

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

ПОГРЕБНЯК НАТАЛІЯ СЕРГІЇВНА

УДК 342.533(477)

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС
АПАРАТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2014

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

Науковий керівник – доктор юридичних наук, доцент **СЕРЬОГІНА Світлана Григорівна**, Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, директор, заслужений діяч науки і техніки України.

Офіційні опоненти:

- доктор юридичних наук, професор **ФЕДОРЕНКО Владислав Леонідович**, Національна академія державного управління при Президентові України, завідувач кафедри державної служби та кадрової політики, член-кореспондент Національної академії правових наук України;

- кандидат юридичних наук, доцент **КОЛОМІЄЦЬ Юрій Миколайович**, Харківський національний університет внутрішніх справ, доцент кафедри загальноправових дисциплін.

Захист відбудеться 20 березня 2015 р. о 13.00 на засіданні спеціалізованої вченої ради Д.64.086.04 в Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70).

Автореферат розісланий 18 лютого 2015 р.

**Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради**

В. Ю. Уркевич

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Розвиток і зміцнення демократичних, правових засад української державності пов'язаний з потребою осмислення конституційно-правовою наукою фундаментальних понять парламентаризму, парламентських процедур, організації парламентської діяльності; проведення комплексної науково-практичної розробки категорії «конституційно-правовий статус Апарату Верховної Ради України»; виявлення особливостей організації допоміжних парламентських структур, що забезпечують безперерйне функціонування і організаційне забезпечення законодавчого органу. Проблеми, пов'язані з правовим регулюванням, організацією і функціонуванням парламентського апарату набувають особливого значення в сучасних умовах, коли підвищення якості та ефективності законотворчої діяльності, посилення парламентського контролю, бурхливий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій як необхідної складової організації парламентської діяльності, забезпечення більшої збалансованості всіх підсистем державного апарату розглядаються суспільством як назріла потреба і перспектива розвитку державного управління. Надання комплексної характеристики сучасного стану конституційно-правового статусу Апарату Верховної Ради України набуває ще більшої актуальності у зв'язку з необхідністю осмислення об'єктивних процесів, що відбуваються у розвитку вітчизняної політичної системи, громадянського суспільства щодо вироблення нової концепції гармонізації інтересів суспільства і держави, удосконалення державного механізму, розвитку парламентаризму, оптимізації існуючої моделі інституту парламентського апарату на інноваційних засадах.

Незважаючи на існування широкої наукової бази щодо проблем парламентаризму, законодавчого процесу, принципів та форм парламентської діяльності, питання правового статусу Апарату Верховної Ради України вивчаються сучасною наукою конституційного права фрагментарно, а надання комплексної характеристики специфіки правового регулювання, функціонально-компетенційних особливостей, системно-структурної організації вітчизняного парламентського апарату відсутні. Нормативне закріплення в національному законодавстві зазначених питань також не відповідає потребам практики і характеризується наявністю суттєвих прогалин і протиріч. Таким чином, необхідність вирішення наукового завдання щодо проведення комплексної науково-практичної розробки категорії «конституційно-правовий статус Апарату Верховної Ради України» визначена нинішнім станом вітчизняної правової науки та відсутністю поглиблених і всебічних теоретичних робіт з цієї проблеми. Це свідчить про наукову, практичну значущість і актуальність дисертаційної роботи.

Теоретичною основою роботи стали праці вітчизняних і зарубіжних вчених-правників: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Л. Д. Антошук,

О. М. Апанович, А. Г. Аркуші, Ю. Г. Барабаша, І. О. Билі, Ю. П. Битяка, Е. Валентайн, М. М. Воронова, А. З. Георгіци, В. Д. Гончаренка, О. М. Держалока, А. Д. Доржиева, В. В. Дурдинця, В. М. Єрмолаєва, В. О. Зайчука, А. П. Закалюка, І. О. Здзеби, А. Ю. Іванової, В. О. Йолчева, В. П. Колісника, А. М. Колодія, Ю. М. Коломійця, І. О. Кресіної, В. С. Кульчицького, П. М. Любченка, О. О. Майданник, В. Я. Малиновського, О. М. Мироненка, В. П. Нагребельного, Л. Р. Наливайко, А. Ю. Олійника, О. М. Осавелюка, М. Ю. Парамонової, О. В. Петришина, А. І. Погорелової, А. Й. Рогожина, О. Г. Самойлюк, С. В. Саса, С. Г. Серьогіної, В. А. Смолія, В. Я. Тація, В. Е. Теліпка, Ю. М. Тодици, В. Л. Федоренка, М. В. Цвіка, В. М. Шаповала, М. Я. Швеця, В. І. Шевелєва, Ю. С. Шемшученка, К. Шоу, О. І. Ющика та інших.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційна робота виконана на кафедрі державного будівництва в Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого в межах цільової комплексної програми «Права людини та проблеми організації і функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування в умовах становлення громадянського суспільства» № 0106U002285. Тема дисертації затверджена Вченою радою Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, протокол № 5 від 19 грудня 2008 року.

Мета й завдання дослідження. Мета дисертаційної роботи полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні сутності конституційно-правового статусу Апарату Верховної Ради України, наданні комплексної характеристики сучасного стану та виявленні перспектив розвитку правового положення допоміжної інституції парламенту; обґрунтуванні низки концептуальних понять, теоретичних положень, висновків, а також практичних рекомендацій щодо його удосконалення.

Реалізація поставленої мети зумовила необхідність вирішення таких завдань:

– узагальнити доктринальні підходи і розробити пропозиції щодо вдосконалення понятійного апарату, який застосовується для визначення змісту поняття «конституційно-правовий статус Апарату Верховної Ради України»;

– надати характеристику стану правового регулювання статусу Апарату Верховної Ради України;

– розкрити основні елементи конституційно-правового статусу Апарату Верховної Ради України і визначити його співвідношення в цілому з конституційно-правовим статусом українського парламенту;

– визначити місце і роль апарату в структурі парламенту;

– дати характеристику зарубіжного досвіду організації і діяльності

парламентського апарату та оцінити можливості його використання в умовах трансформації існуючої моделі державного управління і розвитку парламентаризму в Україні;

– виявити фактори впливу на еволюцію парламентського апарату в Україні;

– комплексно розкрити зміст організаційно-процесуальної діяльності Апарату Верховної Ради України (функцій і компетенції, структури і порядку формування, форм та методів діяльності парламентського апарату), надати характеристику такому елементу статусу персоналу апарату парламенту як порядок проходження служби в апараті колегіального органу;

– розробити оптимальну модель системно-структурної організації Апарату Верховної Ради України, визначити перспективні напрямки оптимізації його функціонування, сформулювати відповідні пропозиції і рекомендації щодо вдосконалення конституційно-правового статусу парламентського апарату в Україні.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, які складаються у сфері організації та функціонування Апарату Верховної Ради України.

