



Westminster Foundation for Democracy



Діяльність парламентського апарату: проблеми та шляхи підвищення ефективності

Підготовлено експертами Лабораторії законодавчих ініціатив

КИЇВ – 2009

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
Оптимізація структури Апарату Верховної Ради України.....	3
Кадрове забезпечення Апарату Верховної Ради України.....	7
Уточнення завдань окремих структурних підрозділів Апарату парламенту в законодавчому процесі.....	10
Етапи законодавчих змін.....	12
Стислий виклад рекомендацій.....	12

ВСТУП

У цьому документі основна увага приділена ключовим проблемам діяльності Апарату Верховної Ради України – його структури, розмежування компетенції між структурними підрозділами, кадрового забезпечення та ролі Апарату у законодавчому процесі.

Напрацьовані пропозиції стосовно вирішення конкретних проблем функціонування Апарату Верховної Ради не є остаточними – згідно із задумом авторів цього документа вони мають бути винесені для подальшого громадського обговорення, доопрацювання та відображення остаточного варіанту пропозицій у конкретних законодавчих актах. При підготовці зазначених пропозицій враховано практичний досвід функціонування Верховної Ради України, вимоги міжнародних документів, а також зарубіжні підходи до вирішення окреслених у документі проблем.

Оптимізація структури Апарату Верховної Ради України

Опис проблеми

Структура Апарату Верховної Ради України затверджена відповідною Постановою Верховної Ради України від 20 квітня 2000 року¹. Згідно з пунктом 2 цієї Постанови до складу Апарату входять такі підрозділи: керівництво Апарату; секретаріати Голови, Першого заступника Голови та заступника Голови Верховної Ради України; секретаріати комітетів, депутатських фракцій і груп; Головне науково-експертне управління; Головне юридичне управління; Головне управління документального забезпечення; Головне організаційне управління; Інформаційне управління; Управління комп'ютеризованих систем; Управління по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування; Управління забезпечення міжпарламентських зв'язків; Управління кадрів; Відділ зв'язків з органами правосуддя; Відділ контролю; Відділ з питань звернень громадян; Перший відділ; Сектор мобілізаційної роботи; Управління справами. Окремим елементом структури Апарату також є Інститут законодавства.

За результатами аналізу структури парламентських апаратів європейських країн можна виділити низку недоліків структури Апарату Верховної Ради України:

1. *Відсутність єдиних критеріїв утворення самостійних структурних підрозділів в Апараті Верховної Ради України.* У більшості європейських країн структура апаратів визначається на основі об'єднання структурних підрозділів, які виконують подібні функції, у підрозділи вищого рівня ієрархії. Так, практично завжди функції правового забезпечення роботи парламенту та представництва парламенту в судах здійснює відповідне управління правового забезпечення (крім випадків, коли представництво парламенту в суді здійснюється уповноваженими юридичними компаніями або окремими адвокатами). Підрозділи, що здійснюють інформування громадськості, підтримку зв'язків з іншими органами публічної влади, об'єднуються в єдиний „інформаційний підрозділ”, до складу якого часто включається і підрозділ, відповідальний за впровадження електронно-телекомунікаційних технологій. Натомість статус відокремлених підрозділів у більшості випадків надається лише тим підрозділам, функції яких не дозволяють включити їх до складу існуючих структурних одиниць. В Бундестазі такими, наприклад, є офіс омбудсмана та управління внутрішнього аудиту, що перевіряє бухгалтерську звітність, і, відповідно, не може бути включеним до складу

¹ Постанова Верховної Ради України від 20 квітня 2000 року № 1678-III „Про структуру Апарату Верховної Ради України” // Відомості Верховної Ради України. – 2000. - № 31. – Ст. 253.

бюджетного підрозділу апарату. В Україні структура Апарату визначається за іншими критеріями. Зокрема, функції правового забезпечення діяльності Верховної Ради України де-факто здійснюються двома головними управліннями (Головним науково-експертним управлінням та Головним юридичним управлінням відповідно до їх компетенції) та Відділом зв'язків з органами правосуддя, який структурно не входить до жодного із зазначених управлінь. Інформаційні функції Апарату Верховної Ради здійснюються Інформаційним управлінням, Управлінням по зв'язках з органами влади і органами місцевого самоврядування, Відділом з питань звернень громадян, які не входять до жодного з головних управлінь. Такий підхід до визначення структури Апарату може призводити до декількох негативних наслідків, зокрема – до зростання кількості працівників Апарату, послаблення управлінських зв'язків між структурними підрозділами Апарату та збільшення видатків на утримання Апарату.

