**ВИСНОВОК**

**Комітету Верховної Ради України з питань**

**інтеграції України до Європейського Союзу**

**щодо проекту Закону «Про парламентську службу»**

**(реєстр. № 4530 від  21.12.2020р., народні депутати України Д.Разумков, О.Корнієнко та ін.)**[[1]](#footnote-1)

1. **Загальна характеристика законопроекту.**

Метою 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.

**2.   Належність законопроекту за предметом правового регулювання до сфери дії права Європейського Союзу та Ради Європи.**

Правовідносини, що належать до сфери правового регулювання законопроекту регулюються наступними актами acquis ЄС та документами Ради Європи:

* Рекомендацією №R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо статусу публічних службовців в Європі (*схвалена Комітетом Міністрів 24 лютого 2000 р. на 699-му засіданні Заступників Міністрів*).

**3.   Відповідність законопроекту праву ЄС та зобов’язанням України в рамках Ради Європи.**

Комітет Міністрів Ради Європи, відповідно до положень статті 15.*b* Статуту Ради Європи, рекомендує урядам держав-членів керуватися у своєму законодавстві та на практиці добросовісними принципами і стандартами, викладеними у Рекомендації № R (2000) 6 Комітету Міністрів державам-членам щодо статусу публічних службовців в Європі (далі – Рекомендація).

1. У проекті Закону **не враховані** принципи, закріплені у Рекомендації, згідно з якими державна адміністрація, яка створюється для забезпечення функціонування державних інституцій, має керуватися **принципами верховенства права**, бути **незалежною**, **лояльною до демократичних інститутів** і **з повагою ставиться до громадян**, яким вона слугує. Так, у законопроекті відсутні норми, які б гарантували ефективні правові механізми **стабільності діяльності державних службовців** та їх **незалежності від особистої позиції осіб, які займають політичні посади**.

Відповідно до європейських стандартів належного управління, які сформульовані експертами програми SIGMA[[2]](#footnote-2) та викладені у «Принципах державного управління» [[3]](#footnote-3), однією з необхідних умов існування сучасної професійної системи державної служби є достатня захищеність робочих місць, достатній рівень заробітних плат і стабільність. Кожен державний службовець має бути впевнений у стабільності кар’єри й у тому, що він захищений від політичного втручання. Проте, вищезазначені принципи **не дотримані** у статті 5 проекту Закону «Принципи діяльності парламентських службовців», а також у статті 10 проекту Закону **«**Система управління парламентською службою**»**.

Так, у частині 2 статті 5 проекту Закону зазначено, що «з метою дотримання принципу політичної неупередженості, передбаченого Законом України «Про державну службу», парламентські державні службовці повинні також забезпечувати рівне ставлення до кожного народного депутата України, їх помічників-консультантів, працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) та інших працівників парламентської патронатної служби». Водночас, відповідно до визначення, закріпленого у статті 4 Закону України «Про державну службу» принцип політичної неупередженості визначається як недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов’язків. Також, у статтях 40 та 41 Закону України «Про запобігання корупції» закріплені принципи політичної нейтральності та неупередженості, згідно з якими політична нейтральність – це зобов’язання особи при виконанні своїх службових повноважень дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків; а неупередженість вимагає від особи діяти неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання.

Враховуючи вищевикладене, запропонована редакція частини 2 статті 5 та статті 10 проекту Закону **не відповідає** ***принципу правової визначеності***, який вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, їх передбачуваності і стабільності, **порушує** ***принцип стабільності*** діяльності державних службовцівта їх незалежності від особистої позиції осіб, які займають політичні посадита **не узгоджується** з загальноєвропейськими тенденціями і практиками розвитку державної служби.