Предмет дослідження – конституційно-правовий статус Апарату Верховної Ради України.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертаційної роботи складають сукупність філософсько-світоглядних, загальнонаукових та спеціальних методів пізнання при виявленні особливостей специфіки статусу Апарату Верховної Ради України у правовій доктрині, конституційному законодавстві та юридичній практиці. Використання діалектичного методу дозволило всебічно розглянути апарат парламенту як явище, яке знаходиться в динаміці та постійному оновленні, виявити закономірності функціонування і розвитку інституту парламентського апарату в сучасних умовах інтенсифікації суспільно-політичного життя, простежити еволюцію його моделей під впливом різноманітних факторів. Застосування феноменологічного підходу дозволило розкрити онтологічну природу інституту парламентського апарату як багатоаспектного правового феномену. Герменевтичний метод використовувався у процесі тлумачення положень вітчизняного і зарубіжного конституційного законодавства щодо організації і функціонування допоміжних органів парламенту. Завдяки використанню методів аналізу та синтезу, індукції та дедукції, абстракції встановлено ознаки та вироблено поняття конституційно-правового статусу Апарату Верховної Ради України.

Системно-структурний метод дозволив визначити роль і місце парламентського апарату в механізмі державного управління, з'ясувати його сутнісні ознаки і структуру; структурно-функціональний – встановити

функціональне призначення Апарату Верховної Ради України, а також надати функціональні характеристики його підрозділів; історико-правовий – висвітлити процес становлення і розвитку Апарату Верховної Ради України на вітчизняних теренах; порівняльно-правовий – надати компаративну характеристику правового регулювання організації і діяльності парламентського апарату; формально-юридичний – провести змістовне опрацювання текстів правових актів, що закріплюють елементи конституційно-правового статусу Апарату Верховної Ради України. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат (визначено дефініції апарату парламенту, функцій, форм, методів його діяльності, порядку проходження служби в Апараті Верховної Ради України), надано рекомендації для внесення змін і доповнень до тексту окремих норм вітчизняного законодавства. На підставі застосування прийомів моделювання й прогнозування було визначено напрямки оптимізації організації вітчизняного парламентського апарату та окреслено перспективи вдосконалення його конституційно-правового регулювання.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що в даній роботі вперше у вітчизняній юридичній науці науково-теоретично обґрунтовано конституційно-правовий статус Апарату Верховної Ради України, надано комплексну характеристику сучасного стану конституційно-правового статусу Апарату Верховної Ради України та виявлено перспективи його розвитку, обґрунтовано низку концептуальних понять, теоретичних положень, висновків, а також практичних рекомендацій щодо його удосконалення. Результатом проведеної роботи стало формування низки нових положень і висновків, що виносяться на захист.

Наукова новизна дисертації конкретизується, зокрема, в науково-теоретичних положеннях, висновках та пропозиціях, найважливішими з яких є наступні:

вперше:

– обґрунтовано положення про те, що правовий статус парламентського апарату є комплексною науковою категорією, яка включає: а) правову модель, закладену в нормах Конституції, законів та інших джерел конституційного права; б) фактичний статус – реальне становище парламентського апарату як суб'єкта конституційно-правових відносин у зв'язку із застосуванням норм конституційного права; в) теоретичну конструкцію, що сполучає нормативно-правові характеристики, ідеологічні уявлення і реальну практику реалізації правових приписів;

– сформульовано поняття конституційно-правового статусу Апарату Верховної Ради України як правового положення допоміжного структурного підрозділу парламенту, визначеного конституційно закріпленою системою

взаємопов'язаних та взаємообумовлених структуроутворюючих елементів, що дають можливість встановити нормативно регламентовані характеристики інституту парламентського апарату, особливості його організації та функціонування;

– обґрунтовано, що елементами статусу Апарату Верховної Ради є такі юридичні показники: порядок формування, принципи, функції, компетенція, внутрішньоорганізаційна будова, основи, форми, методи діяльності;

– доведено, що категорія «правовий статус» дозволяє встановити характер взаємодії Апарату Верховної Ради України з учасниками законотворчості, виявити особливості такої елементної складової статусу службовців Апарату Парламенту України, як порядок проходження служби;

– надано комплексну характеристику стану правового регулювання статусу Апарату Верховної Ради України; проведено класифікацію нормативно-правових актів, які складають правову основу організації і діяльності апарату парламенту;

– охарактеризовано еволюцію статусу вітчизняного парламентського апарату на основі використання наукового матеріалу та архівних документів;

– виявлено залежність внутрішньої організації Апарату Парламенту України від його конституційно-правового статусу; з'ясовано особливості системно-структурної організації (невід'ємність від парламенту, синергетичність системи «апарат – парламент – державний апарат (механізм держави)», форм і методів діяльності вітчизняного парламентського апарату);

– запропоновано сучасну модель структурування Апарату Верховної Ради України на основі відповідності його функціональному призначенню, з врахуванням позитивних здобутків еволюції та зарубіжного досвіду;

– обґрунтовано необхідність прийняття закону «Про Апарат Верховної Ради України»; визначена його концепція, що передбачає регулювання принципів діяльності апарату парламенту, його функцій та організаційної структури, взаємодії з органами парламенту та допоміжними інституціями в законотворчому процесі, а також його взаємозв'язок з іншими державними органами, громадськістю;

удосконалено:

– теоретичні підходи щодо оптимізації функцій правового забезпечення, експертної та аналітичної функцій Апарату Верховної Ради України, порядку їх реалізації в напрямку усунення дублювання декількома структурними підрозділами; залучення до участі у законотворчому процесі науково-дослідних установ на конкурсній основі з забезпеченням гарантій повноцінного їх фінансування з Державного бюджету України та громадських експертних груп, створення з цією метою експертних майданчиків; утворення в структурі Апарату

Дослідницької служби з метою забезпечення легіслатури незалежною достовірною інформацією;

– теоретичні підходи щодо змісту організаційної, документальної та матеріально-технічної діяльності в напрямку упровадження повноцінного електронного документообігу з мінімізацією паперового обороту з метою дієвого забезпечення функціонування парламенту та швидкого вирішення виникаючих проблем;

– класифікацію типів апаратів парламентів за: 1) структурою; 2) рівнем управління; 3) компетенцією; 4) суб'єктами обслуговування; 5) типом управління; 6) характером служби; 7) типом персоналу;

– наукові підходи до критеріїв визначення ефективності (результативності) функціонування апарату парламенту (виокремлено загальні та спеціальні критерії ефективності апарату легіслатури);

дістали подальшого розвитку:

– підходи у здійсненні компаративного аналізу досвіду організації та діяльності апаратів парламентів іноземних країн в частині узагальнення змістовного наповнення конституційно-правового статусу та визначення можливостей використання позитивної практики в організації і функціонуванні Апарату Парламенту України, внесено, зокрема, пропозицію про використання англійської моделі системи моніторингу законодавства; взаємний обмін кадрами на довгостроковий термін з розробкою системи мотивації повернення вітчизняних спеціалістів;

– положення про те, що дефініція «апарат парламенту» є комплексною науковою категорією, яка може розглядатися в інституційному, функціональному, організаційному аспектах;

– підходи до визначення місця і ролі апарату в структурі парламенту, в державному апараті (механізмі держави); встановлена залежність його структури від структури парламенту; з'ясовано, що Апарат є постійно діючим структурним підрозділом Верховної Ради України; визначено його провідну роль у забезпеченні функціонування єдиного законодавчого органу державної влади;

– підходи до визначення сутності порядку проходження служби в Апараті Верховної Ради України, у тому числі в аспекті тенденцій розмежування працівників патронатних служб політиків і державних службовців у рамках вирішення питання виокремлення державної служби в окремий публічно-правовий інститут; забезпечення підготовки за новими стандартами нового відповідального та вихованого покоління дієвого професійного кадрового потенціалу апарату парламенту з метою гарантування якісної правотворчості в умовах інтенсифікації інформаційних процесів і глобалізації.

