

УДК 342.536.2(477)

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.6731783>

О.І. ЗОЗУЛЯ,

завідуючий науковим сектором порівняльного конституційного та муніципального права Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, доктор юридичних наук, доцент, м. Харків, Україна; e-mail: oizozulia@gmail.com;
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5428-4622>

ПРАВОВИЙ СТАТУС АПАРАТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

O.I. ZOZULIA,

Head, Department of Comparative Constitutional and Municipal Law,
Scientific Research Institute of State Building and Local Government, Doctor of Law,
Associate Professor, Kharkiv, Ukraine; e-mail: oizozulia@gmail.com;
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5428-4622>

LEGAL STATUS OF THE APPARATUS OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE: CURRENT STATE AND PROSPECTS FOR IMPROVEMENT

АНОТАЦІЇ (ABSTRACTS), КЛЮЧОВІ СЛОВА (KEY WORDS)

Постановка проблеми. Ефективне та безперервне функціонування парламенту в Україні, збереження його інституційної пам'яті безпосередньо залежить від належного забезпечення його діяльності Апаратом Верховної Ради України. Попри важливість та відповідальність покладених на нього повноважень мають місце прогалини й неточності правових засад діяльності Апарату Верховної Ради України, відсутність системного бачення його організації та розбудови в рамках парламентської реформи в Україні. У зв'язку із цим існує необхідність аналізу сучасного стану та перспектив конституційно-правового статусу Апарату Верховної Ради України. **Метою** роботи є поглиблений аналіз конституційно-правового статусу Апарату Верховної Ради України, визначення сутності та особливостей його сучасного стану, а також обґрунтування пріоритетних напрямків розвитку правових засад організації діяльності даного допоміжного органу. **Методи.** Для вирішення задач дослідження використано низку методів наукового пізнання, серед яких формально-юридичний, за яким визначено особливості та недоліки правових засад діяльності Апарату Верховної Ради України та законодавчих ініціатив щодо запровадження інституту парламентської служби в Україні; порівняльно-правовий та системно-структурний – охарактеризовано компетенцію та структуру Апарату Верховної Ради України як об'єкта сучасної парламентської реформи; логіко-семантичний – розкрито правову природу та сутність Апарату Верховної Ради України як допоміжного органу парламенту. **Результат.** Встановлено, що Апарат Верховної Ради України це постійно діючий допоміжний орган загальної компетенції при парламенті, що здійснює комплексне, фахове та всебічне забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України та їх об'єднань. Сьогодні правовий статус Апарату Верховної Ради України характеризується фрагментарністю його конституційного та законодавчого регулювання, а також прогалинами та певною неузгодженістю значної кількості підзаконних актів, що виявляє відсутність послідовного підходу до організації апарату парламенту та його подальшого розвитку. Заходи сучасної парламентської реформи, що стосуються Апарату Верховної Ради України, у тому числі запровадження інституту парламентської служби, загалом мають низький ступінь своєї реалізації, значною мірою залишаються незавершеними та дискусійними. **Висновки.** Обґрунтовано, що удосконалення правового статусу Апарату Верховної Ради України першочергово потребує: конституційного закріплення основ його статусу та комплексного законодавчого врегулювання такого статусу, принципів і гарантій діяльності Апарату Верховної Ради України, його компетенції та структури, засад відносин та особливостей проходження парламентської державної служби; упорядкування відносин парламенту та його апарату, зокрема його убезпечення від надмірного політичного впливу; посилення науково-експертного та аналітичного напрямків роботи шляхом об'єднання Апарату з Дослідницькою службою; розвитку комунікаційного напрямку діяльності, забезпечення більшої відкритості Апарату та широкої взаємодії з громадськістю; посилення інституційної спроможності та самостійності секретаріатів парламентських комітетів; посилення контрольного напрямку діяльності, зокрема забезпечення моніторингу виконання актів парламенту; зменшен-

ня кількості підрозділів Апарату Верховної Ради України та чіткого розмежування їх повноважень; підвищення самостійності Керівника Апарату Верховної Ради України, проведення прозорого конкурсного відбору його кандидатури; удосконалення кадрових процедур та управління персоналом в Апараті Верховної Ради України.

Ключові слова: правовий статус; Апарат Верховної Ради України; компетенція; структура; парламентська служба; парламентська реформа

Problem statement. The effective and continuous functioning of the parliament in Ukraine, the preservation of its institutional memory directly depends on the proper provision of its activities by the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine. Despite the importance and responsibility of the powers entrusted to him, there are gaps and inaccuracies in the legal basis of the activity of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine, the lack of a systematic vision of its organization and development within the framework of parliamentary reform in Ukraine. In this regard, there is a need to analyze the current state and prospects of the constitutional and legal status of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine. The **purpose** of the work is an in-depth analysis of the constitutional and legal status of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine, determination of the essence and features of its current state, as well as substantiation of the priority directions for the development of the legal basis of the organization of the activity of this subsidiary body. **Methods.** To solve the research problems, a number of methods of scientific knowledge were used, including the formal-legal method, which identified the peculiarities and shortcomings of the legal basis of the activity of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine and legislative initiatives regarding the introduction of the institute of parliamentary service in Ukraine. Comparative-legal and systemic-structural methods – there are characterized the competence and structure of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine as an object of modern parliamentary reform; logical-semantic method – the legal nature and essence of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine as an subsidiary body of the parliament is disclosed. **Results.** It has been established that the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine is a permanent subsidiary body of general competence under the parliament, which provides complex, professional and comprehensive support for the activities of the Verkhovna Rada of Ukraine, its bodies, people's deputies of Ukraine and their associations. Today, the legal status of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine is characterized by the fragmentation of its constitutional and legislative regulation, as well as gaps and a certain inconsistency of a significant number of by-laws, which reveals the lack of a consistent approach to the organization of the apparatus of the parliament and its further development. Measures of modern parliamentary reform concerning the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine, including the introduction of the institution of parliamentary service, generally have a low degree of implementation, and largely remain incomplete and debatable. **Conclusions.** It has substantiated that the improvement of the legal status of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine primarily requires: constitutional consolidation of the foundations of its status and comprehensive legislative regulation of such status, principles and guarantees of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine, its competence, structure and relations, peculiarities of the parliamentary civil service. Other measures should be: regulation of relations between the parliament and its apparatus, in particular, its protection from excessive political influence; strengthening of scientific, expert and analytical areas by uniting the Apparatus with the Research Service; development of the communication area, ensuring greater openness of the Apparatus and broad interaction with the public. It's also advisable to: strengthening the institutional capacity and independence of parliamentary committee secretariats; strengthening the control area, in particular ensuring monitoring of the implementation of the parliament's acts; reducing the number of subdivisions of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine and clearly demarcating their powers. Finally, it will be appropriate: increasing the independence of the Head of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine, holding a transparent competitive selection of his candidature; improvement of personnel procedures and management in the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine.

Key words: legal status; Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine; competence; structure; parliamentary service; parliamentary reform

Постановка проблеми

Ефективне виконання Верховною Радою України своїх функцій безпосередньо залежить не тільки від продуктивної роботи парламентських комітетів і тимчасових комісій, але й від належного забезпечення її діяльності. Останнє сьогодні загалом покладене на Апарат Верховної Ради України, що забезпечує безперервність функціонування парламенту та його інституцій-

ну пам'ять. Попри важливість та відповідальність покладених на нього повноважень мають місце прогалини й неточності правових засад діяльності Апарату Верховної Ради України, відсутність системного бачення його організації та подальшого розвитку в рамках парламентської реформи в Україні. З огляду на це та в контексті удосконалення національного парламентаризму нами й вбачаються актуальними питан-

ня сучасного стану та перспектив конституційно-правового статусу Апарату Верховної Ради України.

