

**Зотова Т.Г.,**  
аспірант кафедри права і  
законотворчого процесу  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України

## **СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ АНАЛІЗ АПАРАТУ ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ ЗА ДОБИ НЕЗАЛЕЖНОСТІ**

*У статті досліджено особливості функціонування апарату Верховної Ради України. З'ясовано, що за період від здобуття Україною незалежності апарат ВРУ пройшов низку організаційних трансформацій. Аналіз структури і завдань діяльності підрозділів апарату ВРУ засвідчив її надмірну розгалуженість і наявність дублювання функцій між підрозділами.*

*В статье исследованы особенности функционирования аппарата Верховной Рады Украины. Определено, что в период от достижения Украиной независимости аппарат ВРУ претерпел ряд организационных трансформаций. Анализ структуры и заданий деятельности подразделений аппарата ВРУ засвидетельствовал ее чрезмерную разветвленность и дублирование функций между подразделениями.*

*The article examines the functioning of the service agency features the highest institution of the Verkhovna Rada of Ukraine. It was found that during the period of Ukraine's independence Parliament service agency passed a series of organizational transformation. Analysis of the structure and objectives of the Parliament service agency divisions showed its excessive branching and duplication of functions between units.*

*Постановка проблеми.* Становлення і розвиток парламентаризму в незалежній Україні потребує якісної системи підтримки законотворчого процесу. Це завдання покладено на обслуговуючий орган національного парламенту – апарат Верховної Ради України. Однак, у працях дослідників, діяльності зазначеного органу не приділяється достатньої уваги. Поряд з тим, саме від налагодженої і професійної діяльності апарату ВРУ залежить якість ключового продукту законодавчого органу держави – законодавчих актів. У той же час, оцінити якість роботи підрозділів апарату ВРУ є складним завданням, що обумовлено специфікою його функціонування, адже вищою наглядово-контролюючою інстанцією апарату ВРУ є безпосередньо орган, який він обслуговує. В свою чергу, такий стан справ, у значній мірі, залишає поза громадською увагою та науковими розвідками особливості функціонування апарату ВРУ, робота якого розглядається невідривно від діяльності Верховної Ради України.

*Аналіз попередніх досліджень і публікацій.* Теоретико-методологічні основи функціонування Верховної Ради України розкрито в працях А. Білоуса, Л. Кривенка, Н. Нижник, М. Ставнійчук, Ю. Тодики, В. Шаповала, В. Шишкіна та інших. Авторські розвідки концентрують увагу на завданнях діяльності Верховної Ради України, її конституційно-правовому статусі, особливостях функціонування, організації виборчого процесу тощо. Поряд з тим, практично залишено поза увагою питання

структури, завдань діяльності та організації роботи безпосередньо апарату ВРУ.

*Постановка завдання.* Метою публікації є розкриття структури та функцій апарату Верховної Ради України.

*Виклад основного матеріалу.* Система державної служби у Верховній Раді України, що утворилась з проголошенням незалежності України, не була новим явищем, адже до того існувала Верховна Рада УРСР та функціонував відповідний апарат, що забезпечував її роботу, відтак, існуюча на той час організаційна структура трансформувалась з апарату Президії Верховної Ради УРСР в апарат ВРУ.

Перша реорганізація Апарату ВРУ була здійснена у 1992 р., під час роботи ВРУ I скликання. Власне, вибори до ВРУ I скликання відбулись у 1990 р. до здобуття Україною незалежності, відтак, фактично вибори було проведено до ВР УРСР 12-го скликання, яка у 1991 р. була перейменована на ВРУ I скликання [1]. Отож, Постановою Президії ВРУ “Про структуру і штати Секретаріату та Управління Справами Верховної Ради України” від 20 квітня 1992 р. визначалося, що апарат ВРУ складався з двох самостійних підрозділів – Секретаріату ВРУ та Управління Справами ВРУ [2]. В структурі Секретаріату існували: юридичний відділ, група наукових консультантів, центр комп’ютеризованих інформаційних систем, відділ координації роботи секретаріатів комісій, відділ у питаннях діяльності Рад і органів місцевого самоврядування, відділ з питань звернень громадян, група обслуговування пленарних засідань, група парламентського протоколу, сектор контролю, прес-центр, загальний відділ, редакційно-видавничий відділ, сектор таємного діловодства, група технічного забезпечення роботи з документами, архів, сектор кадрів, старший референт по цивільній обороні. Управління Справами складалось з таких підрозділів: сектор фінансування, обліку і планування, група господарського обслуговування, група енергетично-технічного обслуговування і зв’язку, група соціально-побутового і медичного обслуговування, група будівництва і технічного нагляду, група матеріально-технічного постачання (схема 1).