Практичне значення одержаних результатів. Основні положення та

висновки дисертації можуть використовуватися: у навчальному процесі при викладанні навчальних дисциплін «Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні», «Державне (конституційне) право зарубіжних країн», «Конституційне право України», «Нормативно-проектувальна техніка та державна реєстрація нормативно-правових актів», при викладанні відповідних курсів у навчальних закладах правового спрямування; у правотворчій діяльності – відносно вдосконалення правового регулювання забезпечення діяльності Верховної Ради України, в ході реформування Апарату Верховної Ради України в рамках реалізації парламентської реформи; у науково-дослідній роботі – в процесі подальшої розробки науково-практичних проблем конституційно-правового статусу Апарату Верховної Ради України; у правовиховній роботі – можуть слугувати підвищенню рівня правової культури службовців апарату парламенту.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації обговорювалися та були схвалені на засіданнях кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, а також заслухані у формі доповіді на таких наукових та науково-практичних конференціях: «Проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування на сучасному етапі» (м. Харків, 2009 р.), «Стратегія і тактика правових реформ: виклики сучасності» (м. Київ, 2013 р.), «Конституційні засади правового життя: світові традиції та національні реалії» (м. Київ, 2013 р.), «Проблеми юриспруденції: теорія, практика, світовий досвід» (м. Київ, 2013 р.), «Правові засади гарантування та захисту прав і свобод людини і громадянина» (м. Полтава, 2013 р.), «Юридические науки: проблемы и перспективы» (м. Пермь, 2014 р.), «Правовые реформы в постсоветских странах: достижения и проблемы» (м. Кишинів, 2014 р.)

Дисертант взяла участь у 5 семінарах (м. Київ): 1 – організований Комітетом з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України за підтримки Програми сприяння Парламенту України – II на тему: «Шляхи вдосконалення роботи Апарату Верховної Ради України – пріоритетні кроки» (2010 р.); 4 дводенних – організовані Вестмінстерським консорціумом: «Робота в Апараті парламенту» (2010 р.), «Роль парламенту у забезпеченні дотримання верховенства права та реалізації прав людини» (2010 р.), «Парламентські комунікації» (2011 р.), «Нові медіа в парламентських комунікаціях» (2011 р.) За результатами останніх двох семінарів отримано сертифікати фундації Томсона Ройтера.

Публікації. Основні теоретичні положення і висновки, сформульовані в дисертації, знайшли відображення у 16 публікаціях, з яких: 7 наукових статей опубліковано у фахових виданнях України та зарубіжних країн та 9 тез доповідей – у матеріалах науково-практичних конференцій і семінарів.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, двох розділів, що включають 8 підрозділів, висновків, списку використаних джерел (316 найменувань) та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 240 сторінок, у тому числі основного тексту – 190 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність проблеми, розкрито ступінь її розробленості; визначено мету, завдання, об'єкт і предмет дисертаційної роботи, охарактеризовано використані методи дисертаційної роботи, ступінь наукової новизни одержаних результатів, їх теоретичне і практичне значення, наведено дані про апробацію основних положень дисертації, її структури та обсягу, кількості публікацій за темою дисертаційної роботи.

У **розділі 1 «Апарат як допоміжний структурний підрозділ парламенту: історико-теоретичний аспект»** – визначається місце і роль апарату в структурі парламенту, надається характеристика зарубіжного досвіду організації та діяльності парламентського апарату, еволюції апарату представницьких (законодавчих) органів в Україні, правового регулювання статусу Апарату Верховної Ради України.

У *підрозділі 1.1. «Місце і роль апарату в структурі парламенту»* розглядаються вихідні теоретичні положення відносно сутності апарату законодавчого органу, його місця та ролі в структурі парламенту та державному механізмі.

Визначення місця та ролі апарату у структурі українського парламенту дозволило з'ясувати його особливості: 1) парламент як орган публічної влади є складним утворенням, що включає два відносно відокремлені підрозділи: Верховна Рада України як державний орган та апарат, завданням якого є забезпечення виконання державним органом своїх повноважень; 2) апарат виступає елементом внутрішньоорганізаційної будови самостійної організаційно відособленої структурної одиниці державного апарату – органу законодавчої влади; 3) допоміжна роль апарату означає, що він: не наділений конституційно-правовим статусом публічно-владного органу – парламенту; не реалізує функції і не здійснює повноваження легіслатури; не приймає рішень від імені законодавчого органу, парламентаріїв, комітетів, комісій та інших органів парламенту; обмежується супроводжувальною діяльністю по забезпеченню підготовки своєчасних, об'єктивних рішень; здійснює нормативно визначені завдання та бере участь у реалізації компетенції органу державної влади; не може функціонувати відокремлено від Верховної Ради, в автономному режимі, а утворює разом з нею специфічну цілісність: парламент як державну установу; 4) не має статусу самостійного органу державної влади, є елементом в механізмі

держави, у системі державного управління; призначення парламентського апарату обумовлює його вторинне положення по відношенню до первинного органу, діяльність якого він супроводжує; 5) є суб'єктом конституційно-правових відносин; 6) є постійно діючим структурним підрозділом Верховної Ради України, що обумовлено виконанням народними депутатами України своїх повноважень на професійній основі; 7) умовно апарат легіслатури на основі структурного критерію можна розділити на дві частини: по забезпеченню діяльності голови парламенту, його заступників, депутатських фракцій (груп), комітетів і комісій; друга – має функціональне навантаження і відповідає за організаційне, правове, експертне, аналітичне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності легіслатури; 8) є відносно самостійним у взаємодії з апаратами глави держави, уряду, органів судової влади.