2. *Надмірна розгалуженість структури Апарату Верховної Ради України.* Проблема надмірної розгалуженості Апарату національного законодавчого органу є прямим наслідком проблеми відсутності єдиних критеріїв до утворення в його складі самостійних структурних підрозділів. У багатьох європейських країнах кількість самостійних структурних підрозділів апарату парламенту є відносно невеликою і коливається від 4 (апарат Бундестагу) до 8 (Апарат естонського Ріігікогу). В *німецькому Бундестазі* Апарат включає 4 основних підрозділи: 1) із забезпечення діяльності членів Бундестагу та комітетів (до його складу входять секретаріати комітетів та членів парламенту); 2) дослідницької роботи та зовнішніх зв'язків (включає 11 управлінь з проведення галузевих досліджень, підрозділи із забезпечення міжпарламентських зв'язків, програм міжнародних обмінів, перекладів, забезпечення офіційних поїздок, підрозділ з розгляду петицій до парламенту та запитів до міністерств); 3) підрозділ з питань інформації та документації (включає бібліотеку та підрозділи документального забезпечення, підрозділ з питань інформації та зв'язків з громадськістю, інформаційно-телекомунікаційний підрозділ); 4) підрозділ головних служб (включає підрозділ з управління кадрами, юридичний підрозділ, підрозділ організаційно-технічного забезпечення, підрозділ внутрішнього аудиту, офіс із забезпечення рівних можливостей). Апарат *угорського парламенту* складається з 5 підрозділів: 1) офісу Генерального секретаря - керівника Апарату (включає секретаріати комітетів, юридичний департамент, департаменти організаційного та інформаційного забезпечення); 2) парламентської бібліотеки (включає власне бібліотеку та департамент із забезпечення її діяльності, до складу якого входить дослідницька служба); 3) офісу з питань організаційно-технічного, фінансового, кадрового, інформаційного забезпечення (включає департаменти з питань фінансів, організаційного забезпечення, інформатизації, кадрів); 4) секретаріату спікера парламенту; 5) офісу з питань міжнародних зв'язків (включає інформаційний центр НАТО, відділ протоколу, службу міжпарламентських зв'язків, службу з питань відносин з ЄС, службу з питань відносин з міжпарламентськими асамблеями, службу двостороннього співробітництва); 5) прес-служби. Аналогічну кількість структурних підрозділів має і Апарат *фінського парламенту*: 1) міжнародний департамент; 2) департамент з питань інформації та комунікацій (бібліотека, дослідницька служба, офіс з питань парламентської інформації); 3) департамент з питань безпеки; 4) секретаріати комітетів; 5) центральний офіс (управління протоколювання засідань, секретаріат спікера, офіс документального забезпечення, офіс з питань перекладів на фінську та шведську мови); 5) адміністративний департамент (управління кадрів, помічники депутатів, офіс технічного забезпечення, бухгалтерія, офіс з питань управління інформацією та комп'ютерного забезпечення). *З огляду на зазначене існує необхідність у зменшенні кількості самостійних структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України.*