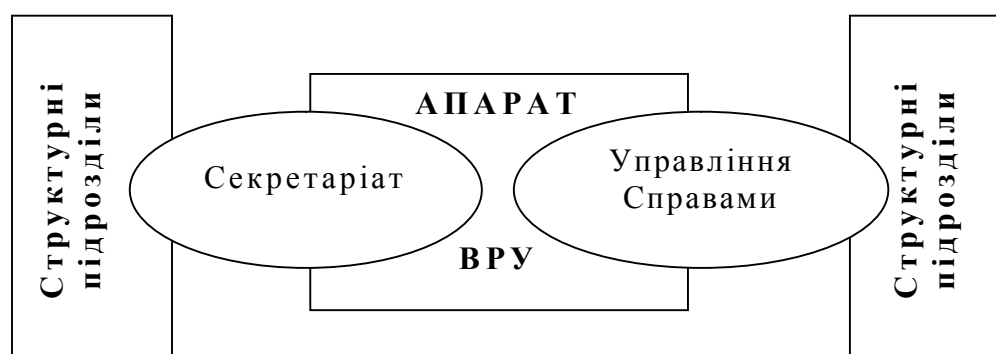


Схема 1. Структура апарату ВРУ зразка 1992 року

В 1994 р. відбулась наступна зміна структури апарату ВРУ, визначена Постановою ВРУ “Про структуру і штати Секретаріату

Верховної Ради України” від 31.10.1994 р. [3], згідно якої, відокремленими підрозділами визначались: Секретаріат ВРУ, секретаріати постійних комісій та депутатських груп, Інститут законодавства. Однак, Управління Справами, яке існувало на правах самостійного підрозділу у редакції структури апарату ВРУ 1992 р. було не ліквідовано, а реорганізовано та включено до структури Секретаріату ВРУ (схема 2.).

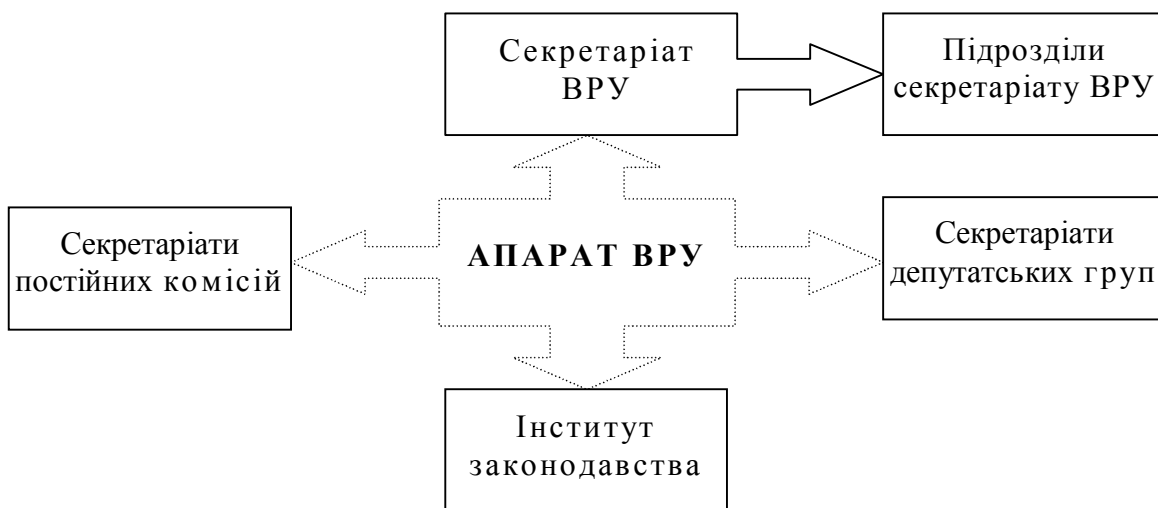


Схема 2. Структура апарату ВРУ зразка 1994 року

Чергова трансформація структури апарату ВРУ закріплювалась Постановою ВРУ “Про структуру апарату Верховної Ради України” від 3 лип. 1997 р. [4], згідно якої самостійними підрозділами визначались: Секретаріат, який об’єднував загальний секретаріат, секретаріати комітетів ВРУ і секретаріати Голови ВРУ та його заступників; Управління справами, до якого входили загальний відділ, відділ бухгалтерського обліку, фінансів, планування і контролю, відділ господарського забезпечення, відділ зв’язку і телерадіосистем та ін. структурні підрозділи, у тому числі й з правами юридичної особи; Інститут законодавства; Видавництво (схема 3.).

