

Т. Г. Зотова,
аспірант кафедри права і законотворчого процесу,
Національна академія державного управління при Президентові України

ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ СТРУКТУРИ АПАРАТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ СВІТОВОГО ДОСВІДУ

T. Zotova,
the department of law and law process aspirant,
The National Academy of Public Administration, the President of Ukraine

THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE SEKRETARIATE STRUCTURE IMPROVING DIRECTION

У статті проаналізовано досвід організації апаратів парламентів низки країн світу. При цьому їх структурні підрозділи згруповано за ключовими напрямками роботи відповідних апаратів. Запропоновано напрями структурного удосконалення апарату парламенту України.

In the article the parliament secretariats organization world experience are under analysis. It is found out that their internal departments are grouped according to the main direction of the activity. The directions structural perfection of Ukraine's parliament secretariat are proposed.

Ключові слова: Верховна Рада України, апарат парламенту, структура апарату парламенту, підрозділи апарату парламенту, нижня палата парламенту.

Key words: Verkhovna Rada of Ukraine, parliament secretariat, parliament secretariat structure, parliament secretariat departments, lower house of parliament.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Верховна Рада України є вищим представницьким органом держави. Для сприяння виконанню її конституційних завдань у структурі національного парламенту діє відповідний апарат, особливістю якого є, по суті, обслуговування законотворчого процесу та забезпечення діяльності Верховної Ради України. Однак така ситуація не дає можливості забезпечити дієвий громадський та державний контроль за діяльністю апарату парламенту, оскільки він розглядається невідривно від самої Верховної Ради України та підпорядковується лише їй. Це, в свою чергу, консервує структуру апарату парламенту та не дає можливості здійснити її оптимізацію у відповідності до виконуваних завдань. Так, у структурі Верховної Ради України функціонує понад двадцять підрозділів, що виконують як функції забезпечення діяльності парламенту, так і безпосередньо самого апарату. Водночас, низка підрозділів, які покликані забезпечувати єдиний процес, зокрема супровід законотворчої роботи, функціонують відособлено, що сприяє нагромадженню другорядних завдань та їх дублюванню.

АНАЛІЗ ПОПЕРЕДНІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Теоретико-методологічні основи функціонування Верховної Ради України розкрито в працях А. Білоуса, Л. Кривенка, Н. Нижник, М. Ставнійчука, Ю. Тодики, В. Шаповала, В. Шишкіна та інших. Зазначені дослідники концентрують увагу на завданнях діяльності Верховної Ради України, її конституційно-правовому статусі, особливостях функціонування, організації вибор-

чого процесу тощо. Однак практично залишено поза увагою питання структури, завдань діяльності та організації роботи безпосередньо апарату ВРУ.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою публікації є узагальнення світового досвіду організації апаратів національних парламентів та визначення напрямів удосконалення організаційної структури апарату Верховної Ради України.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Важливим елементом визначення можливих напрямів удосконалення організації апарату Верховної Ради України є узагальнення відповідного світового досвіду. Зокрема, доцільно звернути увагу на організацію апаратів як однопалатних парламентів, так і бікамеральних, акцентуючи увагу на нижній палаті. Ключовими критеріями відбору виступатимуть давність традицій парламентаризму та стабільність політичного середовища країни.

Аналіз структури апаратів парламентів варто розпочати з вищого представницького органу Великої Британії, яка має найдовші традиції парламентаризму. Так, апарат супроводу роботи Палати громад — нижньої палати — складається з двох частин — загальнопарламентські підрозділи та підрозділи виключного забезпечення палати.

Загальнопарламентські підрозділи забезпечують роботу обох палат, серед них відділ забезпечення роботи парламентської асоціації Співдружності Націй, архівна служба, поштова служба, відділ освіти, управлін-

ня інформаційно-комунікаційних технологій. До підрозділів, що забезпечують роботу лише Палати громад, віднесено департамент кадрової роботи, фінансовий департамент, департамент забезпечення роботи палати та комітетів, департамент інформаційного забезпечення, департамент господарського забезпечення, відділ забезпечення роботи Спікера тощо [1].

Порівняння апаратів парламентів Великої Британії (зокрема, його нижньої палати) та України свідчить про існування у британській парламентській практиці департаменту забезпечення роботи палати та комітетів, який виконує такі функції, які в Україні покладено на низку головних управлінь — науково-експертного, юридичного, документального, організаційного забезпечення, а також секретаріатів комітетів Верховної Ради України, де всі вони є самостійними структурними підрозділами апарату парламенту.

У нижній палаті парламенту США — Палаті представників — апарат забезпечення її роботи складається з чотирьох структурних частин: секретаріат, служба безпеки, адміністративне управління та служба капелана, кожна з яких є незалежною. Керівники зазначених підрозділів призначаються рішенням палати.

