

УДК 342

Ольга Сас *

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОБОТИ ПАРЛАМЕНТІВ

У статті висвітлено структуру та організаційне влаштування роботи парламентів світу. Проаналізовано основні завдання та види роботи апаратів представницьких органів у світлі світового досвіду та практики управління персоналом.

Ключові слова: зарубіжний досвід організації парламентів, парламенти світу, організаційне забезпечення, апарат парламенту.

Sas O. S. Zarubezhnyy opyt organizatsionnogo obespecheniya raboty parlamentov.

В статье освещены структура и организационное устройство работы парламентов мира. Проанализированы основные задачи и виды работы аппаратов представительских органов в свете мирового опыта и практики управления персоналом.

Ключевые слова: зарубежный опыт организации парламентов, парламенты мира, организационное обеспечение, аппарат парламента.

Sas O.S. Foreign Experience of Organizational Providing of Work of Parliaments.

In the article the structure and organizational placement of the parliaments of the world. Analyzed the main objectives and types of devices representative bodies in the light of international experience and practices of personnel management.

Keywords: Foreign Experience of Organization of Parliaments, the Parliaments of the World, Organizational Support, Parliamentary Staff.

Парламенти відіграють важливу роль в управлінні країною, у формуванні її державної політики. Щоб виконувати такі важливі функції, парламент повинен бути дієздатним і раціонально організованим, а саме: бути налаштованим до ефективного функціонування, уникнення внутрішніх конфліктів і чіткого дотримання власного регламенту.

Ефективність та дієвість роботи парламенту залежить від багатьох чинників, де одним із більш вагомих є Апарат, оскільки основна частка функцій, які виконує законодавча гілка влади потребують реалізації кваліфікованих професіоналів та відповідний технічний персонал.

Актуальність даного дослідження полягає в дослідженні особливостей влаштування організаційної роботи парламентів, яке спрямоване на допомогу в оптимізації роботи апарату та секретаріатів українського парламенту. Хоча у багатьох випадках особливості регулювання законодавчого процесу, зокрема «апаратного» у тих чи інших країнах зумовлені історичними особливостями їх розвитку, структурою парламентів, специфікою правового регулювання та іншими чинниками, які суттєво звужують можливості для врахування відповідних практичних навиків в українських умовах, але вивчення підходів до регулювання діяльності апаратів парламентів різних країн все ж дозволяє виділити певні тенденції та дієві фактори, придатні для впровадження в Україні.

Структура та організація сучасних парламентів залежить від того чи є він однопалатним чи двопалатним. Велика частина існуючих в даний час законодавчих органів є двопалатними (бікамеральними) (наприклад, Конгрес США, Національні Збори Франції, парламенти Великої Британії, Італії, Німеччини, Японії та низки інших держав). У континентальній Європі багато країн мають однопалатні парламенти (Болгарія, Угорщина, Данія, Швеція, Фінляндія тощо.) Нижні палати і однопалатні парламенти мають назви Національних зборів (Франція, В'єтнам), Національна рада (Австрія, Швейцарія), Палата депутатів (Італія, Бразилія, Чехія), Палата представників (Бельгія, США, Японія). Верхні палати називаються сенат, але нерідко мають і інші найменування, наприклад: Федеральна рада (Австрія), бундесрат (Німеччина), Рада штатів (Індія). Однопалатні парламенти і нижні палати формуються, як правило, шляхом їх обрання на загальних прямих виборах. Термін їх повноважень від 2 до 7 років. Верхні палати в різних країнах формуються різними шляхами. При цьому термін повноважень верхніх палат у більшості країн буває більший, ніж у нижніх. У деяких країнах використовуються змішані системи, які включають елементи виборності та призначення (напр. Бельгія).