Дефініцію апарату легіслатури залежно від підходу (системного, кадрового, структурного, широкого чи вузького) визначено як: 1) допоміжний конституційно визначений суб'єкт конституційно-правових відносин; учасник офіційної діяльності Верховної Ради, спрямованої на розробку, прийняття законів та введення їх в дію (законодавчого процесу); 2) допоміжна служба при парламенті для забезпечення парламентської діяльності; 3) частина державного апарату, елемент механізму держави; 4) постійно діючий, відносно самостійний, допоміжний структурний підрозділ Верховної Ради України, наділений цивільно-правовим статусом юридичної особи, структурні утворення, посадові особи, фахівці та технічний персонал якого об'єднані загальною метою – підготовкою до розгляду парламентом законопроектів; і складають систему, очолювану вищою посадовою особою, наділену владними повноваженнями, – Керівником Апарату; напрямками якого є організаційне, інформаційне, аналітичне, правове, кадрове, комунікаційне, документальне, експертне, матеріально-технічне та контрольне забезпечення діяльності Верховної Ради України.

У підрозділі 1.2. «Зарубіжний досвід організації та діяльності парламентського апарату» надана характеристика зарубіжного досвіду організації і діяльності парламентського апарату, виходячи з елементного складу правового статусу; запропоновано врахувати можливості впровадження позитивної зарубіжної практики в умовах функціонування вітчизняного парламентського апарату.

З'ясовано, що статус апаратів парламентів зарубіжних країн переважно визначається на трьох рівнях: 1) конституційному (Австрія, Греція, Іспанія, ФРН, Норвегія); 2) законодавчому (США, Швеція, Великобританія, Канада); 3) регламентному (Франція, Італія, Польща, Фінляндія).

Стверджується, що моделі організації парламентського апарату характеризуються досить великим розмаїттям, що залежить від багатьох

чинників історичного, політичного, економічного, культурного характеру. Однак визначальними серед них є форма правління, тип і структура парламенту, обсяг фінансування законодавчого органу.

Наведено класифікацію типів апаратів парламентів: 1) за структурою: складні, з досить розгалуженою структурою та прості; 2) за рівнем управління: а) з горизонтальною (галузевою) і вертикальною (ієрархічною) структурою; б) на рівні підкомітетів, комітетів (комісій), палат і парламенту; 3) за компетенцією: загальної (універсальної) компетенції; спеціальної компетенції; 4) за суб'єктом обслуговування: адміністративний апарат; особистий апарат депутатів; апарат депутатських об'єднань у парламенті; апарат комітетів; 5) за типом управління: централізований, переважно централізований, частково централізований, децентралізований; 6) за характером служби в апараті: з автономною і неавтономною службою персоналу; 7) за типом персоналу: а) адміністративний апарат, особистий апарат парламентаря і позаштатний апарат; б) за належністю до політичної партії: партійний і позапартійний; в) за здійсненням функцій: по виконанню організаційних, аналітичних, матеріально-технічних та інших функцій.

У підрозділі 1.3. «Еволюція парламентського апарату в Україні» означено основні етапи становлення апарату представницьких (законодавчих) органів в Україні, особливості генези Апарату Верховної Ради України в сучасних умовах державно-правового розвитку.

Встановлено, що еволюція парламентського апарату в Україні безпосередньо пов'язана з розвитком парламентаризму. Однак зародки апаратів сягають ранніх стадій становлення представницьких установ. Так, за первіснообщинного ладу діяльність обраних народними зібраннями рад старійшин (вождів), а пізніше і князів, забезпечували їх слуги. Фактичний апарат представницьких органів часів Київської Русі складали політичні особи, які суміщали управлінські посади. Допоміжно-технічну роботу здійснювали слуги князя, дружинників та бояр. Не сприяла формуванню стабільного інституту апарату і стихійна діяльність віче. Тим більше, що золотоординське правління з другої половини XIII ст. перервало процес формування представницьких органів і спрямувало вектор подальшого здобуття законотворчого досвіду, у тому числі в аспекті ресурсного забезпечення за рахунок участі у польсько-литовських сеймових зібраннях, «пани-Раді», сенаті.

У часи Війська Запорізького особлива роль по забезпеченню законотворчої діяльності належала апарату Генеральної військової канцелярії, яка перебувала у розпорядженні писаря. З 1710 р. на конституційному рівні приватні домові слуги гетьмана були замінені апаратом державних службовців. Досвід організації і функціонування апарату парламенту українці здобували і через представництво в Державній Думі Російської імперії, у складі якої більша

частина українських земель перебувала понад 250 років. Апаратом Української Центральної Ради (УЦР) була канцелярія на чолі з директором та його помічником. Керував діяльністю канцелярії Комітет УЦР, який до створення уряду по суті був виконавчим органом Ради. В його обов'язки входила підготовка загальних зборів УЦР, проектів документів до них тощо. У період Української держави (29 квітня – грудень 1918 р.) допоміжні функції по забезпеченню законотворчої діяльності виконувала Державна канцелярія, яка продовжувала функціонувати і за часів Директорії.

З проголошенням Республіки Рад організаційне і технічне забезпечення центральних органів виконувала Президія ВУЦВК. Допоміжну роль по організації роботи ЦВК Рад виконував його апарат, який мав досить розгалужену структуру. У період діяльності Верховної Ради Української РСР як вищого представницького органу державної влади забезпечення її роботи, а також Президії і комісії здійснювалося апаратом Президії Верховної Ради Української РСР.

Сучасний етап розвитку апарату парламенту пов'язаний з еволюцією Верховної Ради України I скликання. За період незалежності з метою пошуку оптимальної моделі декілька разів змінювалася структура та облікова кількість працівників апарату. З 1994 року розпочав свою діяльність Інститут законодавства Верховної Ради України, а з 1997 – Видавництво Верховної Ради України. Гранична чисельність персоналу з 1992 р. зросла на 64,12 %. Конституційне закріплення положення про необхідність затвердження Верховною Радою України структури її Апарату, призначення на посаду та звільнення з посади його Керівника, затвердження кошторису парламенту зміцнило статус та посилило гарантії діяльності Апарату.

Детальний аналіз зміни статусу апарату представницьких (законодавчих) установ на теренах України дозволяє виокремити три складові періодизації його еволюціонування: ранній (пов'язаний з виникненням та функціонуванням допарламентських форм безпосередньої демократії; на цьому етапі активна роль слуг управителів), середній (характеризується появою парламентських установ, які функціонували на більш-менш виборній основі, їх розвитком) та пізній (обумовлюється здобуттям Україною незалежності, розвитком міжнародних зв'язків, удосконаленням правової регламентації та закріпленням правового статусу на конституційному рівні, на цьому етапі Секретаріат Верховної Ради України I скликання реформується в нині діючий Апарат Верховної Ради України).

У підрозділі 1.4. «Конституційно-правове регулювання статусу Апарату Верховної Ради України» дається характеристика правової основи організації і діяльності Апарату Верховної Ради.

Шляхом узагальнення існуючих в наукових розробках підходів до

сутності категорій «статус» та «правовий статус», сформульовано дефініцію «конституційно-правовий статус Апарату Верховної Ради України».