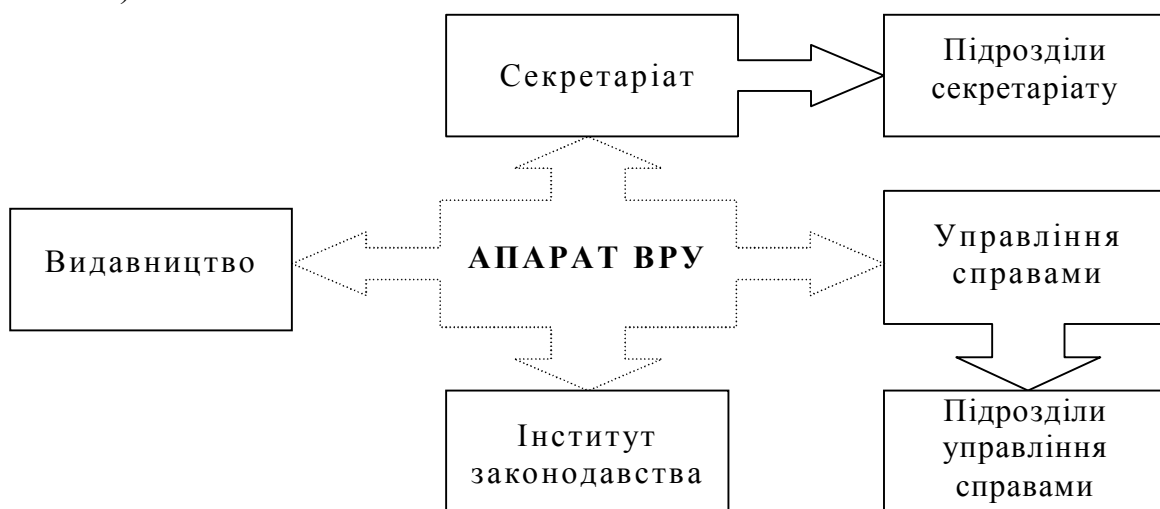


Схема 3. Структура апарату ВРУ зразка 1997 року

Наразі остання реорганізація апарату ВРУ визначена Постановою ВРУ “Про структуру апарату Верховної Ради України” від 20 квіт. 2000 р., якою затверджено структуру апарату ВРУ, що складається з головних управлінь, управлінь, відділів, секретаріатів Голови Верховної Ради України та його заступників, секретаріатів комітетів Верховної Ради України, секретаріатів депутатських фракцій та інших структурних частин в кількості 21-го самостійного підрозділу (схема 4.), а його актуальні повноваження перелічені Постановою ВРУ “Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України” від 25 серп. 2011 р.

Вказана Постанова, як і ст. 7 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” визначають головні завдання діяльності апарату ВРУ – організаційне, правове, наукове, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення діяльності ВРУ, її органів, народних депутатів, депутатських фракцій у Верховній Раді України [5]. Внутрішня організаційна структура та завдання діяльності кожного з існуючих наразі підрозділів апарату ВРУ, визначено відповідними положеннями, затвердженими розпорядженнями Голови ВРУ.

На схемі 4 проілюстровано чинну організаційну структуру апарату ВРУ. Так, можна пересвідчитись, що система організації є занадто розгалуженою, невпорядкованою і необґрунтованою. Цей висновок можна обґрунтувати, звернувшись до ст. 75 Конституції України, згідно положень якої Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні [6]. Відповідно, головною метою існування ВРУ є прийняття законів. Відтак, структура і завдання діяльності апарату ВРУ, як органу, призначеного забезпечувати діяльність ВРУ [5], має спрямовуватись першочергово на супровід законопроектної роботи, її належну організацію.

Про надмірну розгалуженість структури апарату ВРУ та нечіткість визначення їх функцій вказується також і представниками Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України [7].