Відомо також, що у парламентах світу існують різні форми організації їх роботи. Кожен парламент віднаходить і запроваджує свою власну, єдину у своєму роді систему роботи. Особливості

цієї системи залежать від чисельного складу парламенту, наявних фінансових ресурсів, цілей та пріоритетів законодавчого органу. Організація палат у парламентах має у багатьох країнах загальні риси, однак провідна роль належить керівному органу. У двопалатних парламентах палати формують свій керівний орган, який включає в себе голову (спікера), віце-голів, секретарів або колегіальний орган. У парламентах створюються різні допоміжні органи, які допомагають його палатам у здійсненні їх повноважень, наприклад комітети (комісії). Такі комісії бувають постійними, створювані на весь термін повноважень палати, і тимчасовими, як правило, для виконання певної задачі (це спеціальні, слідчі, ревізійні та інші комісії). В обов'язковому порядку створюються постійні комісії з бюджету і фінансів, оборони, безпеки, закордонних справ, за законодавством, а також мандатні, процедурно-регламентні та ін. Основне завдання таких комісій – попередній розгляд законопроектів, проектів рішень з інших конкретних питань. Завданням тимчасових комісій є підготовка і попередній розгляд законопроектів відповідно до галузевої спрямованості. У парламентах і палатах створюються та інші органи: рахункові палати, ревізори, контролери, уповноважені з прав людини, спеціальні парламентські представництва, ради старійшин і т.д. Не менш вагомою парламентською структурою, яка забезпечує роботу представницького органу є адміністративно-допоміжні служби, які діють в усіх парламентах, хоча форми і масштаби їхньої діяльності в різних країнах неоднакові. У Великобританії, Італії, Нідерландах, США, Японії та в ряді інших країн кожна з палат парламенту має свої окремі адміністративно-допоміжні служби. Головна особливість юридичного статусу фактично всіх співробітників цих служб полягає в тому, що вони визначаються як парламентські службовці і займають свої посади за наймом. Дещо осторонь стоять фігури керівників таких служб. Вони мають спеціальний титул генерального секретаря, директора, клерка палати тощо [5, с.152].

Немає сумніву, що вище розглянута робота відповідних структур має процедурний характер законотворчості, а організаційну роботу парламенту, його парламентаріїв виконує апарат законодавчого органу. Апарат будь-якого парламенту включає такі категорії працівників: працівники апарату парламенту(палат); працівники комітетів, підкомітетів; штат особистих помічників, кількість яких визначається організаційними положеннями того чи іншого законодавчого органу [1, с. 9].

У парламентах розвинених країн в даний час склався досить численний і професійно підготовлений апарат, який ефективно діє на різних рівнях і в усіх напрямках. Він досить гнучкий і стабільний, здатний вирішувати завдання різного ступеня складності і масштабів. У Франції в рамках загального законодавства про державну службу, яке визначає загальні принципи, права і гарантії службовців, встановлено, що співробітники палат парламенту є державними службовцями. Але їх статус, завдання і функції визначаються відповідними палатами самостійно. У результаті весь процес проходження служби, починаючи з відбору та зарахування на службу і закінчуючи звільненням або відставкою, знаходиться в руках депутатів і відповідних структурних підрозділів палат парламенту. Відбір персоналу, прийом на роботу в апарат парламенту і просування по службі в переважній більшості випадків проводяться на конкурсній основі. Статус, структура, функції апарату парламенту, чисельність співробітників навіть в країнах з міцними парламентськими традиціями загальнодержавним законодавством детально не регламентуються. Воно носить рамковий характер. Вважається, що єдиного порядку в цій справі немає і бути не може. У кожній країні свої підходи, свої порядки, свої традиції, свій досвід, але основна функція апаратів залишається незмінною. Вона полягає в організаційному забезпеченні роботи представницького органу – юридичне та інформаційне забезпечення діяльності парламентаріїв. У багатьох зарубіжних парламентах прийнято спеціальні законодавчі акти, що регулюють статус, структуру і функції апарату, порядок проходження державної служби в них. У Швеції, наприклад, це питання регулюється Законом «Про Рикстаг» (1974 р.), у Польщі відповідно до Статуту Канцелярії Сейму від 21 березня 2002 року, у Великобританії – Закон про організацію роботи Палати громад (1978 р.), в Канаді – Закон «Про Парламент Канади» і Закон «Про співробітників Парламенту і стосунки між ними». В основному загальними критеріями закріплення апаратів парламентів світу є конституційне закріплення їх як парламентських органів та регламентація їх діяльності положеннями, регламентами, статутами, які закріплюються та вводяться в дію відповідними наказами та розпорядженнями. З усіх європейських країн найбільш відпрацьована система правових актів, що визначають статус державної служби, діє у Франції. Тут державна служба найбільш престижна і авторитетна. Що ми маємо на противагу в Україні? – Закон «Про державну службу», Положення про апарат Верховної Ради України, постанову про помічників-консультантів народного депутата України та напружену роботу між цими категоріями працівників, яка часто має технічний і продубльований характер певної сфери діяльності. У більшості випадків приватні проблеми державної служби зарубіжних країн вирішуються безпосередньо парламентаріями.

