відміну від більшості демократичних країн не має традицій, які склалися віками. Можливо тому сьогодні потребують вирішення певні проблеми, пов'язані з реалізацією організаційних функцій законодавчого органу державної влади нашої країни. Зовсім не обов'язково, що апарат найкраще пристосований обслуговувати колегіальний орган державної влади, який функціонував протягом певного періоду історії. Навпаки, ефективність роботи парламенту та його структурних підрозділів, у тому числі й апарату, може залежати від того, наскільки він здатен з урахуванням досвіду осучаснитися відповідно до умов, що змінюються. Звернення до питань походження і становлення структурного підрозділу парламенту, історичної наступності форм і методів, функцій діяльності, завдань і цілей, які зумовили виникнення допоміжної інституції парламенту – апарату, має особливе значення і допомагає більш глибоко осмислити його призначення та автономне право парламенту на його створення, визначити елементи його правового статусу.

Перспективою подальших наукових пошуків є дослідження еволюції апарату представницьких (законодавчих) органів у західних землях України.

Список літератури:

1. Бандурка О. М. Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток : моногр. / О. М. Бандурка, Ю. Д. Древаль. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1999. – 288 с.
2. Дмитрасевич Н. О. Становлення та функціонування органів представницької влади в УСРР (1919 – 1922 рр.) / Н. О. Дмитрасевич // Часопис Київ. ун-ту права. – 2010/1. – С. 47.
3. Єрмолаєв В. М. Вищі представницькі органи влади в Україні (історико-правове дослідження) : моногр. / В. М. Єрмолаєв ; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х. : Право, 2005. – 272 с.
4. Іванова А. Ю. Законодавчий процес і законодавча техніка у період Центральної Ради, Гетьманату та Директорії : дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.01 / Анастасія Юріївна Іванова ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2005. – 221 с.
5. Історія українського парламентаризму: від допарламентських форм організації життя до сьогодення : моногр. / авт. кол. : В. А. Смолій (кер.), О. Г. Аркуша, Т. А. Бевз, О. Д. Бойко [та ін.] ; ред. рада : В. М. Литвин (голова), В. О. Зайчук, В. Б. Яловий / Ін-т історії НАН України. – К. : Дніпро, 2010. – Т. I – III. – 636 с.
6. Крылов Б. С. Парламент буржуазного государства. Политическая сущность парламента и парламентаризма на современном этапе / Б. С. Крылов. – М. : Изд-во ин-та междунар. отношений, 1963. – 355 с.
7. Малиновський В. Я. Державне управління / В. Я. Малиновський : навч. посіб. – 3-те вид., переробл. та допов. – К. : Атіка, 2009. – 608 с.
8. Панашенко В. Козацька старшина і знатні військові товариші / В. Панашенко // Україна – козацька держава (ілюстрована історія українського козацтва у 5175 фотосвітлинах) / В. В. Недяк (упор.-уклад.), О. М. Апанович, М. М. Біляшівський, В. А. Брехуненко [та ін.] ; за ред. В. О. Щербак, О. К. Федорук / НАН України. – К. : Емма, 2005. – С. 580-581.
9. Положення про Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад Робітничих, Селянських та Червоноармійських Депутатів (ВУЦВК), 12 жовтня 1924 р. // ЗУ УСРР. – 1924. – № 45. – Ст. 276 // Хрестоматія з історії держави і права України : навч. посіб. для юрид. вищих навч. закл. і ф-тів : у 2 т. – Т. 2. (Лютий 1917 р. – 1996 р.) / В. Д. Гончаренко, А. Й. Рогожин, О. Д. Святоцький ; за ред. чл.-кор. Академії правових наук України В. Д. Гончаренка. – К. : Ін Юре, 1997. – С. 252-253.
10. Про визначення порядку обчислення скликань Верховної Ради України : Закон України від 01.02.2000 р. № 1420-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 8. – Ст. 52.
11. Про структуру апарату Верховної Ради України [Електрон. ресурс] : постанова Верхов. Ради України від 20.04.2000 р. № 1678-III. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1678-14>.
12. Протокол № 9 Української Центральної Ради : повідомлення про створення Центральної Ради // Вісти з Української Центральної Ради. – 1917. – № 1. – 19 берез. // Українська Центральна Рада. Документи і матеріали у двох томах. – Т. 1. (4 березня – 9 грудня 1917 р.) / НАН України, Ін-т історії України, Центральний державний архів органів влади і управління України ; ред. кол. : В. А. Смолій [та ін.]. – К. : Наук. думка, 1996. – С. 45.
13. Протокол засідання Комітету Центральної Ради № 32 від 01.05.1917 р. // Протоколи засідань Комітету Центральної Ради (№ 30 – 34 ; 26 квітня – 5 травня 1917 р.) – Ф. 1115. оп. 1. спр. 16, арк. 7-8. Оригінал // Українська Центральна Рада. Документи і матеріали у двох томах. – Т. 1. – 4 березня – 9 грудня 1917 р. / НАН України, Ін-т історії