Встановлено, що правову основу організації і діяльності Апарату Верховної Ради складають правові акти, які закріплюють і регулюють питання його організації і діяльності, визначають елементи правового статусу. Серед них: нормативні акти (Конституція України, Закони України, підзаконні нормативні акти), інтерпретаційні акти (зовнішні і внутрішні). Не менш важливе значення мають міжнародно-правові акти (конвенції, угоди) та статутні акти (Положення про Апарат).

Окреслюються шляхи оптимізації вітчизняного законодавства щодо Апарату Верховної Ради України, підвищення ефективності правового регулювання (прийняття окремого закону «Про Апарат Верховної Ради України», який би повністю регламентував питання організації і діяльності парламентського апарату; здійснення регламентації новітніх форм і засобів взаємодії з громадськістю; реформування системи добору кадрів для роботи в Апараті Верховної Ради України, системи оплати їх праці та оцінки діяльності у процесі реформування законодавства про публічну службу)

Запропоновано внести зміни до законодавства України щодо врегулювання статусу голів секретаріатів комітетів, формування справ законів і законопроектів, врегулювання статусу спеціалістів у сфері законотворчості.

У розділі 2 «**Організаційно-правові питання діяльності Апарату Верховної Ради України**» розкрито сутність таких елементів конституційно-правового статусу апарату парламенту, як порядок формування, принципи, функції, компетенція, структура, форми, методи, основи діяльності; змістовно охарактеризовано порядок проходження служби в Апараті Верховної Ради України.

У підрозділі 2.1. «*Функції та компетенція Апарату Верховної Ради України*» надано функціонально-компетенційну характеристику в цілому по Апарату та в розрізі його структурних підрозділів.

З'ясовано, що головне завдання апарату – провідне забезпечення діяльності парламенту, створення необхідних умов для його функціонування. Функції Апарату Верховної Ради визначено як: напрямки діяльності, покликані забезпечувати процеси реалізації функцій парламенту, зумовлені об'єктивними потребами реалізації цілей (завдань) Верховної Ради, у яких виражаються і конкретизуються сутність, призначення та роль Апарату відповідно до його місця у структурі парламенту та державному апараті, та які реалізуються у передбачених чинним законодавством формах, є відносно самостійними і однорідними, мають допоміжний (не владний), організуючий характер, спрямовані на розвиток і забезпечення діяльності Верховної Ради і від реалізації яких залежить ефективність роботи парламенту. Виокремлено наступні функції:

організаційна, інформаційна, аналітична, правового забезпечення, кадрова, комунікаційна, документального забезпечення, експертна, матеріально-технічна та контрольна. З'ясовано, що актуальним є питання посилення інформаційної, аналітичної, експертної та контрольної функцій. Запропоновано прийняти закони про нормативно-правові акти, про закони та законодавчу діяльність, про експертну законопроектну діяльність.

Окреслено предмети відання Апарату Верховної Ради України, надано характеристику основних повноважень його структурних підрозділів. Встановлено, що проблеми дублювання функцій (зокрема, правової, комунікаційної) пов'язані зі структуруванням Апарату Верховної Ради України. Встановлено, що структура має визначатися відповідно до функціонального призначення, а повноваження мають бути похідними по відношенню до компетенції.

У підрозділі 2.2. «*Структура і порядок формування Апарату Верховної Ради України*» виявлено особливості порядку формування і стану структурування Апарату Верховної Ради України, проблемні аспекти його організації.

З'ясовано, що проблеми внутрішньоорганізаційної будови допоміжної інституції пов'язані з: відсутністю єдиних критеріїв утворення самостійних структурних підрозділів, надмірною розгалуженістю структури, відсутністю типових для європейських країн структурних підрозділів, нерівномірністю співвідношення посадових осіб окремих самостійних підрозділів апарату і секретаріатів комітетів, а також керівних посад та чисельності працівників окремих структурних утворень тощо.

Стверджується, що структура Апарату є лінійно-функціональною, а зв'язки між підрозділами мають: ієрархічний; координуючий; лінійний, функціональний, дивізійний, матричний; вертикальний, горизонтальний; загальноспеціалізований, вузькоспеціалізований; внутрішньопарламентський, зовнішньопарламентський характер.

Доведено, що для оптимізації структури Апарату Верховної Ради України необхідно: 1) нормативно закріпити принцип формування структурних одиниць на основі відповідності функціональному призначенню; 2) вирішити питання про: а) реорганізацію окремих структурних утворень на основі розмежування функцій між самостійними структурними підрозділами з метою усунення їх дублювання; б) утворення підрозділів, які б спеціалізувалися на здійсненні аудиту за надходженням та видатками по забезпеченню функціонування легіслатури, незалежному аналітичному забезпеченню парламенту, моніторингу законодавства; в) визначення механізму координації структурних утворень і контролю їх діяльності.

У підрозділі 2.3. «*Форми та методи діяльності Апарату Верховної Ради*

України» доведено, що допоміжний структурний підрозділ парламенту залежно від характеру наслідків використовує правові, організаційні і матеріально-технічні форми діяльності. До правових форм віднесено: нормотворчу, правозастосовчу, установчу, контрольну, інтерпретаційну. Аргументовано, що для Апарату Верховної Ради України прийнятною є класифікація методів діяльності органів публічної влади на: правові, організаційні і соціально-психологічні. До організаційних методів віднесено: планування, інформаційного забезпечення, вироблення рішень, організації виконання, контролю за виконанням, координації діяльності, роботи з кадрами. До правових методів віднесено методи загального й індивідуального регулювання, встановлення кваліфікаційних вимог, уповноважування, зобов'язування та заборони. Встановлено, що апарат парламенту використовує соціально-психологічні методи, методи соціологічних досліджень (соціометрія), соціального прогнозування та соціального планування, а також методи переконання і примусу.

З'ясовано слабкість реалізації контрольної форми діяльності в частині здійснення контролю за додержанням термінів розгляду запитів народних депутатів України, що пов'язано з відсутністю в Україні поширеної для багатьох європейських країн практики офіційного оприлюднення депутатських запитів та відповідей на них. Обґрунтовано необхідність вдосконалення методу вироблення рішень у напрямку розширення використання Апаратом Верховної Ради України новітніх інформаційно-комунікаційних засобів: електронних форумів, опитувань, блогів, дискусійних груп, що дасть можливість забезпечити більшу транспарентність законодавчого процесу, розширити спектр взаємодії між громадянами та інституціями, прискорити процеси демократизації в українському суспільстві.