Так само невпорядкованою, як і з організаційної точки зору, виглядає чинна структура й у функціональному аспекті. Окрім наявності значної кількості відокремлених підрозділів, функції яких обмежуються обслуговуванням роботи самого апарату і не мають жодного відношення до завдань діяльності апарату ВРУ (управління кадрів, сектори контролю і мобілізаційної роботи, перший відділ), низка підрозділів у тій чи іншій мірі дублюють завдання діяльності одне одного. Серед таких підрозділів: Головне юридичне управління і Головне управління документального забезпечення – дублювання у сфері обліку і систематизації законодавства; Головне юридичне управління, Головне науково-експертне управління, Головне управління документального забезпечення і секретаріати комітетів ВРУ – забезпеченням фахової, юридичної експертиз, текстової, стилістичної корекції та документарного забезпечення законотворчої роботи тощо.



Схема 4. Організаційна структура апарату Верховної Ради України

Також, необхідно звернути увагу і на кількість та відокремленість підрозділів, що забезпечують, по-суті, єдиний процес – науково-експертного, юридичного та редакторського супроводу законопроектної роботи.

Однак, хоча існуюча структура апарату ВРУ і є надмірно розгалуженою, окремим завданням законопроектного процесу, зокрема плануванню законопроектної роботи, що передбачено пунктом 12 частини першої ст. 78 Регламенту ВРУ, взагалі не приділено уваги ні з організаційної, ні з функціональної сторони.

*Висновки.* Зі добуттям Україною незалежності було утворено новий найвищий орган державної влади – Верховну Раду України. На початковому періоді її діяльності, забезпечення роботи ВРУ здійснював апарат, сформований за рядянської доби. У 1992 р., 1994 р., 1997 р. та 2000 р. проводились реструктуризації апарату ВРУ, які мають чітку тенденцію до збільшення кількісного складу самостійних підрозділів: 1992 р. – 2, 1994 р. і 1997 р. – 4, з 2000 р. і на даний час – 21.

Наразі на апарат ВРУ покладаються завдання організаційного, правового, наукового, документального, інформаційного, експертно-аналітичного, матеріально-технічного та фінансово забезпечення діяльності ВРУ, її органів, народних депутатів і їх фракцій. Однак, існуюча

структура та функціональні повноваження підрозділів апарату є занадто розгалуженою, прослідковується дублювання завдань у низці підрозділів та нагромадження другорядних завдань, а окремі елементи забезпечення законотворчого процесу, зокрема його планування, взагалі залишаються поза увагою.

*Використані джерела інформації:*

1. Історія українського парламентаризму: від допарламентських форм організації політичного життя до сьогодення. Біографії та законотворча діяльність депутатів Верховної Ради України I-VI скликань / голова ред. ради В.М. Литвин. НАН України. Інститут історії України. – К. : Дніпро, 2010. – 816 с.
2. Про структуру і штати Секретаріату та Управління Справами Верховної Ради України; Постанова Президії Верховної Ради України, 20 квіт. 1992 р. – Режим доступу : [www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2282-12](http://www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2282-12).
3. Про структуру і штати Секретаріату Верховної Ради України; Постанова Президії Верховної Ради України, 31 жовт. 1994 р. – Режим доступу : [www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/181/94-пв](http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/181/94-пв).
4. Про структуру апарату Верховної Ради України; Постанова Верховної Ради України, 3 лип. 1997 р. // Офіційний вісник України. – 1997. – № 28. – С. 31.
5. Про Регламент Верховної Ради України; Закон України, 10 лют. 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14. – С. 412.
6. Конституція України; Закон України, 28 черв.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – ст. 141.
7. Шляхи вдосконалення роботи Апарату Верховної Ради України – пріоритетні кроки: матеріали семінару у Верховній Раді України / упоряд. М. В. Нехоца. – К. : Вид-во ВРУ, 2010. – 107 с.

*Рецензент: Шаповал В.М., д.ю.н., професор.*

УДК 35

**Козак В.І.,**  
аспірант кафедри  
управління суспільним розвитком  
Національної академії державного  
управління при Президентіві України

## **СТАН КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ ТА АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА ЯК МЕХАНІЗМ ПРОТИДІЇ ЇЇ**

*У статті зроблено оцінку стану антикорупційної політики в сучасній Україні. Означено тенденції якісних змін в сфері запобігання та протидії корупції. Сфокусовано увагу на необхідності проведення адміністративної реформи із комплексом антикорупційних заходів.*

*В статье сделана оценка состояния антикоррупционной политики в современной Украине. Определены тенденции качественных изменений в сфере предотвращения и противодействия коррупции. Сфокусировано внимание на необходимости проведения административной реформы с комплексом антикоррупционных мероприятий.*