Зазначимо, що певні аспекти проблематики організації діяльності Апарату Верховної Ради України раніше вже розглядалися іншими вченими. Зокрема О.О. Берназюк досліджував правовий статус і законодавчі гарантії діяльності Апарату Верховної Ради України у порівнянні з організацією діяльності апаратів глави держави та уряду [1]; Ю.Ю. Лихач охарактеризував напрями удосконалення інституційно-правового забезпечення діяльності Апарату Верховної Ради України [2]; А.В. Малюга – зарубіжний досвід інституту парламентської служби та його перспективи для України [3]; Д.М. Негреша – особливості правового забезпечення апарату Верховної Ради України [4]; Н.В. Щербак – вітчизняний та зарубіжний досвід організації роботи секретаріатів парламентів [5]. Разом із тим, вказані наукові роботи здебільшого стосуються лише окремих складових правового статусу Апарату Верховної Ради України (чи його зарубіжних аналогів), комплексно не характеризуючи саме поточні особливості організації його діяльності та пріоритетні напрямки її удосконалення в умовах сьогодення.

Загалом забезпечення ефективної діяльності парламенту в Україні потребує поглибленого аналізу конституційно-правового статусу Апарату Верховної Ради України, визначення сутності та особливостей його сучасного стану, а також обґрунтування пріоритетних напрямків розвитку правових засад організації діяльності даного допоміжного органу, що і є *метою* статті. Її *новизна* полягає у формулюванні напрямків удосконалення правового статусу Апарату Верховної Ради України на основі комплексного узагальнення переваг і недоліків його поточного конституційно-правового регулювання з урахуванням актуальних потреб забезпечення діяльності Верховної Ради України та релевантного зарубіжного досвіду. *Завданнями* статті є аналіз і характеристика сутності Апарату Верховної Ради України та правових засад його діяльності, компетенції та структури Апарату Верховної Ради України як об'єкту сучасної парламентської реформи, а також перспектив запровадження інституту парламентської служби в Україні.

Сутність Апарату Верховної Ради України та правові засади його діяльності

Незважаючи на визначальну роль Апарату Верховної Ради України у забезпеченні парламентської діяльності, наразі його правовий ста-

тус залишається остаточно невизначеним ні Конституцією України, ні Регламентом Верховної Ради України, ні іншими правовими актами. Основними нормативно визначеними характеристиками Апарату Верховної Ради України є його функціональна спрямованість на комплексне (організаційне, юридичне, інформаційне, матеріально-технічне та інше) забезпечення діяльності парламенту та його органів (ч.1 ст.7 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. [6]), статус "постійно діючого органу" (п.1 Положення про Апарат Верховної Ради України від 25.08.2011 р. [7]) і формування на засадах професійної державної служби. Водночас цього недостатньо, щоб чітко визначити місце Апарату Верховної Ради України у державному механізмі, адже він фактично є окремим організаційно відособленим органом при парламенті, безпосередньо не належачи до законодавчої гілки влади, єдиним органом якої згідно ст.75 Конституції України від 28.06.1996 р. [8] є сама Верховна Рада України. Крім цього, зрозуміло, що Апарат організаційно чи функціонально не належить і до виконавчої та судової гілок державної влади.

При цьому, вважаємо досить дискусійним визначення Н.С. Погребняк Апарату Верховної Ради України як постійно діючого, відносно самостійного, допоміжного "структурного підрозділу" парламенту [9, с.6, 9]. На нашу думку, такий підхід не тільки не враховує значну організаційно-функціональну розвиненість та відособленість Апарату Верховної Ради України, але й веде до неоднозначного співвідношення апарату та парламенту як частини та цілого, хоча останній, як відомо, представлений самою Верховною Радою України, що складається з 450 народних депутатів України.

Попри деякі наукові дослідження (О.О. Берназюк [10], Н.В. Коваль [11] та ін.) наразі загалом все ще можна погодитись із Ю.П. Битяком, С.Г. Серьогіною та І.І. Бодровою [12, с.5], що у вітчизняній юридичній науці відсутня чітка доктрина, яка визначає місце та політико-правовий статус допоміжних органів у державному механізмі. У цьому контексті вважаємо слушним екстраполювати щодо Апарату Верховної Ради України сформульовані нами раніше висновки відносно статусу й місця у державному механізмі апарату Президента України [13, с.6–36].

Так, для пояснення місця Апарату Верховної Ради України у державному механізмі може бути використано підхід щодо виокремлення у складі державного апарату поряд із відповідни-

ми органами державної влади також й допоміжних державних органів, покликаних своєю забезпечувальною діяльністю сприяти здійсненню державної влади. Допоміжні органи характеризуються безпосереднім не здійсненням ними завдань і функцій держави, внаслідок чого вони зазвичай не мають самостійних державно-владних повноважень і не ухвалюють від свого імені нормативно-правові акти зовнішньої дії. Зважаючи на специфічне призначення із забезпечення діяльності парламенту, Апарат Верховної Ради України фактично є одним із допоміжних державних органів. Розуміння саме такої природи та ролі Апарату Верховної Ради України має істотне значення належного визначення характеру, обсягу та меж його повноважень, засад відносин із парламентом та іншими державними органами, а також забезпечення його подальшої розбудови саме як апарату загальнонаціонального парламенту.

Слід взяти до уваги й загальні дефініції парламентської служби як службового апарату парламенту, що здійснює адміністрування законодавчого процесу, забезпечення ефективного функціонування парламенту, підготовку аналітичних документів, управління документообігом і надання інформаційно-комунікаційних послуг [5, с.87; 14]. Таким чином, узагальнено Апарат Верховної Ради України може бути визначено як постійно діючий допоміжний орган загальної компетенції при парламенті, що відповідно до чинного законодавства здійснює комплексне, фахове та всебічне забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України та їх об'єднань. При цьому, законодавчому закріпленню зазначеної дефініції та статусу Апарату Верховної Ради України має передувати усунення загальних прогалин щодо конституційної та законодавчої невизначеності актуальної концепції державного апарату, зокрема й місця у ній допоміжних державних органів і основ їх правового статусу.

З приводу конституційно-правових засад діяльності Апарату Верховної Ради України насамперед звертає увагу фактична конституційна нерегульованість основ його статусу. Адже сьогодні Конституція України від 28.06.1996 р. лише передбачає затвердження парламентом призначення та звільнення керівника апарату Верховної Ради України та його структури, а також здійснення Головою Верховної Ради України організації роботи її апарату. На нашу думку, першочергово у Конституції України доцільно було би відобразити сам факт утворення

"Апарату Верховної Ради України" як конкретного органу, а не певного абстрактного "апарату" парламенту. Крім того, на конституційному рівні має бути закріплено статус Апарату Верховної Ради України як допоміжного державного органу, напрямки забезпечення ним діяльності парламенту, підпорядкованість йому, визначено суб'єкта затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України.

Чинне Положення про Апарат Верховної Ради України забезпечує порівняно значну деталізацію його повноважень, їх групування за основними напрямками діяльності Апарату та загальну узгодженість із його структурною організацією. Дане Положення про Апарат було затверджене Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25.08.2011 р. № 769. При цьому, відповідно до ч.3 ст.7 тодішньої редакції Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. це Положення мало затверджуватись постановою парламенту. Вказану колізію у правовому регулюванні статусу Апарату Верховної Ради України було усунуто більш ніж через 10 років лише із зміною суб'єкта затвердження цього Положення Законом України від 01.08.2022 р. № 2345-IX [15], що підкреслює тривалу відсутність системного бачення розбудови Апарату Верховної Ради України. До речі, на прикладі останнього Закону України (який насправді стосується "особливостей провадження у справах про встановлення факту народження або смерті особи") зауважимо й сумнівну з позиції юридичної техніки практику включення до тексту законів питань не пов'язаних із їх назвою і основним змістом.

Затвердження Положення про Апарат Головою Верховної Ради України загалом відповідає його базовим конституційним повноваженням щодо організації ним роботи апарату парламенту (п.5 ч.2 ст.88 Конституції України). Разом із тим, більш оптимальним вбачається затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України саме парламентом (який затверджує і його структуру), а не Головою Верховної Ради України, що у такому разі одноосібно визначає спрямованість та зміст діяльності Апарату, від роботи якого критично залежить працездатність усього парламенту. Зокрема такий підхід пропонувався законопроектом від 29.12.2020 р. № 4530-1 [16]. Хоча вичерпність конституційних повноважень парламенту (ч.2 ст.85 Конституції України) наразі до внесення відповідних змін до Конституції України фактично унеможлиблює здійснення означених повноважень Верховною Радою України.