Секретаріат включає групи "підтримки Капітолію", службу комп'ютерного забезпечення, архівний відділ, відділ історії, центр законодавчих ресурсів, управління законопроектної роботи, профспілку, інформаційне управління, службу репортерів.

Служба безпеки об'єднує управління оперативної підтримки депутатів, управління безпеки парламенту, управління безпеки палати, гаражне управління, інформаційну службу, поліцейську службу, службу з надзвичайних ситуацій. Адміністративне управління керує роботою відділу договірної роботи, управління фінансів, служби інформаційних ресурсів парламенту, радіослужби, управління кадрів, управління логістики [2].

Якщо здійснити порівняння структури апаратів Палати представників Конгресу США та Верховної Ради України, можна помітити схожість структури адміністративного управління (парламент США) та управління справами (парламент України). Однак у Верховній Раді України управління справами, на відміну від його аналогу у Конгресі США, не включає управління кадрами, яке у вітчизняній практиці є самостійним підрозділом апарату парламенту.

Парламент Канади, як парламенти у США та Великій Британії, є двопалатним. Діяльність нижньої палати — Палати громад — забезпечує апарат, очолюваний секретарем палати, до якого входять департамент процедурних питань, департамент права, департамент безпеки, департамент інформаційних технологій, фінансовий департамент та департамент кадрів [3].

Порівнюючи структуру апаратів парламентів Канади та України, необхідно зазначити, що у Палаті громад Парламенту Канади один підрозділ займається питаннями супроводу законопроектної роботи — департамент процедурних питань, у той час як у Верховній Раді України ці обов'язки покладено на цілу низку підрозділів, серед яких головне управління науково-експертного забезпечення, головне управління юридичного забезпечення, головне управління документального забезпечення тощо.

Досить цікавою є структура апарату Бундестагу — нижньої палати парламенту Федеративної Республіки Німеччини, яка відрізняється чіткою структурованістю. Так, структура адміністрації Бундестагу, очолюваної генеральним секретарем, складається з чотирьох департаментів, які носять назву генеральні директорати "P", "W", "I", "Z". У структурі кожного з них виділено директорати, що розподіляють завдання генерального директорату по напрямках, які розгалужуються до відділів, секретаріатів та секторів.

Генеральний директорат "P" об'єднує директорати підтримки парламенту, підтримки членів парламенту та підтримки комітетів, які включають секретаріати парламенту, комітетів, комісій, відділи з питань парламентів земель, членів парламенту та інші підрозділи.

Генеральний директорат "W" займається питаннями науково-експертної підтримки, що представлено секціями з питань історії та політики, зовнішніх зносин, конституційного права, фінансів та бюджету, економіки та технологій, праці та соціальних відносин та низки інших; міжнародних відносин, що здійснюють відділи забезпечення перекладів, міжпарламентських зв'язків, організації візитів, міжнародних програм обміну; зв'язків з федеральними органами влади, що забезпечують чотири відділи, кожен з яких організовує роботу з кількома федеральними міністерствами.

Генеральний директорат "I" реалізує завдання інформаційної підтримки та документального забезпечення, що здійснюється через директорати бібліотечного та документального забезпечення, інформаційної політики та зв'язків із громадськістю, а також інформаційних технологій, кожен з яких має у структурі більш вузькоспеціалізовані підрозділи.

Генеральний директорат "Z" забезпечує роботу інших підрозділів адміністрації та адміністративно-господарську підтримку діяльності палати (відділи бюджетування, безпеки, таємного діловодства, кадрової роботи, пожежної безпеки, експлуатації будівель, матеріально-технічного забезпечення тощо).

Окремо функціонують підрозділи підтримки діяльності Президента Бундестагу, генерального секретаря та комісара парламенту з питань збройних сил [4].

Порівнюючи структури апаратів парламентів ФРН та України, необхідно констатувати, що Секретаріат Бундестагу має чітку цілеорієнтовану структуру, в якій самостійні підрозділи забезпечують ключові напрями функціонування парламенту, в той час як в Україні існує лише нагромадження самостійних підрозділів, які по багатьох напрямках своєї діяльності дублюють повноваження одне одного.

Заслугує на увагу організаційна структура апарату нижньої палати парламенту Французької Республіки — Національної асамблеї, який складається з низки департаментів, згрупованих у три генеральні директорати — законопроектної роботи, адміністративний та об'єднаний.

До складу Генерального директорату законопроектної роботи входять генеральний секретаріат президії, департамент забезпечення пленарного засідання, департамент правових відносин, департамент з соціальних та культурних питань, департамент економічної та наукової оцінки, департамент державних фі-

нансів, департамент європейських справ, департамент міжнародних справ та оборони, департамент інформаційних комунікацій, департамент бібліотечного забезпечення та архівів, департамент стенографування засідань палати, департамент стенографування засідань комітетів.