Причому вирішуються в суворій відповідності до вимог конституції країни, загального законодавства про державну службу, регламентів палат, положеннями про комітети і підкомітетах, комісіях і фракціях. Більшість парламентів західних країн передбачає у своїй структурі наявність досить численного апарату, який, як правило, має дво- або трирівневу структуру. Апарат бундестагу складається з генерального директорату (управління), директорату (відділ) і реферантури (сектор). Апарат Конгресу депутатів Іспанії будується за схемою «департамент – відділ – служба». Апарат Національних Зборів Франції (в апараті Сенату налічується більше 1000 службовців на 240 сенаторів) будується за дворівневою системою – «служба (управління) – відділ». У всіх країнах головне навантаження, а в кінцевому результаті і відповідальність за якість законопроектної роботи лягає на профільні комітети і їх апарати. Саме тому і перш за все тому апарати комітетів формуються з осіб, спеціально професійно підготовлених для роботи в парламенті. Для них важлива наявність певної освіти і досвіду роботи з виборцями, взаємодії із зацікавленими групами та їх агентами (лобістами). Причому чітко проглядається диференціація фахівців: персонал «політичних» комітетів Конгресу США, наприклад, рекрутується за рахунок найбільш підготовлених випускників престижних університетів, працівників виконавчих владних структур і партійних активістів. Через працівників апарату встановлюється діловий зв'язок з представниками президента, міністерств і відомств, судовими органами. На відміну від помічників, чия робота в основному полягає в тому, щоб забезпечити роботу депутата і його політичні інтереси з урахуванням настроїв виборців, апарат парламенту в цілому не політизується. Його головне завдання – професійне забезпечення законотворчого процесу. Тут відпрацьовуються проекти законів, постанов, звернень та інших документів, проводяться розслідування, готуються проекти виступів і доповідей. Значна частина персоналу зайнята організацією парламентських слухань, забезпеченням зв'язку із засобами масової інформації. Для зарубіжних парламентів характерним є і те, що апарати парламентських фракцій і груп не входять до структури апарату парламенту. Їх діяльність фінансується не з державного бюджету, а в основному за рахунок відповідних партій і рухів. Робота в цих структурних підрозділах державною службою не є. Працівники апаратів фракцій володіють особливим статусом, який дозволяє їм предметно займатися забезпеченням політичної діяльності членів своїх фракцій. Завдяки особливому статусу і своїх джерел фінансування, апарати фракцій представляють собою досить великі підрозділи (в бундестазі Німеччини вони налічують до кількох сотень співробітників), володіють могутнім професійним потенціалом, надають висококваліфіковану правову, політико-аналітичну та організаційну підтримку парламентаріїв, особливо в частині проведення законопроектів по всіх етапах законопроектної процедури.

Ще одним вагомим організаційним підрозділом парламенту є особистий штат помічників парламентаріїв. Принципи комплектування цього персоналу різняться, як і його чисельність. У деяких країнах (наприклад, в Аргентині, Італії, Австрії) особистих помічників наймає парламентарію фракція, до якої він входить (очевидно, щоб гарантувати стійкість його політичних позицій), а не він сам. Якщо в Австралії встановлено фіксоване число помічників, яких може найняти парламентарій, то в США, Франції, Німеччини парламентарію виділяється певна сума, в межах якої він може наймати собі необхідний персонал. Український же парламент, на відміну від цих країн, застосовує два критерії: фіксоване законодавством число помічників та фіксована сума, яка визначається внутрішніми документами на засіданні Регламентного комітету. Зазвичай певні помічники займаються аналізом і складанням законопроектів, написанням промов і підготовкою документів, що обґрунтовують позицію парламентарія з конкретного питання. Це так звані законодавчі помічники. Поряд з ними є адміністративні помічники, що забезпечують відносини парламентарія з його колегами, виборцями. Бувають також помічники, які спеціалізуються на зв'язку з громадськістю, вони підтримують стосунки з пресою, складають прес-релізи, організують прес-конференції. Завдяки постійному виконанню підготовчої роботи, спеціалізації помічники часто краще обізнані у питаннях парламентської процедури, юридичних і інших проблемах, ніж парламентарії, яких вони обслуговують.