Компетенція та структура Апарату Верховної Ради України як об'єкт сучасної парламентської реформи

Концептуальне бачення сучасної парламентської реформи в Україні, у тому числі щодо Апарату Верховної Ради України, загалом викладене у Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України (вересень 2015 – лютий 2016 рр.) [17] та Рекомендаціях щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України від 17.03.2016 р. [18]. Сьогодні, через 7 років після підготовки даних документів можна констатувати низький ступінь їх реалізації, незавершеність і дискусійність значної частини заходів, спрямованих на реформу організації та діяльності Апарату Верховної Ради України. Зокрема йдеться про затвердження Стратегії розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України до 2022 року [19] та Комунікаційної стратегії Верховної Ради України на 2017–2021 роки [20], які було би вже доцільно актуалізувати, хоча їх повна імплементація певною мірою все ще продовжується.

З позитивного боку варто відмітити впровадження електронного документообігу в роботу парламенту та його апарату, що значною мірою пришвидшує та спрощує підготовку, рух і опрацювання значної кількості документів Апаратом Верховної Ради України. Основні заходи з впровадження електронного документообігу в роботу Апарату Верховної Ради України були передбачені Законом України від 16.01.2020 р. № 469-IX [21], Розпорядженням керівника апарату від 06.02.2020 р. № 15 [22], Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 08.02.2021 р. № 19 [23]. Наголосимо, що впровадження електронного документообігу, що стосується не тільки роботи з законопроектами, а й інших аспектів документування парламентської діяльності, створило умови плідного використання парламентом форм і засобів дистанційної роботи у зв'язку з пандемією COVID-19 і повномасштабним вторгненням Росії до України. Разом із тим, сьогодні питання впровадження електронного документообігу все ще залишається остаточно невирішеним.

Наприклад, неодноразово (Законами України від 13.07.2020 р. № 758-IX, від 26.01.2021 р. № 1132-IX і від 25.01.2022 р. № 1997-IX) дещо штучно відкладається остаточно перехід до використання єдиної автоматизованої системи роботи як єдиного засобу опрацювання всіх до-

кументів у парламенті. При цьому, останнє відтермінування такого переходу Законом України від 13.12.2022 р. № 2848-IX [24] було прив'язане вже до припинення/скасування запровадженого в Україні воєнного стану. Хоча вважаємо, що у дійсності це мало зумовлено викликами повномасштабної фази російсько-української війни, адже п.7 Розділу II Закону України від 16.01.2020 р. № 469-IX загалом допускає тимчасове повернення до паперового документообігу у разі неможливості використання єдиної автоматизованої системи саме з технічних причин.

Зазначимо, що відповідно до міжнародної практики парламентська дослідницька служба може бути інтегрованою у парламентську бібліотеку, бути окремим дослідницьким підрозділом чи взагалі діяти незалежно [25, с.15]. В Україні згідно п.37 Рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, затверджених її Постановою від 17.03.2016 р. № 1035-VIII [18], усі адміністративні структури парламенту, включаючи його бібліотеку та Інститут законодавства, передбачалось інтегрувати до структури Апарату Верховної Ради України. Загалом, відштовхуючись від розуміння Апарату Верховної Ради України як допоміжного органу загальної компетенції, вказане дійсно могло би посилити його науково-аналітичний потенціал. Водночас це щонайменше потребуватиме ухвалення закону про парламентську службу, який би окремо гарантував відповідні організаційно-функціональні засади такої науково-дослідницької складової Апарату Верховної Ради України.

Натомість же сьогодні Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 11.08.2022 р. № 438 [26] Інститут законодавства було реорганізовано у Дослідницьку службу Верховної Ради України. Даний крок не лише свідчить про непослідовність поточної парламентської реформи, але й залишає невирішеним питання деякого паралелізму та не розмежованості напрямків діяльності Апарату Верховної Ради України (наукове та експертно-аналітичне забезпечення) та Дослідницької служби (науково-дослідницьке та інформаційно-аналітичне забезпечення). З огляду на це вважаємо слушним подальше опрацювання питання підвищення інституційної спроможності Апарату Верховної Ради України шляхом посилення науково-експертного та аналітичного напрямків його роботи як через об'єднання з нинішньою Дослідницькою службою, так і через широке зовнішнє залучення вчених (науково-дослідних установ), незалеж-

них експертів та фахівців (як на оплатній, так і безоплатній основі).

Зазначимо, що у зарубіжних країнах діяльність апарату парламенту тією чи іншою мірою зосереджена на підготовці документації, наданні адміністративної допомоги та науково-дослідній роботі. Апарат Верховної Ради України теж функціонально не тільки призначений забезпечувати та обслуговувати парламентську діяльність народних депутатів України, але й має власні експертно-аналітичні повноваження щодо поданих (зазвичай саме парламентарями) законопроектів. Останні, наприклад, здійснюються Головним науково-експертним управлінням і Головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України шляхом підготовки відповідних змістовних висновків щодо законопроектів. Вказане актуалізує чітке упорядкування відносин Верховної Ради України та її Апарату, зокрема убезпечення останнього від надмірного політичного впливу (насамперед з боку парламентської більшості).

При цьому, як відзначається у науковій літературі, підрозділи Апарату, відповідальні за юридичну підготовку законопроектів, фактично мало впливають на удосконалення законопроектів у процесі їх підготовки до розгляду парламентом, у тому числі під час другого і третього читань [27, с.26]. Відкритим залишається й питання об'єктивної залежності Апарату від Верховної Ради України та її Голови, що не дозволяє однозначно гарантувати об'єктивність та політичну неупередженість проведення Апаратом експертизи законопроектів, які приймаються парламентом. Відтак, можна погодитись із Н.С. Погребняк щодо доцільності посилення впливу незалежних експертиз на законодавчі ініціативи, забезпечення доступу громадськості до їх результатів, утворення при парламентських комітетах науково-експертних рад, упорядкування статусу парламентських експертиз [28, с.47–48] і т.ін. Як на нас, окрема увага також має бути приділена удосконаленню комунікаційного напрямку діяльності Апарату Верховної Ради України, забезпеченню її відкритості та загальної широкої взаємодії з громадськістю.

Крім того, нагальним постає й посилення інституційної спроможності та самостійності секретаріатів парламентських комітетів, що мають розглядатись не стільки як своєрідна нібито патронатна служба, скільки як суто фахова, професійна ланка забезпечення діяльності таких робочих органів Верховної Ради України. Зокрема в цьому контексті потребує більш чіткого

правового визначення існуюча система фактично подвійного підпорядкування секретаріатів комітетів та їх керівництва як Керівнику Апарату Верховної Ради України, так і відповідним парламентським комітетам. Не менш важливим залишається виконання все ще нереалізованої Рекомендації щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України від 17.03.2016 р. в частині утворення у структурі Апарату Верховної Ради України окремого підрозділу з питань міжпартійного діалогу. Вважаємо, що такий підрозділ міг би значною мірою сприяти узгодженню та координації роботи депутатських об'єднань, подоланню суперечностей та підтримці діалогу між парламентськими політичними силами.

У той же час наголосимо на суперечливості Рекомендації щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України від 17.03.2016 р. в частині утворення у структурі Апарату Верховної Ради України окремого підрозділу, до компетенції якого належатимуть питання дотримання Регламенту Верховної Ради України. Наголосимо, що відносно Апарату Верховної Ради України доцільно говорити більш широко про контроль дотримання в його діяльності не тільки Регламенту Верховної Ради України, а й інших правових актів, які регулюють організацію та діяльність Апарату. Тоді ж як питання дотримання народними депутатами України Регламенту Верховної Ради України цілком логічно віднесені до предмету відання Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України й не потребують утворення додаткових підрозділів саме у складі Апарату. Водночас вбачається досить перспективним посилення контрольного напрямку діяльності Апарату Верховної Ради України, зокрема щодо утворення профільного підрозділу, який би забезпечував ефективний ретроспективний контроль (моніторинг) виконання актів, прийнятих парламентом. Доповнюючи експертну діяльність Апарату Верховної Ради України в рамках законодавчого процесу, це може сприяти підвищенню якості законів та їх належній реалізації.