3. *Відсутність в структурі Апарату Верховної Ради України окремих структурних підрозділів, типових для багатьох європейських країн.* Йдеться, зокрема, про структурно відокремлені від інших структурних підрозділів організаційні одиниці, відповідальні за проведення внутрішнього аудиту видатків на утримання парламенту, забезпечення адаптації законодавства до права ЄС, забезпечення закупівель робіт, товарів і послуг для забезпечення потреб парламенту – в Україні відповідні функції здійснюються або декількома підрозділами одночасно (в межах їх компетенції), або ж (наприклад функція внутрішнього фінансового аудиту) одним підрозділом, але одночасно з іншими функціями. Натомість у ряді країн Європи в структурі апаратів парламентів для виконання цих функцій створено спеціальні структурні підрозділи. Зокрема, в структурі *Офісу Сейму Литви* для здійснення зазначених вище завдань утворено окремі структурні підрозділи: для проведення внутрішнього аудиту видатків на утримання Апарату – відділ внутрішнього аудиту, для забезпечення адаптації законодавства до права ЄС – офіс з питань європейської інформації та відділ права ЄС (створений в структурі Юридичного департаменту Офісу Сейму), для здійснення закупівель – відділ з питань державних закупівель. В *угорському парламенті* відповідні завдання здійснюють: Департамент державних закупівель (здійснює безпосередні закупівлі робіт, товарів і послуг для потреб парламенту; структурно входить до складу Офісу Генерального директора апарату з питань економіки; підпорядкований безпосередньо заступнику Генерального директора апарату з економічних питань); Департамент з питань фінансової звітності (здійснює функції внутрішнього аудиту), департаменти з питань зв'язків з Європейським Союзом (структурно входять до складу Офісу з питань закордонних зв'язків). В *парламенті Фінляндії* здійснення внутрішнього фінансового аудиту покладається на Рахункове управління, а забезпечення взаємодії з ЄС – на секретаріат Офісу парламенту з питань ЄС. В *Бундестазі* внутрішній фінансовий аудит здійснюється управлінням внутрішнього аудиту, яке є окремим структурним підрозділом Генерального директорату центральних служб Апарату (Генеральний директорат Z); закупівлі робіт, товарів і послуг – відділом центральних закупівель (який є структурним підрозділом Директорату технічних та операційних служб Генерального директорату Z); забезпечення відповідності німецького законодавства праву ЄС – дослідницьким відділом з європейських питань (відділ WD11). Окремим структурним підрозділом багатьох апаратів парламентів європейських країн є парламентські бібліотеки або відділи бібліографічної інформації. Статус структурних підрозділів апаратів за бібліотеками закріплено, наприклад, у Фінляндії, Угорщині, Німеччині та ряді інших країн. В Угорщині за своїм статусом та місцем в структурі апарату парламентська бібліотека є аналогом головного управління Апарату Верховної Ради України; до її складу входить дослідницька служба парламенту Угорщини.
4. *Існування в структурі Апарату Верховної Ради України окремих структурних підрозділів, нетипових для більшості європейських країн.* В структурі Апарату Верховної Ради України існує ряд підрозділів, які відсутні у в апаратах парламентів європейських країн. До них, зокрема, належать, Управління по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування; Відділ зв'язків з органами правосуддя; Сектор мобілізаційної роботи. У країнах Європи представництво парламенту в судах здійснює підрозділ, відповідальний за правове забезпечення діяльності парламенту, зв'язки з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування – підрозділи інформаційного забезпечення (вони ж забезпечують взаємодію з громадськістю) або контрольні підрозділи (останні забезпечують взаємодію парламенту з органами виконавчої влади, надсилають інтерпеляції та запитання членам

уряду тощо). Підрозділи з мобілізаційної роботи у парламентах європейських країн взагалі, як правило, відсутні.

5. *Невизначеність місця секретаріатів парламентської коаліції та опозиційного уряду в Апараті.* Відповідно до статті 63 Регламенту Верховної Ради України інформаційне та технічне забезпечення роботи коаліції здійснюється секретаріатом коаліції, який утворюється на період її діяльності у порядку, встановленому для створення секретаріатів депутатських фракцій. Частиною третьою статті 72 Регламенту передбачено, що інформаційно-технічне забезпечення діяльності опозиційного уряду здійснюється його секретаріатом, який створюється за пропозицією парламентської опозиції у порядку, встановленому для створення секретаріатів депутатських фракцій. В контексті зазначених положень Регламенту виникає декілька проблем: по-перше, зазначені секретаріати Положенням про структуру Апарату Верховної Ради України не включено до структури Апарату, хоча таке включення було б логічним; по-друге, доцільність одночасного існування секретаріатів фракцій та секретаріатів коаліції і опозиційного уряду є досить сумнівною (принаймні така практика не є поширеною в інших країнах світу); по-третє, фракції меншості (які не ввійшли ні до опозиції, ні до коаліції) фактично ставляться у нерівне становище порівняно з фракціями коаліції та опозиції; по-четверте, зазначені секретаріати створено за різними критеріями: якщо секретаріат коаліції „обслуговує” фракції коаліції, то секретаріат опозиційного уряду – не фракції опозиції, а виключно опозиційний уряд, що не можна вважати виправданим.

Шляхи вирішення проблеми

1. У Постанові Верховної Ради України „Про структуру Апарату Верховної Ради України” доцільно визначити принципи (засади) утворення у складі Апарату Верховної Ради України відокремлених структурних підрозділів. Зокрема, доцільно передбачити, що самостійний структурний підрозділ Апарату Верховної Ради України утворюється лише у випадку, коли особливості здійснюваних ним функцій не дозволяють включити його до складу структурного підрозділу того ж самого або вищого рівнів ієрархії.
2. *Оптимізація структури Апарату Верховної Ради України потребує проведення функціонального обстеження Апарату.* За результатами такого обстеження має вирішуватись питання про реорганізацію (шляхом злиття, приєднання, виділення) або ліквідацію окремих структурних підрозділів Апарату, порядок координації їх діяльності, призначення на посади і звільнення з посад керівників.
3. *Слід уніфікувати назви та оптимізувати кількість структурних підрозділів верхнього рівня ієрархії в структурі Апарату Верховної Ради України.* Зокрема, на верхньому рівні ієрархії доцільно передбачити існування головних управлінь, в той час як можливість функціонування інших структурних підрозділів (управлінь, секторів, відділів) на цьому рівні ієрархії має бути зведена до мінімуму. Слід розглянути можливість реорганізації самостійних управлінь, відділів та секторів шляхом їх об'єднання у головні управління, ліквідації або приєднання до існуючих головних управлінь. Можливими варіантами такої реорганізації можуть бути, наприклад:
 - включення Відділу зв'язків з органами правосуддя до складу Головного юридичного управління;
 - реорганізація Інформаційного управління, Управління по зв'язках з місцевими органами влади і місцевого самоврядування, Першого відділу, Управління комп'ютеризованим систем, Відділу з питань звернень громадян у Головне управління електронно-комунікаційних систем та інформації або у два окремих головних управління (що є більш типовим для європейської практики – з проведенням розмежування їх предметів відання на 1) забезпечення функціонування інформаційно-