Адміністративний Генеральний директорат включає департамент логістики, департамент бюджету, фінансового контролю та закупівель, департамент загального управління й безпеки, департамент фінансового та соціального управління, департамент будівель та культурної спадщини. Об'єднаний Генеральний директорат включає департамент людських ресурсів та департамент інформаційних систем [5].

Порівнюючи структуру апаратів Національної асамблеї та Верховної Ради України, слід відмітити, що апарат французького парламенту, як і німецького, є більше логічно структурованим, аніж в Україні. Зокрема, у Франції, єдиний директорат повністю забезпечує підтримку законотворчого процесу, у той час як в Україні цими питаннями опікується ціла низка відокремлених підрозділів.

У парламенті Швеції Ріксдазі — структура апарату складається з таких відокремлених підрозділів: секретаріати комітетів Ріксдагу, секретаріат Комітету зв'язків з ЄС, адміністративний відділ, інформаційний відділ, служба Спікера та генерального секретаря. Цікавим є той факт, що генеральний секретар, який очолює адміністрацію Ріксдагу, обирається на посаду радою Ріксдагу, яка включає Спікера та ще десять членів, обраних парламентом з числа депутатів [6].

Апарат нижньої палати парламенту Нової Зеландії — Палати представників — складається з секретаріату, який забезпечує підтримку діяльності керівництва палати та депутатів щодо реалізації їх законодавчо закріплених функцій, служби комісара парламенту з навколишнього середовища, служби генерального аудитора та служби уповноваженого з прав людини. До складу секретаріату входять група підтримки комітетів, група підтримки парламенту, а також група з питань організаційної ефективності та зв'язків з громадськістю [7].

Апарат Канцелярії нижньої палати парламенту Польської Республіки — Сейму — складається з таких підрозділів: служба Маршалка Сейму, бюро з правових та кадрових питань, бюро парламентського аналізу, фінансове бюро, бюро міжнародних відносин, служба охорони Маршалка, секретаріат забезпечення засідань Сейму, законодавче бюро, бюро парламентських комісій, бібліотека Сейму, бюро кореспонденції та інформації, центр комп'ютерного забезпечення, бюро обслуговування депутатів, господарсько-технічне бюро, бюро інвестицій та закупівель, бюро палати, парламентське видавництво, служба охорони, служба безпеки та гігієни праці, відділ адміністрування кадрів, служба внутрішнього аудиту, прес-служба.

Порівнюючи організаційну структуру Канцелярії Сейму та апарату Верховної Ради України, необхідно відмітити подібність між ними у питанні виділення значної кількості самостійних підрозділів у їх структурах. Водночас, відмінною є кількість заступників у керівника апарату парламенту: в Україні їх шестеро, а в

Польській Республіці — один [8]. Окрім того, до структури апарату Сейму Республіки Польща входить парламентська бібліотека, у той час як в Україні подібний заклад відокремлений від парламенту та знаходиться у підпорядкуванні міністерства культури і туризму України.

ВИСНОВКИ

Аналіз світового досвіду організації апаратів парламентів засвідчив, що в абсолютній більшості випадків кількість самостійних структурних підрозділів коливається від трьох (США та Французька Республіка) до десяти (Велика Британія). Лише апарат Сейму Республіки Польщі виходить за ці межі та нараховує понад двадцять самостійних структурних частин.

Відтак, існуючу організаційну структуру парламенту України також доречно упорядкувати та зменшити кількість самостійних структурних підрозділів з більш ніж двадцяти існуючих до трьох структурних частин, що відповідає світовим реаліям. До однієї з них доцільно включити підрозділи, що забезпечують законотворчий процес, в іншу — об'єднати підрозділи, що здійснюють фінансового-господарську, організаційну, інформаційну та технічну підтримку діяльності Верховної Ради України, до третьої віднести підрозділи, що забезпечують діяльність апарату Верховної Ради України.

Така реструктуризація апарату Верховної Ради України має зменшити і кількість заступників керівника апарату з шістьох, що існують наразі, до трьох (керівник пропонуваного структурного підрозділу одночасно буде за посадою заступником керівника апарату).

Перспективи подальших розвідок. У подальших дослідженнях доцільно акцентувати увагу на функціональному удосконаленні діяльності підрозділів апарату національного парламенту.

Література:

1. United Kingdom House of Commons: офіційне електронне представництво [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.parliament.uk
2. United States House of Representatives: офіційне електронне представництво [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.house.gov
3. Canada House of Commons: офіційне електронне представництво [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.parl.gc.ca
4. Deutscher Bundestag: офіційне електронне представництво [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.bundestag.de
5. Assemblée Nationale de France: офіційне електронне представництво [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.assemblee-nationale.fr
6. Sveriges Riksdag: офіційне електронне представництво [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.riksdagen.se
7. New Zealand Parliament: офіційне електронне представництво [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.parliament.nz
8. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej: офіційне електронне представництво [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.sejm.gov.pl

Стаття надійшла до редакції 19.07.2013 р.