Узагальнено Апарат Верховної Ради України може бути охарактеризований як переважно централізований орган універсальної компетенції з складною, одночасно горизонтальною та вертикальною, структурою. Так, сьогодні згідно Постанови Верховної Ради України від 20.04.2000 р. № 1678-III [29] структура Апарату

Верховної Ради України включає більше чотирьох десятків різнорівневих структурних підрозділів, у тому числі численні секретаріати комітетів, депутатських фракцій і груп. Як відзначає з даного приводу Т.Г. Зотова, в Україні має місце нагромадження самостійних підрозділів апарату парламенту, які за багатьма напрямками своєї діяльності дублюють повноваження одне одного [30, с.143]. Нинішня структура Апарату Верховної Ради України загалом характеризується відсутністю єдиних критеріїв утворення підрозділів, їх надмірною розгалуженістю, остаточною не розмежованістю повноважень окремих підрозділів та, як наслідок, неефективністю їх взаємодії, а також надмірною кількістю керівних посад [9, с.13; 31, с.72; 32, с.50]. На нашу думку, такий підхід не сприяє упорядкованості внутрішньої організації Апарату Верховної Ради України, ефективності керівництва його підрозділами та злагодженості їх функціонування, що у підсумку актуалізує питання оновлення організаційної структури Апарату Верховної Ради України.

У цьому контексті вважаємо конструктивним зарубіжний досвід організації парламентської служби, що зазвичай передбачає більшу структурованість апарату парламенту, згрупування його підрозділів за основними напрямками діяльності. Зокрема апарати парламентів США та Канади складаються з секретаріатів, служби безпеки, адміністративного управління та служби керівника Апарату. У свою чергу структура парламентської служби Національної асамблеї Франції складається з департаменту законопроектної роботи, адміністративного департаменту та департаменту людських ресурсів [14; 30, с.143–144]. Виділення науково-експертного (дослідницького) підрозділу, секретаріатів керівництва парламенту та комітетів, комунікаційного та адміністративного підрозділів також властиво для структури апаратів парламентів Угорщини, ФРН та Швеції.

Враховуючи викладене, слушним було би певне зменшення кількості та укрупнення самостійних структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України з виділенням в його складі окремого Департаменту секретаріатів комітетів, депутатських фракцій і груп, цілісних Науково-експертного департаменту, Інформаційно-комунікаційного департаменту та Організаційно-адміністративного департаменту. Не менш актуальним вбачається й чітке розмежування повноважень таких підрозділів апарату парламенту та впорядкування засад їх взаємодії, координації та контролю діяльності. Оптимізація струк-

тури за умови підвищення професійності працівників Апарату Верховної Ради України також може бути передумовою певного скорочення чисельності його працівників.

Перспективи запровадження інституту парламентської служби в Україні

Як половинчате досягнення парламентської реформи можна назвати прийняття за основу законопроекту про парламентську службу від 21.12.2020 р. № 4530 [33], що надалі залишився без руху вже на майже два роки. Законодавче врегулювання парламентської служби, яке в цілому підвищує її статус, вважається вагомим складовою національної парламентської реформи, створюючи додаткові умови незалежності та ефективності парламенту. Проте остаточно не прийняття даного закону свідчить не лише про брак політичної волі та спроможності Верховної Ради України реально продовжувати своє реформування, а й про відсутність у парламенті сталого консенсусу щодо змісту даного законопроекту як умови його подальшого прийняття.

Поряд із неврахуванням законодавством про державну службу всієї специфіки парламентської діяльності доцільність прийняття закону про парламентську службу зазвичай пояснюється прагненням забезпечити автономію парламенту та його апарату й аналогічним підходом до врегулювання інституту парламентської служби окремими законодавчими актами у низці зарубіжних країн (наприклад, Австралії, США та Великобританії). Хоча слід визнати, що такий підхід наразі не набув загального поширення у країнах розвиненого парламентаризму, зокрема в Іспанії, Польщі, Румунії та Франції питання парламентської служби регулюються здебільшого на рівні регламенту парламенту. На це звертає увагу й Л.Л. Хворостина [34, с.9], а саме, що у більшості зарубіжних країн, зокрема Австрії та Литві, парламентська служба є різновидом державної служби та не регулюється спеціальним законодавством.

Збереження загального підходу до регулювання державної служби в апараті парламенту сприяє цілісності інституту державної служби, прозорості та зрозумілості її правил, тоді як виділення автономної парламентської служби покликано забезпечити її більшу незалежність від інших органів та адаптованість до потреб парламенту. Однак, наголосимо, що кожна країна має власні особливості та традиції парламентаризму, відмінні реалії та перспективи його роз-

будови, що унеможлиблює визначення єдиного універсального підходу до статусу та організації роботи апарату національного парламенту.

Крім того, беручи до уваги положення законопроекту від 21.12.2020 р. № 4530, його ключові новації насамперед стосуються запровадження усередині парламенту окремих Комісії з питань добору парламентських державних службовців категорії "А" та Комісії з розгляду дисциплінарних справ стосовно них, врегулювання деяких інших особливостей кадрових процедур, просування по службі тощо. У той же час частково положення законопроекту від 21.12.2020 р. № 4530 дублюють чинний Закон України "Про державну службу" від 10.12.2015 р. № 889-VIII [35] (наприклад, щодо відкладеного права на повторне визначення переможця конкурсу) або відсилають до нього (наприклад, порядок проведення конкурсу). Значна кількість подібних дублювань і відсилок може ускладнити правозастосування й створювати неоднозначність щодо того, які саме правові норми мають застосовуватись у конкретних відносинах. З огляду на це більш оптимальним і слухним вбачається законодавче врегулювання статусу Апарату Верховної Ради України в цілому, визначивши у профільному законі України й деякі конкретні особливості проходження у ньому державної служби (порядок призначення, просування по службі, гарантії статусу тощо). Загалом же на думку Н.С. Погребняк [9, с.5, 12] окремий Закон України "Про Апарат Верховної Ради України" насамперед має визначити принципи його діяльності, функції та організаційну структуру, взаємодію з органами парламенту, іншими державними органами та громадськістю.

Так чи інакше, законопроектом від 21.12.2020 р. № 4530 фактично передбачена передача функцій з проведення конкурсу на зайняття посад парламентської державної служби категорії "А" від Комісії з питань вищого корпусу державної служби (зокрема через нібито її залежність від виконавчої влади) до новостворюваної власної Комісії з питань добору парламентських державних службовців категорії "А". Водночас тут також можна висловити зауваження щодо непрозорості механізму формування Комісії з питань добору парламентських державних службовців категорії "А". Адже трьох її членів визначає голова парламенту, профільний комітет і Керівник Апарату (що може вказувати на їх упередженість та заангажованість), а тільки двох – заклади вищої освіти та громадські організації (хоча і в остаточно незрозумілому порядку). Тоді як

можливість ухвалення рішень даної Комісії трьома голосами по суті дозволяє нівелювати вплив її членів, незалежних від парламенту.

Як зазначається у Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України (вересень 2015 – лютий 2016 рр.) [17], окрема парламентська державна служба має забезпечити не тільки спеціальні умови та оплату праці її службовцям, але й "більший захист інституційної незалежності парламенту". Погоджуючись з пріоритетністю такої мети, вважаємо, що проведення відповідних кадрових конкурсів саме Комісією з питань вищого корпусу державної служби (до складу якої, наприклад, входить один народний депутат України згідно Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.10.2019 р. № 1006-р) саме по собі не створює залежність від неї апарату парламенту за умови відкритості та неупередженості проведення таких конкурсів. Натомість можуть виникати додаткові ризики щодо необ'єктивності та упередженості у разі проведення кадрових конкурсів фактично суто внутрішніми конкурсними комісіями парламенту. Те ж саме в цілому стосується й формування Комісії з розгляду дисциплінарних справ стосовно парламентських державних службовців з двох заступників голови парламенту та голів трьох комітетів, що не може гарантувати неупередженість та прозорість відповідного дисциплінарного провадження.