телекомунікаційних систем; 2) збір, обробку і поширення інформації; однак у цьому разі за Першим відділом доцільно зберегти статус відокремленого структурного підрозділу Апарату Верховної Ради);

- включення Управління кадрів, Відділу контролю до складу існуючих головних управлінь. У багатьох європейських країнах аналогічні за своїми функціями підрозділи входять до складу підрозділів, що здійснюють організаційне забезпечення діяльності парламенту;
 - ліквідація Сектору мобілізаційної роботи.
4. *В структурі Апарату Верховної Ради України слід створити окремі підрозділи, які спеціалізуються на здійсненні таких функцій: 1) внутрішній фінансовий аудит видатків на утримання Верховної Ради України (такий підрозділ має користуватись значним рівнем функціональної та операційної незалежності і підпорядковуватись безпосередньо керівництву Апарату Верховної Ради України, а не входити до складу Управління справами); 2) здійснення закупівель робіт, товарів і послуг; 3) експертиза проектів законів на предмет їх відповідності праву Європейського Союзу (на сьогодні ця функція здійснюється відразу декількома структурними підрозділами Апарату; при цьому випадки проведення обов'язкової „євроекспертизи” чітко не окреслюються).*
 5. *У відповідності до практики європейських країн слід розглянути можливість підпорядкування відділу інформаційно-бібліотечного забезпечення інформаційного управління Апарату Верховної Ради України структурному підрозділу, відповідальному за наукове забезпечення діяльності парламенту.*
 6. *Слід розглянути напрями подальшого врегулювання статусу секретаріатів парламентської коаліції та опозиційного уряду. Такими напрями можуть бути: 1) ліквідація обох секретаріатів; 2) ліквідація секретаріатів фракцій коаліції та опозиції з одночасним утворенням в структурі Апарату Верховної Ради секретаріатів відповідно коаліції, опозиційного уряду і збереженням секретаріатів фракцій меншості; 3) збереження в структурі Апарату Верховної Ради секретаріатів фракцій коаліції та опозиції, утворення в структурі Апарату Верховної Ради секретаріатів відповідно коаліції, опозиційного уряду, визначення засад взаємодії відповідних секретаріатів. Також доцільно розглянути можливість переорієнтації діяльності секретаріату опозиційного уряду на забезпечення діяльності фракцій опозиції.*

Кадрове забезпечення Апарату Верховної Ради України

Опис проблеми

Недоліки кадрового забезпечення Апарату Верховної Ради України є похідними від загальних проблем регулювання публічної служби в Україні. Серед останніх слід відзначити, зокрема, відсутність уніфікованого регулювання порядку проходження служби в органах публічної влади, відсутність чіткого розмежування між різними типами посад (політичними, посадами публічних службовців, патронатними посадами), недостатній рівень захищеності публічних службовців від звільнення з політичних мотивів (що призводить до політизації державної служби, призначення на посади осіб, які часто не відповідають встановленим вимогам до претендентів на відповідні посади), низький рівень оплати праці публічних службовців нижчих категорій (4-7 категорії), існування диспропорцій в оплаті праці тощо. Зазначені проблеми у повній мірі характерні і для кадрового забезпечення Апарату Верховної Ради України. Разом з тим слід виділити декілька специфічних проблем:

1. *Відсутність єдиного порядку призначення на посади та звільнення з посад службовців Апарату. Чинне законодавство України не встановлює єдиного порядку*