У підрозділі 2.4. *«Порядок проходження служби в Апараті Верховної Ради України»* встановлено, що Апарат Верховної Ради України як допоміжна служба органу державної влади є підрозділом працівників, що організаційно забезпечують основну діяльність парламенту, не здійснюючи безпосередньо його владних повноважень. Посади службовців в Апараті Верховної Ради України класифіковано на: допоміжний (технічний) персонал, спеціалістів та посадових осіб. З'ясовано: проходження служби в Апараті Верховної Ради є комплексом взаємозв'язаних і логічно побудованих дій і рішень, пов'язаних з добором, розстановкою, оцінкою, вихованням службових осіб, їх професійним розвитком і посадовим ростом. Процес проходження служби в Апараті Верховної Ради розглянуто через ряд елементів: 1) розробка адміністративних положень парламентського апарату та його структурних підрозділів, порядків і посадових інструкцій; 2) підготовка, добір та розстановка кадрів; 3) зарахування на посаду; комплектування, розподіл і професійна адаптація, перерозподіл

персоналу; 4) оцінка кадрів на предмет їх професійно-особистої придатності до роботи в Апараті; 5) здійснення повноважень; 6) мотивація професійно-кваліфікаційного розвитку персоналу; 7) створення сприятливих соціально-побутових умов для ефективної службової діяльності; 8) припинення служби.

Доведено необхідність здійснення для Апарату Верховної Ради України кадрового менеджменту на основі відкритості, прозорості, доступності, об'єктивності добору та розстановки кадрів за відповідними професійними напрямками (юридичним, економічним, політологічним), врахування персоніфікованих витрат часу фахівців, визначення параметрів, критеріїв та рівнів оплати праці аналітиків, експертів, консультантів з урахуванням досвіду роботи, творчого, конструктивного підходу, підвищення відповідальності кадрових органів та керівництва підрозділів парламентського апарату за практичну реалізацію ввіреної компетенції.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведене теоретичне узагальнення й вирішення наукового завдання, що полягає в обґрунтуванні конституційно-правового статусу Апарату Верховної Ради України, наданні комплексної характеристики сучасного стану та виявленні перспектив розвитку правового положення допоміжної інституції парламенту; обґрунтуванні низки концептуальних понять, теоретичних положень, висновків, а також практичних рекомендацій щодо його удосконалення. Головними науковими і практичними результатами роботи є такі висновки:

1. Конституційно-правовий статус Апарату Верховної Ради України – це правове положення допоміжного структурного підрозділу парламенту, визначене конституційно закріпленою системою взаємопов'язаних та взаємообумовлених структуроутворюючих елементів, що дають можливість встановити нормативно регламентовані характеристики інституту парламентського апарату, особливості його організації та функціонування.

2. Сутність конституційно-правового статусу Апарату Верховної Ради України зумовлена: 1) закріпленням на конституційному рівні можливості утворення апарату парламенту, що дає підстави вважати його суб'єктом конституційно-правових відносин, учасником законодавчого процесу; 2) правом Верховної Ради на утворення органів та підрозділів у своїй структурі, що вказує на його характеристику як похідного по відношенню до первинного органу, допоміжну роль у функціонуванні парламенту; 3) необхідністю безперервного забезпечення належної діяльності Верховної Ради України, що дає підстави визнати апарат невід'ємною частиною у структурі парламенту; 4) необхідністю створення таких умов, за яких повноцінно буде забезпечена реалізація функцій і

компетенції законодавчого органу, які визначають ступінь впливу на формування і реалізацію державної політики; 5) місцем і роллю Парламенту України в політичній системі; 6) закономірностями еволюційного розвитку інституту парламентського апарату; 7) орієнтацією на позитивний досвід іноземних країн та готовністю до відповідних змін; 8) діапазоном формальної визначеності його функціонування.

3. Елементами конституційно-правового статусу Апарату Верховної Ради України є: порядок формування; принципи; функції; компетенція; внутрішньоорганізаційна будова; основи, форми, методи діяльності.

4. Необхідність вдосконалення конституційно-правового статусу Апарату Верховної Ради України детермінована: потребою вирішення низки організаційно-правових проблем функціонування законодавчого органу в умовах здійсненої реформи державного управління і розвитку парламентаризму в Україні; оптимізацією функцій апарату парламенту; зростанням рівня очікувань українського електорату від органу законодавчої влади; потребою формування наукової бази і системи по забезпеченню ефективної законотворчої роботи; необхідністю впровадження досконалої системи моніторингу за виконанням прийнятих законів тощо.

5. Існуюча нормативно-правова основа, яка регулює відносини у сфері організації роботи Апарату Верховної Ради України, є недосконалою. Зокрема, Закон України «Про державну службу» не відображає усіх потреб специфічної парламентської діяльності, за своїм призначенням є більш придатним для урегулювання службових відносин у сфері діяльності органів виконавчої влади. Бажано регламентувати питання організації діяльності Апарату Верховної Ради України спеціальним законом, за прикладом ряду іноземних країн. Відповідний Закон має гарантувати стабільність парламентського Апарату і його незалежність від партійної боротьби.

6. Функціонально-структурна організація Апарату зумовлена структурою Парламенту України. Втім, як свідчить практика, спостерігається недосконалість схеми організації окремих структурних підрозділів. Вирішення цієї проблеми можливе за рахунок розробки критеріїв підбору кадрів відповідно до кваліфікації; упровадження дієвого механізму зменшення кількості законопроектів та підвищення їх якості; повноцінної системи електронного урядування; забезпечення зворотного зв'язку з громадськістю на основі краудсорцінгу та фандрайзингу.

7. З метою недопущення дублювання функцій окремими структурними підрозділами необхідно вирішити питання про їх реорганізацію. Насьогодні в Апараті Верховної Ради України налічується 18 підрозділів з самостійним статусом, на відміну від зарубіжних країн, де середня кількість відокремлених утворень коливається від 4 до 8.

8. Елементами структурної організації Апарату Верховної Ради України є його керівництво, структурні підрозділи, посадові особи, фахівці та технічний персонал. Особливості управлінських відносин по організації і діяльності парламентського апарату дозволяє зробити висновок про лінійно-функціональний характер системи управління апарату законодавчого органу.

9. Підготовка професійних кадрів апарату легіслатури має здійснюватися на основі постійного підвищення кваліфікації у процесі реформування державної служби. При цьому повинен діяти єдиний порядок конкурсного відбору кадрів, нормальний ринковий рівень їх мотивації, умови ротатії в напрямку матеріального стимулювання керівника та орієнтації у підтягуванні до нього інших працівників. Удосконалення проходження служби в апараті має включати не тільки біхевіористські (технологічні), а й інтерпретативні (творчі) критерії ефективності.

10. Оцінка ефективності Апарату Верховної Ради України має обумовлюватися низкою загальних (очікуваним рівнем ефективно діючих законів; участю кращих вищих учбових закладів у підвищенні кваліфікації кадрів апарату парламенту – на перспективу Україна має відігравати активну роль у списках міжнародних рейтингових організацій; рівнем запровадження електронних технологій; участю кращих науково-дослідних інститутів у реалізації експертної функції; рівнем макроекономічних показників; ментальним рівнем розвитку громадян) та спеціальних (неупередженість, професіоналізм, швидке реагування, чесність та достовірність; дієвість, економічність, компетентність та продуктивність) критеріїв.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Погребняк, Н. Апарат Верховної Ради України : конституційно-правовий статус, структура, порядок формування [Текст] / Н. Погребняк // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 7. – С. 118-120.