Не можна погодитись із тим, що згідно законопроекту від 29.12.2020 р. № 4530-1 на відміну від законопроекту від 21.12.2020 р. № 4530 членом Комісії з питань добору парламентських державних службовців категорії "А" міг би бути працівник Апарату Верховної Ради України. Такий підхід є досить дискусійним у контексті майбутніх службових, субординаційних відносин між відповідним керівником і тими підлеглими йому працівниками Апарату, які брали би участь у проведенні конкурсу на зайняття посади свого керівника.

Досить дискусійним є й запропоноване надання Керівнику Апарату Верховної Ради України змоги визначити як вимоги до кандидатів на відповідні посади, так і порядок проведення конкурсу, що не забезпечує необхідну правову визначеність та дозволяє Керівнику Апарату істотно впливати на добір парламентських службовців. Також суперечливим постає затвердження Керівником Апарату Верховної Ради України самостійно (законопроект від 29.12.2020 р. № 4530-1) або за погодженням із

головою парламенту (законопроект від 21.12.2020 р. № 4530) порядку оцінювання результатів службової діяльності парламентських державних службовців, оскільки у даному разі йдеться і про оцінювання результатів діяльності самого Керівника Апарату. З огляду на це з метою уникнення можливого конфлікту інтересів такий порядок оцінювання результатів службової діяльності міг би затверджуватись Головою Верховної Ради України.

Виникають питання і щодо передбаченого законопроектом від 21.12.2020 р. № 4530 просування парламентського державного службовця по службі без проведення конкурсу. Адже згідно ч.1 ст.40 Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII за загальним правилом просування державного службовця по службі здійснюється шляхом зайняття вищої посади саме за результатами конкурсу. На нашу думку, вказане може призводити до закритості парламентської служби, необ'єктивності критеріїв та непрозорості процесу просування парламентських державних службовців по службі, виникнення додаткових корупційних ризиків, ставлення службової кар'єри у залежність не стільки від професійної компетентності, скільки від суб'єктивного ставлення керівництва.

До інших суперечностей законопроекту від 21.12.2020 р. № 4530 відноситься включення ним до числа парламентських службовців парламентських працівників, які виконують функції з обслуговування, хоча даний законопроект предметно не визначає вагомих гарантій та інших особливостей їх правового статусу. На нашу думку, такий підхід забезпечуватиме лише номінальне надання обслуговуючому персоналу статусу парламентських службовців, фактично не обумовлюючи єдність і спільність даного статусу для обслуговуючого персоналу, державних службовців та працівників патронатної служби. Також вважаємо недоречним віднесенням законопроектом від 29.12.2020 р. № 4530-1 до принципів діяльності службовців Апарату Верховної Ради України "загальноновизнаних принципів суспільної моралі, засад парламентаризму, загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування". Адже перелічені принципи не мають (а певною мірою й не можуть мати) чіткого правового змісту, що допускає їх неодноманітне й неоднозначне розуміння, ускладнюючи тим самим правореалізацію.

Натомість з позитивного боку варто відзначити визначену законопроектом від 21.12.2020р.

№ 4530 організацію адаптаційних курсів для підвищення професійного рівня працівників парламентської патронатної служби в Апараті Верховної Ради України. Враховуючи особливу природу патронатної служби, вказане має важливе значення не лише для максимального включення працівників патронатної служби в роботу парламенту, але й для розширення їх професійної компетенції. З огляду на це може бути слушним запровадження подібного адаптаційного навчання і для парламентських державних службовців, що сприятиме розвитку їх теоретичної підготовки та практичних навичок. При цьому, розбудова та посилення парламентської служби повинні мати комплексний характер, фокусуючись не лише на створенні власних кадрових процедур, але й на загальному удосконаленні управління персоналом в Апараті Верховної Ради України (у тому числі на основі довгострокової стратегії), зокрема щодо розвитку системи компетенцій, оцінювання, навчання, адаптації, кадрової мобільності працівників і підвищення їх відповідальності тощо. Тут також слід підтримати висловлені у науковій літературі [5, с.93–94; 9, с.12, 17; 31, с.74; 36, с.19] пропозиції щодо прогнозування кадрових потреб Апарату Верховної Ради України, прозорості та об'єктивності системи добору та розстановки його кадрів, оплати праці та оцінки діяльності, забезпечення постійного підвищення кваліфікації, затвердження корпоративної культури та впровадження внутрішньої системи управління якістю.

Слушним і актуальним вбачається врегулювання законопроектом від 21.12.2020 р. № 4530 можливості залучення для виконання окремих законопроектних, експертно-аналітичних та інших завдань Апарату Верховної Ради України науковців та інших фахівців, які мають відповідні спеціальні наукові та професійні знання. Водночас, зважаючи на високу інтенсивність законотворчої та іншої роботи парламенту і його апарату, вважаємо недостатнім запропоноване обмеження максимальної кількості таких залучених осіб 30 особами на рік, адже на практиці може бути необхідно залучити й більшу кількість вчених та інших фахівців.

Зазначимо, що згідно ч.1, 2 ст.8 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. кандидатуру Керівника Апарату визначає і пропонує Голова Верховної Ради України. Із даним підходом не можна беззастережно погодитись, адже посада Керівника Апарату Верховної Ради України є не політичною, а суто професійною.

Попри це одноосібний добір Головою Верховної Ради України кандидатури на дану посаду не гарантує необхідну об'єктивність, неупередженість та політичну незаангажованість. У зв'язку з цим В.І. Розвадовський також пропонує надати право вносити свою кандидатуру ще й депутатським фракціям [37, с.61]. Вважаємо, що у цьому контексті слушним було би встановлення чітких додаткових вимог до осіб, які претендують на зайняття посади Керівника Апарату Верховної Ради України (наприклад, щодо освіти, володіння іноземною мовою, стажу роботи на керівних посадах тощо), проведення незалежною комісією прозорого конкурсного відбору відповідних кандидатур та їх відкритого обговорення на пленарному засіданні парламенту. З огляду на це слід підтримати врегулювання законопроектом від 21.12.2020 р. № 4530 вимог до осіб, які претендують на посаду Керівника Апарату Верховної Ради України, проведення щодо них відповідних перевірок та обговорення кандидатур на засіданні комітету (хоча саме конкурсний відбір кандидатур не передбачався).

До речі, у чинному Положенні про Апарат Верховної Ради України від 25.08.2011 р. також закладені значні передумови залежності Керівника Апарату Верховної Ради України від голови парламенту. Останній, наприклад, призначає та звільняє першого заступника та заступників Керівника Апарату, визначає розподіл обов'язків між ними тощо. При цьому, зауважимо невідповідність підстав звільнення з посади Керівника Апарату Верховної Ради України – згідно п.12 Положення від 25.08.2011 р. це "подання" голови парламенту, а згідно ч.4 ст.8 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. це особиста заява Керівника Апарату, "вмотивована пропозиція" голови парламенту або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. У зв'язку із цим актуалізується не тільки усунення подібної нормативної неузгодженості, але й надання Керівнику Апарату Верховної Ради України, як неполітичному парламентському державному службовцю, більшої самостійності, зокрема в частині виконання ним функцій керівника державної служби в Апараті Верховної Ради України.

Крім того, згідно законопроекту від 21.12.2020 р. № 4530 Керівник Апарату має бути не тільки відповідальний перед Верховною Радою України і підзвітний їй (як за ч.3 ст.8 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р.), але й підконтрольний голові парламенту. З

одного боку, загалом позитивним є врегулювання засад відносин Керівника Апарату Верховної Ради України з парламентом і його головою. З іншого ж боку, зазначена підконтрольність Голові Верховної Ради України створює додаткові чинники надмірної залежності від нього не лише Керівника, а і Апарату Верховної Ради України в цілому. Натомість же слушним було би усунення існуючої прогалини щодо чіткого закріплення відповідальності та підзвітності Верховній Раді України її Апарату як окремого цілісного допоміжного органу, а не тільки Керівника Апарату.