призначення на посаду керівників структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України. Так, відповідно до пункту 13 Положення про Апарат Верховної Ради України², керівник парламентського Апарату призначається на посаду і звільняється з посади Верховною радою України за поданням Голови Верховної Ради. Для заступників Керівника цим же Положенням встановлено дещо інший порядок призначення на посади та звільнення з посад – перші заступники та заступники Керівника Апарату призначаються на посади і звільняються з посад Головою Верховної Ради України за поданням Керівника Апарату. У той же час, завідувачі секретаріатів комітетів Верховної Ради України відповідно до статті 55 Закону „Про комітети Верховної Ради України” та пункту 9 Положення про секретаріат Комітету Верховної ради України призначаються на посади та звільняються з посад розпорядженням Голови Верховної Ради за поданням комітету та за погодженням з Керівником Апарату Верховної Ради³. Відмінний від загального порядок призначення на посади та звільнення з посад завідувачів секретаріатів парламентських комітетів призводить до того, що значний вплив на діяльність секретаріатів комітетів Верховної Ради України має не керівництво Апарату парламенту, а відповідні комітети. Ти самим створюються можливості для політичного втручання в адміністративну діяльність секретаріатів комітетів, що є неприпустимим. Аналогічна проблема є характерною і для секретаріатів фракцій, помічників-консультантів народних депутатів України. Загалом, зазначений порядок призначення та звільнення з посад керівників структурних підрозділів Апарату парламенту не є типовим для європейської практики. Аналіз європейського досвіду у цій сфері дозволяє визначити такі загальні особливості регулювання процедур призначень і звільнень в парламентських апаратах:

- особи призначаються на патронатні посади і звільняються з таких посад без урахування підстав, передбачених законодавством про публічну службу;
- керівник апарату призначається на посаду, як правило, спікером парламенту за згодою парламенту;
- керівники структурних підрозділів апарату, посади яких належать до посад публічних службовців, призначаються на посади в конкурсному порядку;
- рішення про призначення особи на посаду в апараті за результатами конкурсу приймає або керівник апарату (у невеликих апаратах) або керівник підрозділу, в якому особа претендує на зайняття посади;
- проведення конкурсного відбору на посади в апараті, атестація службовців апарату, підвищення їх кваліфікації здійснюється структурними підрозділами, відповідальними за кадрове забезпечення апарату парламенту.

2. *Недостатня конкретизованість вимог до осіб, які призначаються на посади в Апараті.* В ряді випадків вимоги до працівників Апарату національного законодавчого органу зводяться до наявності вищої освіти та досвіду роботи за фахом, в той час як для окремих претендентів на певні посади в Апараті (наприклад, у підрозділи, що здійснюють наукове забезпечення роботи парламенту, оцінку відповідності законопроектів міжнародним зобов'язанням України та праву Європейського Союзу, внутрішній аудит) варто було б встановити ряд *додаткових вимог* (подання декларації про інтереси фінансового або майнового характеру (з метою недопущення конфлікту інтересів між службовою та іншими видами діяльності), володіння принаймні однією іноземною мовою, наявність наукового

² Розпорядження Голови Верховної Ради України № 459 від 31.05.2000 р. „Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України”

³ Розпорядження Голови Верховної Ради України № 305 від 22.02.2008 р. „Про затвердження Положення про секретаріат комітету Верховної Ради України”

ступеня, наявність досвіду роботи не лише за фахом в цілому (наприклад, у сфері права, економіки, політології тощо), але і за конкретним напрямом спеціалізації (досвід роботи аудитором – для посадових осіб, відповідальних за проведення внутрішнього аудиту, досвід роботи у визначеній галузі права тощо).

Шляхи вирішення проблеми

З метою усунення існуючих недоліків кадрового забезпечення Апарату Верховної Ради України доцільно:

