ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проекту Закону України

**«Про парламентську службу»**

**1. Обґрунтування необхідності прийняття акта**

Стаття 6 Конституції України визначає, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. Визначивши унікальну конституційну роль Верховної Ради України, Основний Закон наділив її специфічними функціями і повноваженнями, непритаманними для інших органів державної влади.

Окреслена специфіка діяльності парламенту неминуче впливає на функціонал та посадові обов’язки службовців, які забезпечуються діяльність Верховної Ради України – державних службовців, працівників патронатної служби та працівників, які виконують функції з обслуговування. Не випадково апарат Верховної Ради України (далі – Апарат) та його керівник згадуються в окремій нормі Основного Закону (пункт 35 частини першої статті 85).

З прийняттям наприкінці 2015 року Закону України «Про державну службу» (далі – Закон) та набранням ним чинності з 1 травня 2016 рокурозпочалася реформа, покликана забезпечити функціонування ефективної, професійної та політично неупередженої державної служби. Закон містить окремі норми, які вказують на те, що проходження державної служби в Апараті має свої особливості (див., наприклад, абзац другий частини одинадцятої статті 44, частини четверту і одинадцяту статті 91).

Проте практичне застосування Закону свідчить, що особливостей проходження державної служби, патронатної служби в апараті органу законодавчої влади значно більше, ніж передбачено у Законі і їх не достатньо, щоб врегулювати весь спектр специфічних завдань, які покладаються на службовців Апарату єдиного органу законодавчої влади, і пов’язаних з такими завданнями унікальних умов проходження служби. Обмеженість механізмів спеціального регулювання в Законі пов’язане перш за все із тим, що Закон орієнтований на регулювання державної служби в органах виконавчої влади, оскільки переважно в цих органах існує державна служба. Відтакдеталізоване регламентування проходження служби в Апараті порушувало б цілісність предмету регулювання Закону. Таким чином, особливості проходження служби осіб, які забезпечуються діяльність Верховної Ради України, мають бути врегульовані на рівні окремого законодавчого акта – закону про парламентську службу.

Необхідність окремого правового регулювання парламентської служби підтверджує іноземний досвід. У міжнародній практиці статус парламентських служб регулюється конституційно (Австрія, Греція, Канада, ФРН, Норвегія, Швеція), законодавчо (США, Швеція, Великобританія) або визначається внутрішнім регламентом (Франція, Іспанія, Італія, Польща, Фінляндія, Румунія).[[1]](#footnote-1) Наприклад, Регламент роботи Апарату парламенту Іспанії (Estatuto del Personal de las Cortes Generales) визначає парламентських службовців як осіб, які за дійсним призначенням постійно працевлаштовані на професійну службу в парламенті, і отримують заробітну плату із власне парламентського бюджету. У свою чергу, Закон про парламентську службу Австралії (Parliamentary Service Act) було ухвалено як окремий акт з метою утворення аполітичної парламентської служби, яка ефективно забезпечуватиме роботу парламенту (див. параграф 3 (а) частини першої Закону).[[2]](#footnote-2) Параграф 14 частини п’ятої Модельного закону про комісію парламентської служби (Parliamentary Service Commission Bill), розроблений Парламентською асоціацією Співдружності (Commonwealth Parliamentary Association), також містить рекомендацію виокремлення парламентської служби від державної служби у виконавчій гілці влади.[[3]](#footnote-3)

На сьогодні в Україні особливості проходження державної служби в окремих органах державної влади вже врегульовані різними законодавчими актами. Так, окрім Закону України «Про державну службу» проходження державної служби в органах системи правосуддя регулюється Законами України «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя», «Про Конституційний Суд України». Крім того, навіть у системі виконавчої влади особливості проходження державної служби в окремих органах виконавчої влади регулюються на рівні спеціальних законодавчих норм: 7 червня 2018 року прийнято Закон України «Про дипломатичну службу»; особливості державної служби у митних та податкових органах визначаються відповідно Митним кодексом України і Податковим кодексом України. Особливості проходження державної служби у правоохоронних органах містяться в законах, що регулюють діяльність відповідних правоохоронних органів (див., наприклад, Закони України «Про Національну поліцію», «Про Національне антикорупційне бюро України» тощо).

Таким чином, з огляду вище описаної світової практики, чинної національної законодавчої бази та з мотивів забезпечення високоефективної роботи Апарату із забезпечення діяльності парламенту необхідним і цілком логічним є прийняття окремого закону України, який визначатиме особливості вступу, проходження та припинення служби в Апараті.

**2. Цілі і завдання прийняття акта**

Метою ухвалення законопроекту є визначення особливостей правового регулювання парламентської служби та правового статусу парламентських службовців для дієвої та ефективної роботи Апарату із забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів.

**3. Загальна характеристика і основні положення проекту акта**

Законопроект складається із десяти розділів.

Розділ І визначає загальні засади діяльності парламентської служби. Зокрема, наведено поняття парламентської служби; сфера дії Закону, що включає парламентських державних службовців, працівників парламентської патронатної служби, парламентських працівників, які виконують функції з обслуговування; принципи діяльності парламентських службовців; посади парламентської служби тощо.