Враховуючи вищевикладені переваги, недоліки та прогалини законопроектів від 21.12.2020 р. № 4530 і від 29.12.2020 р. № 4530-1, маємо констатувати потребу більш системного підходу до комплексного законодавчого врегулювання статусу Апарату Верховної Ради України, а не тільки деяких особливостей парламентської державної служби. Зокрема такий профільний закон має відображати усталену модель інституційної та функціональної організації Апарату Верховної Ради України, порядок формування, достатні гарантії його діяльності та засади відносин із парламентом, народними депутатами України та іншими органами публічної влади. Як також слушно зауважує Н.С. Погребняк, даний закон повинен гарантувати стабільність апарату парламенту та його незалежність від партійної боротьби [9, с.16]. При цьому, сьогодні в Апараті Верховної Ради України існує безліч локальних підзаконних актів, що створює певну невизначеність та розгалуженість в роботі його структурних підрозділів [31, с.73]. Тому саме комплексний підхід до правового регулювання статусу Апарату Верховної Ради України дозволить втілити й наразі все ще нереалізовані Рекомендації щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України від 17.03.2016 р. в частині консолідації нормативно-правових актів, які регламентують роботу Апарату Верховної Ради України, у єдиний збір внутрішніх правил.

Висновки

1. Апарат Верховної Ради України, це постійно діючий допоміжний орган загальної компетенції при парламенті, що відповідно до чинного законодавства здійснює комплексне, фахове та всебічне забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України та їх об'єднань, тим самим сприяючи ефективності та безперервності функціонування парламенту, збереженню його інституційної

пам'яті. Апарат Верховної Ради України – переважно централізований орган універсальної компетенції з складною, одночасно горизонтальною та вертикальною, структурою та неавтономною службою персоналу.

2. Сьогодні правовий статус Апарату Верховної Ради України характеризується фрагментарністю його конституційного та законодавчого регулювання, а також прогалинами та певною неузгодженістю значної кількості підзаконних актів, що виявляє відсутність системного підходу до організації апарату парламенту та його подальшого розвитку. Заходи сучасної парламентської реформи, що стосуються організації та діяльності Апарату Верховної Ради України, загалом мають низький ступінь своєї реалізації, значною мірою залишаються незавершеними та дискусійними.

3. Запровадження в Україні інституту парламентської служби загалом може підвищити її статус та сприяти автономії апарату парламенту. Проте актуальні законодавчі ініціативи виявляють низку недоліків і суперечностей щодо: непрозорості механізму формування Комісії з питань добору парламентських державних службовців категорії "А" і Комісії з розгляду дисциплінарних справ стосовно парламентських державних службовців, ризиків необ'єктивності роботи таких комісій; просування парламентських державних службовців по службі без проведення конкурсів; відсутності конкурсного відбору кандидатур на посаду Керівника Апарату Верховної Ради України, його підконтрольності та істотної залежності від голови парламенту.

4. Удосконалення правового статусу Апарату Верховної Ради України першочергово потребує:

1) конституційного закріплення основ статусу Апарату Верховної Ради України, напрямків забезпечення ним діяльності парламенту, відповідальності Апарату перед Верховною Радою України та підзвітності їй;

2) комплексного законодавчого врегулювання статусу Апарату Верховної Ради України, принципів і гарантій його діяльності, компетенції та структури, засад відносин та особливостей проходження парламентської державної служби (порядку призначення та просування по службі, гарантій тощо);

3) упорядкування відносин Верховної Ради України та її Апарату, зокрема його убезпечення

від надмірного політичного впливу;

4) посилення науково-експертного та аналітичного напрямків роботи шляхом об'єднання Апарату з Дослідницькою службою та широкого залучення вчених, незалежних експертів та фахівців;

5) розвитку комунікаційного напрямку діяльності Апарату Верховної Ради України, забезпечення її більшої відкритості та широкої взаємодії з громадськістю, утворення підрозділу з питань міжпартійного діалогу;

6) посилення інституційної спроможності та самостійності секретаріатів парламентських комітетів, уточнення особливостей їх підпорядкування;

7) посилення контрольного напрямку діяльності, зокрема забезпечення дієвого моніторингу виконання прийнятих парламентом актів;

8) зменшення кількості підрозділів Апарату Верховної Ради України та їх згрупування за основними напрямками його діяльності (науково-експертне, інформаційно-комунікаційне та організаційно-адміністративне забезпечення, забезпечення роботи комітетів, фракцій і груп), чіткого розмежування повноважень таких підрозділів, впорядкування засад їх взаємодії та контролю;

9) підвищення самостійності Керівника Апарату Верховної Ради України, встановлення чітких вимог до осіб, які претендують на зайняття даної посади, проведення незалежною комісією їх прозорого конкурсного відбору та відкритого обговорення кандидатур на засіданні парламенту;

10) удосконалення кадрових процедур та управління персоналом в Апараті Верховної Ради України, забезпечення прозорості та об'єктивності системи добору та розстановки кадрів, постійного підвищення їх кваліфікації, розвитку системи оцінювання, адаптації та кадрової мобільності працівників, підвищення їх відповідальності.

Конфлікт інтересів

Автор заявляє про відсутність конфлікту інтересів.

Вираз вдячності

Дослідження виконано завдяки іменній стипендії Верховної Ради України для молодих учених - докторів наук за 2022 рік.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Берназюк О. О. Правовий статус і законодавчі гарантії діяльності Адміністрації Президента України, Апарату Верховної Ради України та Секретаріату Кабінету Міністрів України: монографія. Ужгород: Гельветика, 2016. 215 с.

2. Лихач Ю. Ю. Напрями удосконалення інституційно-правового забезпечення діяльності Апарату Верховної Ради України. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 1. С. 268–273.
3. Малюга А. В. Інститут парламентської служби: зарубіжний досвід і перспективи для України. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2019. № 1 (3). С. 144–163.
4. Негреша Д. М. Адміністративно-правове забезпечення апарату Верховної Ради України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2016. 18 с.
5. Щербак Н. Особливості організації роботи секретаріатів парламентів: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8. № 4. С. 84–96.
6. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 12. Ст. 565.
7. Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 25.08.2011 № 769. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-pr>
8. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
9. Погребняк Н. С. Конституційно-правовий статус апарату Верховної Ради України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2014. 23 с.
10. Берназюк О. О. Конституційно-правовий статус допоміжних органів при вищих органах державної влади України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2016. 20 с.
11. Коваль Н. В. Координаційні, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби при Президентові України: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2016. 20 с.
12. Правове регулювання організації та діяльності апарату глави держави: зарубіжний та вітчизняний досвід / Ю. П. Битяк, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова. Харків: Оберіг, 2012. 140 с.
13. Зозуля О. І. Конституційно-правовий статус Адміністрації Президента України: монографія. Харків: Харків юридичний, 2014. 300 с.
14. Міжнародний досвід організації управління парламентської служби. <https://rada.oporaua.org/analyka/a-ia-k-u-nykh/13929-a-ia-k-u-nykh-mizhnarodnyi-dosvid-orhanizatsii-upravlinniaparlamentskoi-sluzhby>
15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей провадження у справах про встановлення факту народження або смерті особи в умовах воєнного чи надзвичайного стану та на тимчасово окупованих територіях: Закон України від 01.08.2022 № 2345-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 63. Ст. 3775.
16. Про особливості служби в Апараті Верховної Ради України: проект Закону України від 29.12.2020 № 4530-1. <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/431619>
17. Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб (вересень 2015 – лютий 2016 рр.). <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>
18. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 17.03.2016 № 1035-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 14. Ст. 149.
19. Стратегія розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України до 2022 року. <https://vrkadry.rada.gov.ua/uploads/documents/30904.pdf>
20. Про додаткові заходи з реалізації Декларації відкритості парламенту: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 21.11.2017 № 486. <https://ips.ligazakon.net/document/MUS29377>
21. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо вдосконалення електронної форми документообігу у Верховній Раді України: Закон України від 16.01.2020 № 469-IX. *Офіційний вісник України*. 2020. № 12. Ст. 463.
22. Про організацію заходів з виконання Розпорядження Голови Верховної Ради України від 3 лютого 2020 року № 43: Розпорядження Керівника Апарату Верховної Ради України від 06.02.2020 № 15. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0015456-20>
23. Про деякі питання забезпечення документообігу у Верховній Раді України в електронній та паперовій формах: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 08.02.2021 № 19. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19/21-pr>
24. Про внесення зміни до пункту 3 розділу II "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо вдосконалення електронної форми