1. *Провести реформу публічної служби в цілому.* Проведення реформи публічної служби дозволить розмежувати політичні, управлінські та патронатні посади, зменшити вплив політичних чинників на діяльність службовців, забезпечити комплектування штату органів публічної влади висококваліфікованими кадрами, уніфікувати порядок проходження служби в різних органах публічної служби. Така реформа може бути здійснена або шляхом прийняття нового Закону „Про публічну службу”, або ж шляхом внесення суттєвих змін до чинних законів, які регулюють порядок проходження служби у відповідних органах (Закон „Про державну службу”, Закон „Про службу в органах місцевого самоврядування” та ін.)
2. *Розглянути можливість розширення та уточнення переліку службових осіб Апарату Верховної Ради України.* У ряді країн (наприклад, в Німеччині) службовцями апаратів є не лише особи, які обіймають посади в структурних підрозділах апарату, але і консультанти (помічники) членів парламенту. В Україні не більше 4 помічників-консультантів народних депутатів „прикріплюються” для кадрового і фінансового обслуговування до Апарату Верховної Ради України, однак „структурно” до складу Апарату не входять, хоча і є державними службовцями. Таким чином, в процесі конкретизації переліку службових осіб Апарату має бути чітко вирішено питання про те, чи є помічники-консультанти службовими особами Апарату законодавчого органу.
3. *На законодавчому рівні доцільно чітко визначити, які саме посади в Апараті Верховної Ради України належать до політичних, адміністративних та патронатних.* Таким чином, буде вирішено питання про процедуру і підстави призначення на відповідні посади та звільнення з них, що дозволить зменшити вплив політичних чинників на вирішення кадрових питань в Апараті Верховної Ради України.
4. *До Положення про Апарат Верховної Ради України, Закону „Про комітети Верховної Ради України”, Положення про секретаріат комітету Верховної Ради України доцільно внести зміни, які передбачатимуть уніфікацію порядку призначення на посади і звільнення з посад в Апараті законодавчого органу:*
 - порядок призначення керівництва Апарату доцільно залишити незмінним (оскільки він загалом не суперечить європейській практиці); однак при цьому, з метою додаткового посилення незалежності керівництва Апарату від впливу політичних чинників, на законодавчому рівні слід визначити вичерпний перелік підстав для звільнення Керівника Апарату і його заступників із займаних посад (цей перелік може бути значно вужчим, ніж перелік, визначений Кодексом закону про працю та Законом „Про державну службу”).
 - слід розглянути можливість призначення Керівника Апарату Верховної Ради України виключно з числа службових осіб Апарату, які мають визначений стаж роботи на керівних посадах, у тому числі в апараті Верховної Ради. Такий підхід відповідав би європейській практиці (наприклад, в Іспанії керівник апарату Генеральних кортесів призначається з числа штатних юристів апарату) і суттєво б зменшив ризик політичного впливу на роботу Апарату національного законодавчого органу;

- варто розглянути можливість впровадження загальноєвропейської практики вирішення кадрових питань у апараті парламенту, у відповідності до якої керівництво структурних підрозділів апарату вищого рівня ієрархії призначається на посади та звільняється з посад безпосередньо керівником апарату; у зв'язку з цим завідувачі секретаріатів комітетів, фракцій, керівники самостійних структурних підрозділів, директор Інституту законодавства мають призначатись в єдиному порядку Керівником Апарату Верховної Ради.
- 5. *Доцільно розширити застосування конкурсного відбору при заміщенні посад в Апараті Верховної Ради України (можливі варіанти: а) на всі посади, крім посади Керівника Апарату; б) на всі посади, крім посади Керівника та заступників Керівника Апарату; в) на всі посади, у тому числі Керівника Апарату).* Такий відбір може проводитись як у закритій (лише з-поміж працівників апарату), так і у відкритій (з-поміж осіб, які є працівниками апарату, та інших осіб) формах (у деяких країнах, наприклад, в Іспанії внутрішніми актами парламенту визначено квоти для закритих та відкритих конкурсів). Доцільно передбачити, що порядок проведення конкурсного відбору, переліки посад, які заміщуються, вимоги до претендентів на такі посади підлягають оприлюдненню на веб-сторінці Верховної Ради України.
- 6. *Слід розглянути можливість уніфікації в одному акті загальних вимог до претендентів на посади в Апараті Верховної Ради, помічників-консультантів народних депутатів, додаткової конкретизації вимог до претендентів на окремі посади (вимоги щодо наявності вчених ступенів, володіння англійською та іншими іноземними мовами, наявність досвіду роботи за фахом зі спеціалізацією на певних напрямках (питаннях) тощо).*

Уточнення завдань окремих структурних підрозділів Апарату парламенту в законодавчому процесі

Опис проблеми

Згідно із статтею 92 Регламенту Верховної Ради України законопроект, внесений з дотриманням вимог статей 90 та 91 Регламенту реєструється в Апараті Верховної Ради України. При цьому допускається можливість відмови у реєстрації законопроекту Апаратом у випадку, якщо він не відповідає вимогам статей 90 та 91 або якщо законопроект є альтернативним до основного і вноситься з порушенням строків, визначених Регламентом. Окрім апарату повноваженнями щодо оцінки відповідності змісту законопроекту вимогам Регламенту, у тому числі статтям 90 та 91 наділено комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту (частина третя статті 93 Регламенту): у разі невідповідності законопроекту вимогам Регламенту законопроект повертається суб'єкту права законодавчої ініціативи на підставі висновку зазначеного комітету за рішенням Голови або заступників Голови Верховної Ради (частина перша статті 94 Регламенту). У світлі зазначених положень Регламенту виникає питання про доцільність проведення відповідним підрозділом Апарату Верховної Ради оцінки відповідності законопроекту всім вимогам статей 90 та 91 Регламенту: по-перше, - з огляду на те, що відповідна оцінка проводиться профільним парламентським комітетом; по-друге, - з огляду на те, що проведення такої оцінки потребує певних витрат часу (наприклад, для відповіді на питання про те, чи впливає законопроект на доходи і видатки бюджету, чи потребує він затвердження на референдумі – частини третя та п'ята статті 91 тощо). Таким чином, *обсяг повноважень Апарату при реєстрації законопроектів потребує уточнення.*