2. Погребняк, Н. Апарат Верховної Ради України : основні напрямки діяльності у порівнянні із зарубіжними країнами світу [Текст] / Н. Погребняк // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 6. – С. 109-111.

3. Погребняк, Н. Зарубіжний досвід організації та діяльності парламентського апарату [Текст] / Н. Погребняк // Підприємництво, господарство і право. – 2012. – № 10. – С. 64-67.

4. Погребняк, Н. Порядок проходження служби в Апараті Верховної Ради України [Текст] / Н. Погребняк // Підприємництво, господарство і право. – 2012. – № 11. – С. 85-88.

5. Погребняк, Н. С. Еволюція парламентського апарату в Україні [Електронний ресурс] / Н. С. Погребняк // Теорія і практика правознавства :

Електронне наукове фахове видання Нац-го ун-ту «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». – 2013. – Вип. 1(3)2013. – Режим доступу: http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/download/el_zbimik/1.2013/Pogreb.pdf.

6. Погребняк, Н. С. Место и роль аппарата в структуре парламента [Текст] / Н. С. Погребняк // *Legea Si Viata* (г. Кишинев, Республика Молдова). – 2013. – № 8/2 (260). – С. 253-257.

7. Погребняк, Н. С. Інформаційно-функціональна складова системи функцій Апарату Верховної Ради України як основний показник його конституційно-правового статусу [Текст] / Н. С. Погребняк // *Проблеми законності* : зб. наук. пр. ; відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. – 2014. – Вип. 125. – С. 65-72.

8. Погребняк, Н. С. Чинники ефективної діяльності апарату Верховної Ради України [Текст] / Н. С. Погребняк // *Проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування на сучасному етапі* : матеріали міжнар. наук.-практ. конференції, м. Харків, 21 трав. 2009 р. ; редкол. : Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х. : Вид-вець ФО-П Вапнярчук Н. М., 2009. – С. 127-129.

9. Погребняк, Н. С. Призначення та роль Апарату Верховної Ради України [Текст] / Н. С. Погребняк // *Стратегія і тактика правових реформ* : виклики сучасності : Збірник матеріалів Міжнар. юрид. наук.-практ. Інтернет-конференції «Актуальна юриспруденція», м. Київ, 5 березня 2013 р. – К., 2013. – С. 111-116.

10. Погребняк, Н. С. Правове регулювання статусу Апарату Верховної Ради України [Текст] / Н. С. Погребняк // *Конституційні засади правового життя* : світові традиції та національні реалії : матеріали Міжнар. юрид. наук.-практ. Інтернет-конференції «Актуальна юриспруденція», м. Київ, 28 червня 2013 р. – С. 75-80.

11. Погребняк, Н. С. Реалізація принципу гласності в роботі апарату парламента в аспекті розвитку правової системи України відповідно до умов становлення європейського правового простору [Текст] / Н. С. Погребняк // *Проблеми юриспруденції* : теорія, практика, світовий досвід : матеріали Міжнар. юрид. наук.-практ. Інтернет-конференції «Актуальна юриспруденція», м. Київ, 8 жовтня 2013 р. – м. Київ, 2013. – С. 97-102.

12. Погребняк, Н. С. Роль апарату у забезпеченні парламентом прав людини [Текст] / Н. С. Погребняк // *Правові засади гарантування та захисту прав і свобод людини і громадянина* : зб. тез наук. допов. і повідомл. II Міжнар. наук.-практ. конф., м. Полтава, 6 грудня 2013 р. ; редкол. : А. П. Гетьман, Ю. Г. Барабаш, С. Г. Серьогіна та ін. – Х. : Право, 2013. – С. 509-512.

13. Погребняк, Н. С. Компетенція апарата парламента (на примере України) / Н. С. Погребняк // *Юридические науки* : проблемы и перспективы : материалы II Междунар. науч. конф., г. Пермь, январь 2014 г. – Пермь :

Меркурій, 2014. – С. 20-23.

14. Погребняк, Н. С. Характер функціонування апарату Верховної Ради України як учасника законотворчого процесу / Н. С. Погребняк // Правовые реформы в постсоветских странах : достижения и проблемы : междунар. науч.-практ. конф. (28-29 март. 2014 ; Кишинэу) ; орг. ком. : В. Бужор [и др.]. – Кишинев : Iulian, 2014 (Tipogr. «Cetatea de Sus»). – С. 81-83.

15. Погребняк, Н. Людина та її права. Як їх забезпечує парламент [Електронний ресурс] / Н. Погребняк // Зміцнення парламентів та демократії. – Режим доступу: http://parliamentarycentre.org.ua/ua/articles/human_beings_and_their_rights_how_is_the_parliament_ensuring_those/.

16. Погребняк, Н. Професійні кадри – запорука продуктивної діяльності апарату законодавчого органу України [Текст] / Н. С. Погребняк // Шляхи вдосконалення роботи Апарату Верховної Ради України – пріоритетні кроки : Матеріали семінару у Верховній Раді України, м. Київ, 23 лист. 2010 р. : Інформаційне видання ; упоряд. М. В. Нехоца, відп. за випуск І. І. Вауліна / Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України , Програма сприяння Парламенту України II , Вестмінстерська фундація за демократію. – м. Київ, 2011. – С. 53-58.

АНОТАЦІЇ

Погребняк Н. С. Конституційно-правовий статус Апарату Верховної Ради України. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02. – конституційне право; муніципальне право. – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2014.

У дисертації сформульовано науково-теоретичне поняття конституційно-правового статусу Апарату Верховної Ради України, з'ясовано його зміст і особливості, елементний склад, означено тенденції його розвитку.

Дисертація присвячена новій, раніше комплексно не розробленій проблемі: становленню, організації та функціонуванню парламентського апарату в Україні, в якій розкрито зміст і властивості поняття «конституційно-правовий статус Апарату Верховної Ради України», розглянуто історично-теоретичні та організаційно-правові питання діяльності парламентського апарату в Україні.

Виявлено закономірності еволюції інституту парламентського апарату в Україні. Виокремлено три складові періодизації його динаміки: ранній, середній і пізній.

Розглянуто проблему місця і ролі апарату в структурі парламенту, механізми держави. Сформульовано поняття апарату парламенту як комплексної

наукової категорії в інституціональному, функціональному та організаційному аспектах. Надано характеристику зарубіжного досвіду організації та діяльності парламентського апарату. Здійснено класифікацію типів апаратів парламентів.

Виявлено особливості правового регулювання статусу апарату парламенту; здійснено класифікацію нормативно-правових актів, які складають правову основу його діяльності.

В організаційно-правовому аспекті виявлено функціонально-компетенційні, системно-структурні особливості організації Апарату Верховної Ради України, специфіку порядку його формування, реалізації форм і методів діяльності. Крім того, визначено тенденції забезпечення ефективного професійного кадрового потенціалу парламенту.