- документообігу у Верховній Раді України" щодо окремих питань організації роботи Верховної Ради України в умовах дії воєнного стану: Закон України від 13.12.2022 № 2848-IX. *Голос України*. 2022. № 267.
25. Міжнародна практика щодо організації та роботи парламентських дослідницьких служб. 2020. <http://repository.ifla.org/bitstream/123456789/1182/1/guidelines-for-parliamentary-research-services-uk.pdf>
 26. Про Дослідницьку службу Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 11.08.2022 № 438. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/438/22-pr>
 27. Словська І. Є. Конституційно-правовий статус апарату Верховної Ради України. *Правничий вісник Університету "КРОК"*. 2010. Вип. 6 (1). С. 24–30.
 28. Погребняк Н. С. Експертиза у сфері законотворчості: на прикладі діяльності Апарату Верховної Ради України (теоретичний аспект). *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 31. С. 39–51.
 29. Про структуру апарату Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 20.04.2000 № 1678-III. *Офіційний вісник України*. 2000. № 17. Ст. 698.
 30. Зотова Т. Г. Питання удосконалення структури апарату Верховної Ради України у контексті світового досвіду. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 16. С. 142–144.
 31. Негреша Д. М. Ключові засади модернізації адміністративно-правового забезпечення діяльності апарату Верховної Ради України. *Наше право*. 2015. № 2. С. 70–74.
 32. Погребняк Н. С. Структура і порядок формування Апарату Верховної Ради України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 33. С. 49–59.
 33. Про парламентську службу: проект Закону України від 21.12.2020 № 4530. <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/413864>
 34. Хворостина Л. Л. Організаційні умови формування парламентської служби: досвід зарубіжних країн для України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2019. Т. 30 (69). № 6. С. 7–12.
 35. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. Ст. 149.
 36. Погребняк Н. С. Методи діяльності Апарату Верховної Ради України (класифікація за призначенням). *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 30. С. 14–27.
 37. Розвадовський В. І. Правові форми взаємодії Голови Верховної Ради України у відносинах з апаратом Верховної Ради України. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2011. Вип. 26. С. 59–67.

REFERENCES

1. Bernazyuk, O. O. (2016). *Pravovyy status i zakonodavchi harantiyi diyalnosti Administratsiyi Prezydenta Ukrainy, Aparatu Verkhovnoyi Rady Ukrainy ta Sekretariatu Kabinetu Ministriv Ukrainy* [Legal status and legislative guarantees of the activities of the Administration of the President of Ukraine, the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine and the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine]. Monohrafiya. Uzhhorod: Helvetyka (in Ukr.).
2. Lykhach, YU. YU. (2018). Napryamy udoskonalennya instytutsiyno-pravovoho zabezpechennya diyalnosti Aparatu Verkhovnoyi Rady Ukrainy [Directions for improving the institutional and legal support of the activity of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnya*, (1), 268–273 (in Ukr.).
3. Malyuha, A. V. (2019). Instytut parlamentskoyi sluzhby: zarubizhnyy dosvid i perspektyvy dlya Ukrainy [Institute of Parliamentary Service: foreign experience and prospects for Ukraine]. *Ekspert: paradyhmy yurydychnykh nauk i derzhavnoho upravlinnya*, 1(3), 144–163 (in Ukr.).
4. Nehresha, D. M. (2016). *Administrativno-pravove zabezpechennya aparatu Verkhovnoyi Rady Ukrainy* [Administrative and legal support of the apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Extended abstract of candidate's thesis (12.00.07). Irpin (in Ukr.).
5. Shcherbak, N. (2020). Osoblyvosti orhanizatsiyi roboty sekretariativ parlamentiv: vitchyznyanyy ta zarubizhnyy dosvid [Peculiarities of organizing the work of parliamentary secretariats: domestic and foreign experience]. *Aspekty publichnoho upravlinnya*, 8(4), 84–96 (in Ukr.).
6. Pro Rehlament Verkhovnoyi Rady Ukrainy [On the Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine]: Zakon Ukrainy (10.02.2010 No. 1861-6). *Ofitsiyyny visnyk Ukrainy*, (12), 565 (in Ukr.).
7. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Aparat Verkhovnoyi Rady Ukrainy [On the approval of the

- Regulations on the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine]: Rozporyadzhennya Holovy Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (25.08.2011 No. 769). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-pr> (in Ukr.).
8. Konstytutsiya Ukrayiny [Constitution of Ukraine]. Zakon Ukrayiny (28.06.1996 No. 254k/96-VR). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, (30), 141 (in Ukr.).
 9. Pohrebnyak, N. S. (2014). *Konstytutsiyno-pravovyy status aparatu Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Constitutional and legal status of the apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Extended abstract of candidate's thesis (12.00.02). Kharkiv (in Ukr.).
 10. Bernazyuk, O. O. (2016). *Konstytutsiyno-pravovyy status dopomizhnykh orhaniv pry vyshchyykh orhanakh derzhavnoyi vlady Ukrayiny* [Constitutional and legal status of auxiliary bodies at the higher state authorities of Ukraine]. Extended abstract of candidate's thesis (12.00.02). Uzhhorod (in Ukr.).
 11. Koval, N. V. (2016). *Koordinatsiyni, konsultatyvni, doradchi ta inshi dopomizhni orhany i sluzhby pry Prezydentovi Ukrayiny: konstytutsiyno-pravovyy aspekt* [Coordination, advisory, advisory and other auxiliary bodies and services under the President of Ukraine: constitutional and legal aspect]. Extended abstract of candidate's thesis (12.00.02). Kyiv (in Ukr.).
 12. Bytyak, YU. P., Serohina, S. H., & Bodrova, I. I. (2012). *Pravove rehulyuvannya orhanizatsiyi ta diyalnosti aparatu hlavy derzhavy: zarubizhnyy ta vitchyznyanyy dosvid* [Legal regulation of the organization and activity of the head of state's apparatus: foreign and domestic experience]. Kharkiv: Oberih (in Ukr.).
 13. Zozulia, O. I. (2014). *Konstytutsiyno-pravovyy status Administratsiyi Prezydenta Ukrayiny* [Constitutional and legal status of the Administration of the President of Ukraine]. Monohrafiya. Kharkiv: Kharkiv yurydychnyy (in Ukr.).
 14. *Mizhnarodnyy dosvid orhanizatsiyi upravlinnya parlamentskoyi sluzhby* [International experience of organizing the management of the parliamentary service]. <https://rada.oporaua.org/analityka/a-ia-k-u-nykh/13929-a-ia-k-u-nykh-mizhnarodnyi-dosvid-orhanizatsii-upravlinniaparlamentskoi-sluzhby> (in Ukr.).
 15. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrayiny shchodo osoblyvostey provadzhennya u spravakh pro vstanovlennya faktu narodzhennya abo smerti osoby v umovakh voyennoho chy nadzvychnoho stanu ta na tymchasovo okupovanykh terytoriyakh [On making changes to some legislative acts of Ukraine regarding the peculiarities of proceedings in cases of establishing the fact of birth or death of a person in conditions of war or state of emergency and in temporarily occupied territories]. Zakon Ukrayiny (01.08.2022 No. 2345-9). *Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny*, (63), 3775 (in Ukr.).
 16. *Pro osoblyvosti sluzhby v Aparati Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [About the peculiarities of service in the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Proekt Zakonu Ukrayiny (29.12.2020 No. 4530-1). <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/431619> (in Ukr.).
 17. *Dopovid ta Dorozhnyya karta shchodo vnutrishnoyi reformy ta pidvyshchennya instytutsiynoyi spromozhnosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, pidhotovlena Misiyeyu Yevropeyskoho parlamentu z otsinky potreb (veresen 2015 – lyuty 2016 rr.)* [Report and Roadmap on Internal Reform and Institutional Capacity Building of the Verkhovna Rada of Ukraine, prepared by the European Parliament's Needs Assessment Mission (September 2015 - February 2016)]. <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf> (in Ukr.).
 18. *Pro zakhody z realizatsiyi rekomendatsiy shchodo vnutrishnoyi reformy ta pidvyshchennya instytutsiynoyi spromozhnosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [On measures to implement recommendations on internal reform and increasing the institutional capacity of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (17.03.2016 No. 1035-8). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, (14), 149 (in Ukr.).
 19. *Stratehiya rozbudovy kadrovoho potentsialu Aparatu Verkhovnoyi Rady Ukrayiny do 2022 roku* [Strategy for building the personnel potential of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine until 2022]. <https://vrkadry.rada.gov.ua/uploads/documents/30904.pdf> (in Ukr.).
 20. *Pro dodatkovy zakhody z realizatsiyi Deklaratsiyi vidkrytosti parlamentu* [On additional measures to implement the Declaration of Openness of the Parliament]. Rozporyadzhennya Holovy Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (21.11.2017 No. 486). <https://ips.ligazakon.net/document/MUS29377> (in Ukr.).
 21. *Pro vnesennya zmin do Rehlamentu Verkhovnoyi Rady Ukrayiny shchodo vdoskonalennya elektronnoyi formy dokumentoobihu u Verkhovniy Radi Ukrayiny* [On making changes to the Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine regarding the improvement of the electronic form of document circulation in the Verkhovna Rada of Ukraine]. Zakon Ukrayiny (16.01.2020 No. 469-9). *Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny*, (12), 463 (in Ukr.).
 22. *Pro orhanizatsiyu zakhodiv z vykonannya Rozporyadzhennya Holovy Verkhovnoyi Rady Ukrayiny vid 3*