Деякі парламенти не мають фінансових ресурсів для утримання апарату окремих законодавців. У такому випадку послуги науково-дослідного та документального характеру надаються адміністративними підрозділами.

Які ж критерії оцінки роботи апаратів? Виділяють два основні підходи до оцінки роботи апарату: 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 [4]. Парламент будь-якої держави у змозі виконати покладені на нього конституцією та іншими законами повноваження і функції тільки у тому випадку, коли його організація та діяльність будуть визначатися демократичними і раціональними правилами, які відображають уроки власної історії та багатий зарубіжний досвід.[2, с. 346] Найбільш ефективним способом досягнення «парламентської демократії» є вироблення правил, утворених на базі вивчення новітніх технологій парламентаризму, засвоєння передових зразків парламентського провадження. При цьому необхідно дотримуватись обов'язкових умов: відповідність стандартам демократії та врахування національної специфіки [1].

Бачимо, що оптимального та єдиного підходу до структури парламенту та його організаційного начала немає, але досвід доводить, що при умові добре збалансованого підходу до формування зазначених інституцій, ефективність організаційного та процедурного функціонування законодавчого органу зростає. Але виділяють ряд спільних ознак, притаманних апаратам більшості парламентів: а) керівники апаратів парламентів (палат) призначаються в порядку, який забезпечує їх політичну нейтральність – позафракційним спікером, бюро палати тощо; б) апарат будь-якого парламенту виконує організаційне, аналітичне та інформаційне забезпечення діяльності парламенту, забезпечує взаємодію з урядом та громадськістю, функції забезпечення безпеки в приміщенні парламенту; в) працівники апарату парламенту, комітетів належать до державних службовців, тоді як працівники персонального апарату члена парламенту, фракції – до патронатних службовців (обіймають політичні посади); г) загальною тенденцією розвитку інформаційно-аналітичного забезпечення парламенту є створення парламентами власних потужних дослідницьких служб, які забезпечують надання всебічної інформації з певних проблем, проводять власні дослідження, здійснюють довгострокове прогнозування та планування; д) оскільки апарати парламентів і комітетів з ряду причин (завантаженість, відсутність фахівців тощо) далеко не завжди можуть вирішувати весь обсяг покладених на них завдань щодо експертно-аналітичного забезпечення діяльності парламенту, поширення набуває практика залучення для разового виконання відповідних завдань незалежних фахівців з наукових установ, дослідницьких центрів тощо [3].

Досвід служби кадрів апаратів парламентів, вивчення досвіду зарубіжних парламентів і його порівняння з нашою вітчизняною практикою управління персоналом говорить про те, що багато чого нам ще належить переосмислити, перебудувати, від чогось відмовитися, а щось взяти на озброєння.

Список використаних джерел:

1. Антощук Л.П. Організація апарату парламентів: світовий досвід / Антощук Л.П., Крижанівський В.П., Рахімкулов Е.Р. – К., 2007. – С. 9.
2. Георгіца А.З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики / А.З. Георгіца. – Чернівці: «Рута», 1998. – С. 346.
3. Лабораторія законодавчих ініціатив. Напрями підвищення ефективності функціонування Апарату Верховної Ради України [Електронний ресурс] / Лабораторія законодавчих ініціатив. – Режим доступу: http://www.parlament.org.ua/index.php?action=news&id=12&ar_id=1377&iar_id=734&as=2
4. Хмелько Ірина. Апарат парламенту: порівняльне дослідження [Електронний ресурс] / Ірина Хмелько. – Режим доступу: <http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/analit/aparat.htm>
5. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн / Шаповал В.М. – К. : Артк, 2002. – С. 152.

** Сас Ольга Сергіївна – аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України.*

УДК 342.97

Ігор Сопелкін*

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ПРОФСПЛОК

Стаття присвячена дослідженню основних конституційно-правових принципів організації та діяльності професійних спілок. Акцентується увага на тому, що собою являють правові принципи взагалі. Дослідження конституційно-правових принципів здійснюється шляхом їх класифікації на три основні групи: загальноправові, міжгалузеві, галузеві. Особлива увага приділяється детальному