Стаття 103 Регламенту передбачає, що за дорученням Голови Верховної Ради, його заступників або за рішенням головного комітету законопроект направляється на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного чи наукового дослідження, при

цьому предмет і мета експертизи, пошуку, дослідження повинні бути чітко визначені. Цією ж статтею Регламенту передбачено, що зареєстровані і включені до порядку денного законопроекти до першого читання направляються для наукової експертизи, при підготовці до наступних читань – для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання, здійснення яких покладається на відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради. Відповідні експертні висновки мають бути надані не пізніше 14 днів з дня надходження звернення про їх надання. Ряд положень статті 103 Регламенту зумовлює виникнення низки проблем:

- предмет наукової експертизи у Регламенті чітко не визначений. На практиці це призводить до того, що Головне науково-експертне управління змушене проводити також юридичну експертизу (у тому числі і постатейну), що не зовсім узгоджується зі змістом процедури першого читання законопроекту (обговорення основних принципів, положень, структури законопроекту), а також основним завданням Управління;
- юридична експертиза в обов'язковому випадку проводиться перед другим читанням, хоча необхідність її проведення перед першим читанням є безсумнівною (принаймні, на предмет оцінки основних принципів і положень законопроекту вимогам Конституції, міжнародним зобов'язанням України);
- результати експертизи і зміст можливих висновків за результатами експертизи Регламентом чітко не визначено, що створює умови для затвердження різних за змістом висновків щодо аналогічних за змістом проектів. Так, один законопроект може бути рекомендований для прийняття за основу, попри наявність у ньому низки недоліків, в той час як інший законопроект, з аналогічними недоліками, – рекомендований до повернення суб'єкту права законодавчої ініціативи;
- встановлений Регламентом 14 денний термін підготовки висновків щодо законопроектів не враховує зміст та обсяг законопроектів, щодо яких мають даватись висновки, рівень існуючого навантаження на структурні підрозділи Апарату. Фіксація у Регламенті граничного строку підготовки висновків, без можливості перегляду таких строків, на практиці може призвести або до надання недостатньо опрацьованих висновків, або до порушення встановлених строків їх підготовки, або до суттєвого зростання навантаження на окремих працівників відповідних структурних підрозділів Апарату.

Шляхи вирішення проблеми

1. *Повноваження Апарату Верховної Ради України в частині перевірки законопроектів на предмет відповідності вимогам статей 90 та 91 Регламенту слід уточнити, передбачивши зокрема, проведення відповідним структурним підрозділом Апарату оцінки внесених законопроектів лише вимогам до їх оформлення (зміст пояснювальної записки, наявність порівняльної таблиці тощо). Перевірка законопроектів на предмет відповідності вимогам до їх змісту (фінансово-економічне обґрунтування, необхідність прийняття проекту на референдумі і т.п.), визначеним статтями 90 та 91 Регламенту, має здійснюватись безпосередньо комітетами Верховної Ради України.*
2. *До статті 103 Регламенту слід внести зміни, які передбачатимуть (визначатимуть):*
 - закріплення принципу, у відповідності до якого зміст і обсяг експертизи законопроекту має визначатись цілями першого, другого і наступних читань законопроекту;
 - обов'язковість здійснення юридичної експертизи перед розглядом законопроекту у першому читанні. Суб'єктами здійснення такої експертизи можуть бути: а) Головне юридичне управління; б) Комітет з питань правової політики. При цьому така

експертиза не повинна мати „всеохоплюючого” характеру – її предметом має бути оцінка загальної структури законопроекту, відповідності основних принципів і положень законопроекту вимогам Конституції, міжнародних договорів. Роль Головного науково-експертного управління на цьому етапі доцільно переглянути – Управління, наприклад, може давати наукові висновки щодо соціальних, економічних та інших наслідків прийняття законопроекту як закону, потенційного впливу проекту на об’єкти регулювання, актуальності проекту, ступеня вирішення проектом існуючих проблем у тій чи іншій сфері тощо;

- доцільно передбачити можливість продовження строків надання висновків щодо законопроектів за поданням керівників відповідних структурних підрозділів Апарату Верховної Ради, наприклад – до 30 днів;
- слід визначити можливі види висновків та підстави ухвалення того чи іншого виду висновку за результатами експертиз законопроектів.