- lyutoho 2020 roku No. 43* [On the organization of measures to implement the Decree of the Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine dated February 3, 2020 No. 43]. *Rozporyadzhennya Kerivnyka Aparatu Verkhovnoyi Rady Ukrainy* (06.02.2020 No. 15). <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0015456-20> (in Ukr.).
23. *Pro deyaki pytannya zabezpechennya dokumentoobihu u Verkhovniy Radi Ukrainy v elektronniy ta paperoviy formakh* [About some issues of ensuring document circulation in the Verkhovna Rada of Ukraine in electronic and paper forms]. *Rozporyadzhennya Holovy Verkhovnoyi Rady Ukrainy* (08.02.2021 No. 19). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19/21-pr> (in Ukr.).
 24. *Pro vnesennya zminy do punktu 3 rozdilii II "Prykintsevi ta perekhidni polozhennya" Zakonu Ukrainy "Pro vnesennya zmin do Rehlamentu Verkhovnoyi Rady Ukrainy shchodo vdoskonalennya elektronnoyi formy dokumentoobihu u Verkhovniy Radi Ukrainy" shchodo okremykh pytan orhanizatsiyi roboty Verkhovnoyi Rady Ukrainy v umovakh diyi voyennoho stanu* [On Amendments to Clause 3 of Section II "Final and Transitional Provisions" of the Law of Ukraine "On Amendments to the Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine on Improving the Electronic Form of Document Management in the Verkhovna Rada of Ukraine" regarding certain issues of organizing the work of the Verkhovna Rada of Ukraine under martial law]. *Zakon Ukrainy* (13.12.2022 No. 2848-9). *Holos Ukrainy*, (267) (in Ukr.).
 25. *Mizhnarodna praktyka shchodo orhanizatsiyi ta roboty parlamentskykh doslidnytskykh sluzhb* [International practice regarding the organization and work of parliamentary research services]. 2020. <http://repository.ifa.org/bitstream/123456789/1182/1/guidelines-for-parliamentary-research-services-uk.pdf> (in Ukr.).
 26. *Pro Doslidnytsku sluzhbu Verkhovnoyi Rady Ukrainy* [About the Research Service of the Verkhovna Rada of Ukraine]. *Rozporyadzhennya Holovy Verkhovnoyi Rady Ukrainy* (11.08.2022 No. 438). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/438/22-pr> (in Ukr.).
 27. Slovska, I. YE. (2010). *Konstytutsiyno-pravovyy status aparatu Verkhovnoyi Rady Ukrainy* [Constitutional and legal status of the apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine]. *Pravnychyy visnyk Universytetu "KROK"*, 6(1), 24–30 (in Ukr.).
 28. Pohrebnyak, N. S. (2016). *Ekspertyza u sferi zakonotvorchosti: na prykladi diyalnosti Aparatu Verkhovnoyi Rady Ukrainy (teoretychnyy aspekt)* [Expertise in the field of law-making: on the example of the activity of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine (theoretical aspect)]. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovryaduvannya*, (31), 39–51 (in Ukr.).
 29. *Pro strukturu aparatu Verkhovnoyi Rady Ukrainy* [About the structure of the apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine]. *Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrainy* (20.04.2000 No. 1678-3). *Ofitsiyyny visnyk Ukrainy*, (17), 698 (in Ukr.).
 30. Zotova, T. H. (2013). *Pytannya udoskonalennya struktury aparatu Verkhovnoyi Rady Ukrainy u konteksti svitovoho dosvidu* [The question of improving the structure of the apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine in the context of world experience]. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, (16), 142–144 (in Ukr.).
 31. Nehresha, D. M. (2015). *Klyuchovi zasady modernizatsiyi administratyvno-pravovoho zabezpechennya diyalnosti aparatu Verkhovnoyi Rady Ukrainy* [Key principles of modernization of administrative and legal support for the activity of the apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine]. *Nashe pravo*, (2), 70–74 (in Ukr.).
 32. Pohrebnyak, N. S. (2017). *Struktura i poryadok formuvannya Aparatu Verkhovnoyi Rady Ukrainy* [The structure and order of formation of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine]. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovryaduvannya*, (33), 49–59 (in Ukr.).
 33. *Pro parlamentsku sluzhbu* [About parliamentary service]. *Projekt Zakonu Ukrainy* (21.12.2020 No. 4530). <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/413864> (in Ukr.).
 34. Khvorostyna, L. L. (2019). *Orhanizatsiyni umovy formuvannya parlamentskoyi sluzhby: dosvid zarubizhnykh krayin dlya Ukrainy* [Organizational conditions for the formation of the parliamentary service: the experience of foreign countries for Ukraine]. *Vcheni zapysky Tavriyskoho natsionalnoho universytetu imeni V. I. Vernadskoho. Seriya: Derzhavne upravlinnya*, 30(69), No. 6, 7–12 (in Ukr.).
 35. *Pro derzhavnu sluzhbu* [About civil service]. *Zakon Ukrainy* (10.12.2015 No. 889-8). *Ofitsiyyny visnyk Ukrainy*, 2016, (3), 149 (in Ukr.).
 36. Pohrebnyak, N. S. (2015). *Metody diyalnosti Aparatu Verkhovnoyi Rady Ukrainy (klasyfikatsiya za pryznachenniam)* [Methods of activity of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine (classification by purpose)]. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovryaduvannya*, (30), 14–27 (in Ukr.).
 37. Rozvadovskyy, V. I. (2011). *Pravovi formy vzayemodiyi Holovy Verkhovnoyi Rady Ukrainy u vidnosy-*

nakh z aparatom Verkhovnoyi Rady Ukrayiny [Legal forms of interaction of the Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine in relations with the apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine]. *Aktualni problemy vdoskonalennya chynnoho zakonodavstva Ukrayiny*, (26), 59–67 (in Ukr.).

ІНФОРМАЦІЯ ПРО СТАТТЮ (ARTICLE INFO)

Published in:
Форум права: 73 pp. 111–126 (2).

Related identifiers:

10.5281/zenodo.6731783

http://forumprava.pp.ua/files/111-126-2022-2-FP-Zozulia_12.pdf

http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2022_2_12.pdf

License (for files):

[Creative Commons Attribution 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Received: 14.11.2022

Accepted: 07.12.2022

Published: 14.12.2022

Available online: 14.12.2022

Cite as:

Зозуля, О. І. (2022). Правовий статус Апарату Верховної Ради України: сучасний стан і перспективи вдосконалення. *Форум Права*, 73(2), 111–126. <http://doi.org/10.5281/zenodo.6731783>

Zozulia, O. I. (2022). Pravovyy status Aparatu Verkhovnoyi Rady Ukrayiny: suchasnyy stan i perspektyvy vdoskonalennya [Legal Status of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine: Current State and Prospects for Improvement]. *Forum Prava*, 73(2), 111–126.

<http://doi.org/10.5281/zenodo.6731783>