України, Центральний державний архів органів влади і управління України ; ред. кол. : В. А. Смолій [та ін.]. – К. : Наук. думка, 1996. – С. 80.

14. Протокол № 54 від 25.06.1917 р. // Матеріали і документи п'ятої сесії Центральної Ради. № 49 – 60 (20 червня – 1 липня 1917 р.) // Вісти з Української Центральної Ради. – 1917. – № 14. – серп. // Українська Центральна Рада. Документи і матеріали у двох томах. – Т. 1. (4 березня – 9 грудня 1917 р.) / НАН України, Ін-т історії України, Центральний державний архів органів влади і управління України ; ред. кол. : В. А. Смолій [та ін.]. – К. : Наук. думка, 1996. – С. 127.

15. Рум'янцев В. О. З досвіду роботи сесій Всеукраїнського ЦВК у 20-ті роки / В. О. Рум'янцев // Проблеми політичної історії України : вісн. Харків. ун-ту. – № 381. – Х., 1994. – С. 53–61.

16. Усанов В. Е. Становление и развитие парламентаризма в России: историко-правовое и критическое исследование / В. Е. Усанов : моногр. – М. : ООО «Издательство “Элит”», 2008. – 896 с.

17. Шевелев В. И. Аппарат Государственной Думы – представительного и законодательного органа Российской Федерации: теоретические, историко-правовые и политико-правовые аспекты организации и деятельности : дис. на соискание научн. степени канд. юрид. наук : 23.00.02 [Электрон. ресурс] / Владимир Ильич Шевелев ; Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. – М., 2003. – 209 с.

18. Шемшученко Ю. С. Український парламентаризм : минуле і сучасне : моногр. / Ю. С. Шемшученко, О. М. Мироненко, В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький [та ін.]. ; за ред. Ю. С. Шемшученка / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Парлам. вид-во, 1999. – 368 с.

Погребняк Н. С. Эволюция парламентского аппарата в Украине.

В статье исследуются основные этапы, особенности и проблемы эволюции парламентского аппарата в Украине. Выявлены тенденции и закономерности изменения его статуса на разных этапах развития. Сделан вывод о постоянном процессе совершенствования Аппарата в направлении организационного и функционального расширения.

Ключевые слова: аппарат, секретариат, парламент, эволюция, Верховная Рада Украины.

Pogrebnyak N. S. The evolution of the parliamentary apparatus in Ukraine.

The basic stages, features and problems of the evolution of the Apparatus of the Parliament in Ukraine have been investigated in the article. The trends and patterns of changes of its status on different stages of the development were identified. The conclusion was made about the permanent process of the improvements of the Apparatus in the direction of institutional and functional expansion.

Key words: Apparatus, Secretariat, Parliament, evolution, the Supreme Council of Ukraine.