Розділ ІІ присвячений управлінню парламентською службою. Пропонується визначити такі складові системи управління парламентською службою: Верховну Раду України, Голову Верховної Ради України, комітети Верховної Ради України, голів комітетів Верховної Ради України, Керівника Апарату, Комісію з питань добору парламентських державних службовців категорії «А», Комісію з питань добору парламентських державних службовців категорій «Б» і «В», службу управління персоналом Апарату. У розділі визначаються повноваження кожного суб’єкта управління парламентською службою.

Розділ ІІІ стосується вступу на парламентську службу. Вимогами до осіб, які претендують на зайняття посад парламентської державної служби, складаються із загальних та спеціальних вимог. У цьому контексті характерною особливістю парламентської служби є коло суб’єктів, які визначають спеціальні вимоги, у порівнянні із Законом: на посаду Керівника Апарату – Головою Верховної Ради України; на посади першого заступника (перших заступників), заступників Керівника Апарату – Керівником Апарату за погодженням з Головою Верховної Ради України; на посади керівників структурних підрозділів (крім керівників секретаріатів комітетів) – Керівником Апарату; на посади керівників секретаріатів комітетів – Керівником Апарату за погодженням з головою відповідного комітету; на інші посади парламентської служби – Керівником Апарату за поданням керівників відповідних структурних підрозділів. Описані норми розвивають конституційні приписи щодо ролі Голови Верховної Ради України в організації роботи Верховної Ради України, а також ролі комітетів Верховної Ради України. Проведення конкурсу, оформлення та оприлюднення його результатів також відображає окреслену специфіку управління парламентською службою.

Розділ ІV законопроекту регламентує питання службової кар’єри парламентських державних службовців. Новелою цього розділу у порівнянні з діючим законодавством про державну службу є можливість просування парламентського державного службовця по службі, яке здійснюється з урахуванням його професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади парламентської державної служби наступної підкатегорії в межах однієї категорії «Б» або «В», а також шляхом зайняття парламентським державним службовцем, який займає посаду найвищої підкатегорії категорії «В», посади найнижчої підкатегорії категорії «Б». Також визначаються особливості підвищення рівня професійної компетентності парламентських державних службовців. Крім того, відкритість парламентської служби та зацікавлення молодих кадрів до роботи в Апараті здійснюється через стажування молоді, якому присвячена стаття 24 законопроекту.

Розділ V регулює питання фінансового забезпечення діяльності парламентської служби.

Особливостям дисциплінарної відповідальності парламентських державних службовців присвячений розділ VI. На розвиток положень про систему управління парламентською службою у цьому розділі також відображено роль Голови Верховної Ради України, комітетів Верховної Ради України, а також Комісії з розгляду дисциплінарних справ стосовно парламентських державних службовців, які займають посади парламентської державної служби категорії «А».

Розділ VII стосується припинення парламентської державної служби та гарантій прав парламентських державних службовців у зв’язку з припиненням парламентської служби.

Особливості парламентської патронатної служби окреслені у розділі VIII, а службової діяльності парламентських працівників, які виконують функції з обслуговування, – у розділі ІХ законопроекту.

Заключний розділ Х законопроекту вміщує прикінцеві та перехідні положення, необхідні для якісної реалізації законодавчої ініціативи.

**4. Стан нормативно-правової бази у даній сфері правового регулювання**

У даній сфері правого регулювання діють Конституція України, **з**акони України «Про державну службу», «Про комітети Верховної Ради України», Регламент Верховної Ради України. Зміни до законодавчих актів, необхідні для реалізації положень законопроекту, розміщені у розділі Х законопроекту.

**5. Фінансово-економічне обґрунтування**

Прийняття та реалізація законопроекту не потребує додаткових видатків з Державного бюджету України. Видатки, необхідні на реалізацію окремих положень законопроекту у 2021 році, будуть здійснені в межах затверджених видатків Державного бюджету України за відповідними бюджетними програмами.

**6. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття акта**

Визначення особливостей парламентської служби на рівні окремого закону створить умови для практичного застосування всіх положень Закону з урахуванням специфічних особливостей проходження державної та патронатної служби в Апараті, підвищить ефективність роботи Апарату, посилить його кадровий потенціал. Посилення дієвості Апарату матиме прямий вплив на покращення діяльності Верховної Ради України внаслідок більш якісної та результативної роботи з правового, науково-експертного, дослідницько-аналітичного, документального, організаційного, інформаційного, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпеченням діяльності органів Верховної Ради України, народних депутатів України, депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Ради України.

**Народні депутати України**

1. А як у них? Міжнародний досвід організації управління парламентської служби. / rada.oporaua.org / URL : https://rada.oporaua.org/analityka/a-iak-u-nykh/13929-a-iak-u-nykh-mizhnarodnyi-dosvid-orhanizatsii-upravlinnia-parlamentskoi-sluzhby [↑](#footnote-ref-1)
2. Parliamentary Service Act 1999. / Federal Register of Legislation / URL : https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00008 [↑](#footnote-ref-2)
3. Model Law for Independent Parliaments. Establishing Parliamentary Service Commissions for Commonwealth Legislatures / Commonwealth Parliamentary Association 2020 / URL : http://www.cpahq.org/cpahq/cpadocs/Model%20Law%20for%20Independent%20Parliaments\_Final.pdf [↑](#footnote-ref-3)