Етапи законодавчих змін

Заходи	Перспективи реалізації	Нормативно-правові акти, які потребують змін (прийняття)
1. Оптимізація структури Апарату Верховної Ради (функціональне обстеження, реорганізація підрозділів тощо)	Середньострокова та довгострокова перспектива	<ul style="list-style-type: none"> • Положення про Апарат Верховної Ради України • Постанова ВРУ „Про структуру Апарату Верховної Ради України”
2. Вирішення питання про доцільність існування секретаріатів парламентської коаліції та опозиційного уряду, уточнення їх статусу	Короткострокова перспектива	<ul style="list-style-type: none"> • Регламент Верховної Ради України • Положення про Апарат Верховної Ради України • Постанова ВРУ „Про структуру Апарату Верховної Ради України”
3. Посилення кадрових повноважень Керівника Апарату, уніфікація порядку призначень на посади та звільнень з посад в Апараті	Короткострокова перспектива	<ul style="list-style-type: none"> • Закон України „Про комітети Верховної Ради України” • Положення про Апарат Верховної Ради України • Положення про секретаріат комітету Верховної Ради України
4. Розширення та уточнення вимог до претендентів на посади в Апараті, уточнення статусу помічників-консультантів народних депутатів, розширення сфери застосування конкурсного відбору на посади в Апараті, уточнення порядку проходження служби в Апараті	Коротко- та середньострокова перспектива	<ul style="list-style-type: none"> • Закон України „Про публічну службу” (новий) • Закон України „Про статус народного депутата України” • Порядок добору, прийняття на роботу, переведення на іншу посаду та звільнення з роботи працівників Апарату Верховної Ради України • Положення про помічника-консультанта народного-депутата України
5. Уточнення завдань окремих структурних підрозділів Апарату у законодавчому процесі	Короткострокова та середньострокова перспективи	<ul style="list-style-type: none"> • Регламент Верховної Ради України

Стислий виклад рекомендацій

1. У Постанові Верховної Ради України „Про структуру Апарату Верховної Ради України” доцільно визначити загальні принципи утворення у складі Апарату Верховної Ради України відокремлених структурних підрозділів.
2. З метою оптимізації структури Апарату Верховної Ради України слід провести його функціональне обстеження. Слід уніфікувати назви та оптимізувати кількість структурних підрозділів верхнього рівня ієрархії в структурі Апарату.
3. В структурі Апарату Верховної Ради України слід створити окремі підрозділи, які спеціалізуюватимуться на здійсненні таких функцій: 1) внутрішній фінансовий аудит видатків на утримання Верховної Ради України; 2) здійснення закупівель робіт, товарів і послуг; 3) експертиза проектів законів на предмет їх відповідності праву Європейського Союзу.
4. Слід розглянути напрями подальшого врегулювання статусу секретаріатів парламентської коаліції та опозиційного уряду.
5. На законодавчому рівні доцільно чітко визначити, які саме посади в Апараті Верховної Ради України належать до політичних, адміністративних та патронатних. Доцільно розглянути можливість розширення та уточнення переліку службових осіб апарату Верховної Ради України. В процесі конкретизації переліку службових осіб апарату має бути чітко вирішено питання про те, чи є помічники-консультанти службовими особами апарату законодавчого органу.
6. До Положення про Апарат Верховної Ради України, Закону „Про комітети Верховної Ради України”, Положення про секретаріат комітету Верховної Ради України доцільно внести зміни, які передбачатимуть уніфікацію порядку призначення на посади і звільнення з посад в Апараті законодавчого органу, посилення ролі керівництва Апарату у вирішенні кадрових питань в Апараті.
7. Доцільно розширити застосування конкурсного відбору при заміщенні посад в апараті Верховної Ради України
8. Слід розглянути можливість уніфікації в одному акті загальних вимог до претендентів на посади в апараті Верховної Ради, помічників-консультантів народних депутатів, додаткової конкретизації вимог до претендентів на окремі посади.
9. Повноваження Апарату Верховної Ради України в частині перевірки законопроектів на предмет відповідності вимогам статей 90 та 91 Регламенту слід уточнити, обмеживши їх перевіркою дотримання вимог щодо оформлення законопроектів та супровідних документів, строків подання альтернативних законопроектів (в той час як проведення змістовної перевірки законопроектів має відноситись до компетенції профільних комітетів).
10. У статті 103 Регламенту слід визначити вимоги до змісту експертиз (зміст має визначатись метою першого і наступних читань законопроектів), передбачити обов’язковість здійснення юридичної експертизи законопроектів перед їх першим читанням (поряд із науковою експертизою), визначити суб’єкта здійснення юридичної експертизи законопроектів перед першим читанням, передбачити можливість продовження 14-денного строку надання висновків щодо законопроектів (наприклад, до 30 днів), визначити види експертних висновків та підстави ухвалення того чи іншого виду висновку за результатами експертиз законопроектів.