1. Також, згідно з основними «Принципами державного управління» **відбір державних службовців** має відбуватися на основі врахування знань і заслуг та рівного ставлення на всіх його етапах; критерії пониження у посаді та звільнення мають бути чіткими, **прямий чи непрямий політичний вплив на вищі управлінські посади у державній службі не допускається**. Застосування цього принципу передбачає, що зовнішні і внутрішні процедури набору і добору на державну службу мають відбуватися з урахуванням особистих знань та заслуг і з забезпеченням рівних можливостей та змагальності. До складу комісій з питань набору працівників і конкурсних комісій повинні входити особи, які володіють спеціальними знаннями і досвідом. Заборонено будь-яке політичне втручання. Крім того, у пункті 14 Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи зазначається, що дисциплінарне провадження повинно бути змагальним, а відповідні посадові особи **повинні мати право на допомогу зі сторони представника за їх вибором**. Дисциплінарні стягнення мають бути встановлені законно, а державні службовці повинні мати право оскаржити рішення щодо дисциплінарних стягнень. Відповідні **принципи не дотримано** у запропонованій редакції статті 12 проекту Закону «Комісія з питань добору парламентських державних службовців категорії «А» та конкурсна комісія» та статті 28 проекту Закону «Дисциплінарна відповідальність парламентських державних службовців».
2. Згідно з Рекомендацією державні службовці є ключовим елементом державного управління, і вони повинні мати необхідну кваліфікацію та відповідне правове і матеріальне забезпечення для належного виконання своїх завдань. Також відповідно до пункту 17 Рекомендації державним службовцям має бути наданий доступний правовий захист у суді чи в іншій незалежній установі для захисту їх прав відносно їх роботодавця. Крім того, держава повинна забезпечити захист державних службовців, які через законне виконання своїх державних обов’язків є предметом образливих претензій або інших незаконних дій третіх осіб. Норми, які б врегульовували питання захисту державних службовців від незаконних дій третіх осіб відсутні у проекті Закону.
3. Відповідно до пункту 15 Рекомендації постійне навчання є важливим елементом ефективної системи державного управління. Отже, державні службовці повинні мати право та обов’язок проходити відповідну **підготовку без дискримінації.** Також згідно з «Принципами державного управління» професійний розвиток державних службовців включає регулярне навчання, справедливе оцінювання службової діяльності і мобільність та підвищення по службі на основі об’єктивних і прозорих критеріїв і заслуг. Суть принципу полягає в тому, що підвищення професійної кваліфікації є і правом і обов’язком державних службовців, а також передбачає виділення достатніх ресурсів для її забезпечення. У зв’язку з цим, слід зазначити, що частини 5 та 11 статті 23 проекту Закону не узгоджуються з вищевикладеними принципами.
4. Узгодженість правових норм, відсутність між ними суперечностей належать не лише до загальних умов ефективності законодавства, а і одночасно є важливою закономірністю його функціонування як самостійного, цілісного, системного явища. Водночас, проект Закону містить численні внутрішні неузгодженості, невизначеності та суперечності (наприклад, у п.3 ч.3 статті 14 проекту Закону норми не узгоджуються з нормами, закріпленими у ч.1 статті 21 проекту Закону; у ч.2 статті 26 порушено принцип правової визначеності; норми статті 28 внутрішньо неузгоджені), що, крім іншого, призводить до порушення одного з засадничих елементів верховенства права, а саме принципу правової визначеності, який вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм.

**4.    Висновок Комітету з питань інтеграції України до Європейського Союзу.**

Проект Закону потребує суттєвого доопрацювання з метою узгодження з загальноєвропейськими тенденціями і кращими практиками розвитку державної служби та врахування основних принципів і стандартів, закріплених у Рекомендації №R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо статусу публічних службовців в Європі.

1. Комітет розглянув проект Закону на своєму засіданні 3 лютого 2021 року (протокол № 61) відповідно до статті 93 Регламенту Верховної Ради України. [↑](#footnote-ref-1)
2. Програма **SIGMA** (Support for Improvement in Governance and Management) – програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту, яка є спільною ініціативою Організації економічного співробітництва та розвитку та Європейського Союзу, та фінансується Європейським Союзом. Її метою є: зміцнення основ державного врядування; сприяння соціально-економічному розвитку шляхом посилення інституційної спроможності державного сектору; зміцнення горизонтального врядування; вдосконалення процесу розробки та впровадження реформи державного управління. [↑](#footnote-ref-2)
3. «Принципи державного управління: концепція для країн-учасниць ЄПС» (The Principles of Public Administration: A Framework for ENP Countries) були розроблені SIGMA для країн-учасниць Європейської політики сусідства. Ці принципи розроблені на основі міжнародних стандартів, а також найкращих практик держав-членів ЄС та ОЕСР.

   <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-ENP-Eng.pdf> [↑](#footnote-ref-3)