Ключові слова: конституційно-правовий статус Апарату Верховної Ради України, місце апарату в структурі парламенту, зарубіжний досвід організації парламентського апарату, правове регулювання статусу апарату парламенту, функції і компетенція апарату законодавчого органу, структура Апарату Верховної Ради України, форми та методи діяльності апарату легіслатури, порядок проходження служби в Апараті Верховної Ради України.

Погребняк Н. С. Конституційно-правовий статус Апарату Верховної Ради України. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2014.

В диссертации сформулировано научно-теоретическое понятие конституционно-правового статуса Апарата Верховной Рады Украины, раскрыто его содержание и особенности, элементный состав, обозначены тенденции его развития.

Диссертация посвящена новой, ранее комплексно не разработанной проблеме: становлению, организации и функционированию парламентского аппарата в Украине. В ней раскрыты содержание и свойства понятия «конституционно-правовой статус Апарата Верховной Рады Украины», рассмотрены историко-теоретические и организационно-правовые вопросы его деятельности.

Виявлені закономірності еволюції інститута парламентського апарату в Україні. Виділені три складові періодизації його динаміки: ранній, середній і поздній.

Рассмотрена проблема места и роли аппарата в структуре парламента, механизме государства. Сформулировано понятие аппарата парламента как комплексной научной категории в институциональном, функциональном и

организационном аспектах. Предоставлена характеристика зарубежного опыта организации и деятельности парламентского аппарата. Осуществлена классификация типов аппаратов парламентов мира; нормативно-правовых актов, которые составляют конституционно-правовую основу организации и деятельности Аппарата Верховной Рады Украины.

В организационно-правовом аспекте выявлены функционально-компетенционные, системно-структурные особенности организации Аппарата Верховной Рады Украины, специфика порядка его формирования, реализации форм и методов деятельности. Определены тенденции обеспечения эффективного профессионального кадрового потенциала парламента.

Ключевые слова: конституционно-правовой статус Аппарата Верховной Рады Украины, место аппарата в структуре парламента, зарубежный опыт организации парламентского аппарата, правовое регулирование статуса аппарата парламента, функции и компетенция аппарата законодательного органа, структура Аппарата Верховной Рады Украины, формы и методы деятельности аппарата легислатуры, порядок прохождения службы в Аппарате Верховной Рады Украины.

Pogrebnyak N.S. The Constitutional-legal status of Apparatus of Verkhovna Rada of Ukraine. – On rights for a Manuscript.

Dissertation for a candidate's academic degree of legal sciences on specialty 12.00.02 – constitutional law; municipal law. –Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2014.

In the dissertation the theoretical foundations of the constitutional-legal status of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine has been formulated and tendencies of its development have been denoted. The dissertation is devoted to the new problem which has not been developed comprehensively previously, namely, formation, organization and functioning of the Parliamentary Apparatus in Ukraine. There on the base of the works of historians, philosophers and lawyers and normative materials the content and properties of the notions such as «constitutional-legal status of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine» have been disclosed, the historical-theoretical and organizational and legal problems of the Parliamentary Apparatus in Ukraine activity have been considered.

The regularities of the evolution of the institute of the Parliamentary Apparatus in Ukraine beginning from the early stage of the formation of parliamentarism have been revealed. On the base of the broad approach three components of periodization of the evolution of the representative (legislative) institutions Apparatus on the territories of Ukraine, namely, early, middle and late have been separated.

The problem of the place and role of the Apparatus in the structure of the Parliament and state mechanism as the auxiliary structural unit of the public power body

providing execution by the state body of its authorities; part of the state Apparatus; subject of the constitutional-legal relations has been considered. The concept of the Apparatus of the Parliament as the complex scientific category in the institutional, functional and organizational aspects has been formulated. The characteristic of foreign experience of the organization and activity of the Apparatus of the Parliament on the assumption of the elemental composition of the legal status has been given. It has been proposed to take into account the possibility of the implementation of the positive European and international practice under the condition of our country Parliamentary Apparatus functioning. It is established that the experience of functioning of the Apparatus of the Parliaments of countries having sufficiently developed traditions of parliamentarism (Germany, Great Britain, Poland) is very valuable for Ukraine. The classification of the types of the Apparatus of the Parliaments has been given.

The peculiarities of the legal regulation of the status of the Apparatus of the Parliament have been revealed; the classification of the normative-legal acts being the legal base of its organization and activity have been revealed. The definition of the «system of sources of the legal regulation of the status of Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine» has been given. It has been ascertained that the present day normative-legal base regulating relations in the sphere of the organization of the Apparatus of the Verkhovna Rada activity is imperfect. The regulation of the problem of the organization of our country Apparatus of the Parliament activity in the framework of law on auxiliary service of the Parliament as it is done in a number of foreign countries has been proposed.

The organizational and legal problems of the constitutional-legal status of the Apparatus of the Verkhovna Rada have been considered. The functional-competency and system-structural peculiarities of the apparatus organization, order of its formation, realization forms and methods of its activity have been revealed and also the tendencies of the providing of the effective professional personnel potential of the Parliament have been determined.

Firstly, the provision that the legal status of the Apparatus of the Parliament is a complex scientific category including: a) legal model laid in the norms of the Constitution, laws and other sources of the constitutional law; b) the actual status as the subject of the constitutional-legal relations; c) theoretical construction uniting normative-legal characteristics, ideological representations and real practice of the legal regulations realization has been given grounds. By the way of generalization of the existing in scientific researches approaches to the essence of the categories «status» and «legal status» it was firstly formulated the definition of the «constitutional-legal status of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine» as the legal regulation of the Parliamentary auxiliary structural unit defined by the constitutionally consolidated system of interrelated and mutually conditioned structurally created elements. These elements give the possibility to determine the normative regulated characteristics of the

institute of the Apparatus of the Parliament, peculiarities of its organization and functioning. The essence of such elements of the constitutional-legal status of the Apparatus of the legislation such as the order of formation, principles, functions, competency, structure, forms, methods, bases of its activity has been revealed. Meaningfully, the procedure of such elemental constituent of the status of the personnel of the auxiliary institution as the procedure for serving in the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine has been characterized.

Key words: constitutional-legal status of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine, place of the apparatus in the structure of Parliament, foreign experience of the parliament apparatus organization, the legal regulation of the parliament apparatus status, the functions and competence of the legal body apparatus, structure of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine, forms and methods of the legislature apparatus activity, procedure for serving in the Verkhovna Rada of Ukraine.

Відповідальний за випуск
канд. юрид. наук, доцент
І. І. Бодрова

Підписано до друку 26.12.2014.
Формат 60 x 90 1/16 мм. Папір офсетний.
Віддруковано на ризографі.
Умовн.-друк. арк. 0,7. Облік.-вид. арк. 0,9.
Тираж 100 прим. Зам. № 1107

Друкарня
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого.

61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.