

Аналітична записка
з питань порівняльного законодавства щодо зарубіжного досвіду
функціонування інституту парламентської служби (на прикладі Японії)*

Анотація

В аналітичній записці здійснено порівняльний аналіз та узагальнення законодавства України та Японії на предмет функціонування інституту парламентської служби, зокрема:

- з'ясовано питання наявності спеціального законодавства, що регулює функціонування інституту парламентської служби;

- досліджено статус помічника-консультанта парламентаря (секретаря члена парламенту) в частині його належності (неналежності) до парламентських службовців.

На підставі проведеного аналізу встановлено, що парламентська служба виокремлюється в особливий вид державної служби, може сприяти забезпеченню адміністративної спроможності Верховної Ради України та інституційної незалежності Апарату Верховної Ради України.

I. Вступна частина

Головне завдання парламентської реформи в Україні концентрується навколо ідеї підвищення інституційної спроможності Верховної Ради, що в контексті різних аспектів оптимізації законодавчої діяльності охоплює також питання організації та функціонування її Апарату. Останнім часом дедалі частіше йдеться про формування самостійної парламентської служби. Певні пропозиції в напрямку реформування Апарату Верховної Ради України містяться, зокрема, у відповідних Рекомендаціях Європейського Парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, затверджених постановою парламенту, й визначають як загальний вектор реформи, так і деякі конструктивні кроки, що мають стати певними маркерами у процесі інституційного оновлення парламентської служби.

Апарат Верховної Ради України створений як допоміжний і такий, що забезпечує діяльність парламенту, інститут у системі державної служби. Апарат Верховної Ради України здійснює організаційне, юридично-експертне, науково-експертне, документальне, інформаційне, а також матеріально-технічне, господарсько-правове та фінансове забезпечення діяльності Верховної Ради, її органів, народних депутатів, депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України.

Нормативно-правове регулювання статусу та діяльності Апарату Верховної Ради України охоплює три рівні: 1) конституційний (пункт 35 частини першої статті 85 Конституції України); 2) законодавчий (частина четверта статті 91 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII, стаття 7 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI); 3) підзаконний (Положення про Апарат Верховної Ради

України, затверджене в редакції розпорядження Голови Верховної Ради України № 734 від 20 листопада 2014 р.). При цьому особливості правового регулювання цих питань полягають у конституційному визначенні статусу Апарату Верховної Ради України (на відміну від аналогічних служб інших органів державної влади), а також у парламентському рівні підзаконного регулювання, що свідчить про чітке підпорядкування Апарату парламенту.

Удосконаленню правового регулювання служби в Апараті Верховної Ради України присвячені положення ряду програмних документів. Так, Рекомендаціями Місії Європейського Парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, що розроблені з метою підвищення якості українського парламентаризму та викладені у «Доповіді та Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», передбачено розмежування парламентської державної служби та національної державної служби.

Постановою Верховної Ради України «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» від 17 березня 2016 р. № 1035-VIII визначено, що Верховна Рада України в довгостроковій перспективі може розглянути можливість переходу до створення системи відокремленої парламентської державної служби.

II. Основна частина

Із набранням чинності 1 травня 2016 року Закону України «Про державну службу» розпочалася реформа, покликана забезпечити функціонування ефективної, професійної та політично неупередженої державної служби. Окремі норми Закону вказують на те, що проходження державної служби в Апараті Верховної Ради України має свої особливості. Проте практичне застосування цього Закону свідчить, що особливостей проходження державної служби, патронатної служби в Апараті Верховної Ради України значно більше, ніж передбачено в Законі, та їх не достатньо, щоб урегулювати весь спектр специфічних завдань, які покладаються на службовців Апарату єдиного органу законодавчої влади, і пов'язаних із такими завданнями унікальних умов проходження служби.

У згаданих Рекомендаціях Місії Пета Кокса йдеться, зокрема, про те, що поряд із поширеною практикою, згідно з якою співробітники демократичних парламентів є державними службовцями, дедалі більшої популярності набувають системи, де парламентська служба є відокремленою від національної державної служби. Кожна система має свої переваги й недоліки. Наприклад, те, що державні службовці належать до національної державної служби, дозволяє їх ротацію до різних міністерств та інших підрозділів національної державної служби. З іншого боку, окрема парламентська служба забезпечує більший захист інституційної незалежності парламенту й дозволяє встановлювати спеціальні умови та оплату праці парламентським держслужбовцям. У довгостроковій перспективі, як зазначено в Рекомендаціях, було б доцільно розглянути питання створення

незалежної парламентської державної служби. Шляхи реалізації цих настанов передбачають впровадження необхідних змін і доповнень до відповідних законодавчих актів.

Сьогодні на розгляді Верховної Ради України знаходиться проект Закону України «Про парламентську службу» (реєстр. № 4530 від 21.12.2020, прийнятий у другому читанні 28.01.2021), метою якого 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.

Цей законопроект визначає особливості правового регулювання парламентської служби як служби особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності парламентських службовців, пов'язаній із забезпеченням діяльності Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні та її органів, народних депутатів України й депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України.

У цьому контексті слід розглянути досвід Японії. Так, відповідно до статті 2(3) Закону Японії «Про національну державну службу»¹ правове регулювання служби в секретаріатах парламенту відрізняється від регулювання іншої публічної (державної) служби і підпадає під дію спеціального Закону Японії «Про персонал парламенту»².

Згідно зі статтею 1 Закону Японії «Про персонал парламенту» під персоналом парламенту розуміється: Генеральний секретар, секретарі, помічники секретарів та інші службовці, прикріплені до секретаріату кожної палати парламенту; спеціалісти та службовці постійних комітетів і комісій; працівники Національної парламентської бібліотеки; головні секретарі Суду з імпичменту та Обвинувального комітету.

В Японії кожна палата парламенту має свій секретаріат, який очолює голова (або Генеральний секретар). Секретаріат палати сприяє членам парламенту у їх діяльності та займається адміністративною роботою. Секретаріат включає: Генерального секретаря, заступника Генерального секретаря та Генерального директора, який відповідає за науково-дослідницьку діяльність; відділ секретарів; відділ планування; відділ радників; відділ документування; відділ охорони; відділ управління справами; відділ міжнародних зв'язків тощо.

Генеральним секретарем не може бути член парламенту. Під наглядом Голови Палати Генеральний секретар підписує документи, веде протоколи парламентських комітетів, пленарних засідань палати тощо. Генеральний секретар є експертом, який дає поради щодо правил і процедур і сприяє Голові Палати у виконанні його обов'язків. Після виборів, до обрання Голови Палати та його заступника, Генеральний секретар бере на себе роль спікера.

¹ National Public Service Act. URL: <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/2713>

² Diet Officers Act. URL: <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/290>

Відповідно до статті 27 Закону Японії «Про Парламент»³ секретарі та інший персонал призначаються та звільняються Генеральним секретарем за згодою Голови Палати та за погодженням Комітету з регламенту та секретаріату.

Діяльність Секретаріату Палати представників організована у п'яти напрямках: 1) організація засідань; 2) дослідницька робота; 3) управління справами; 4) документування роботи Палати, в тому числі стенографування засідань; 5) охорона.

Секретаріати парламенту у своїй роботі дотримуються таких принципів: 1) сумлінно виконувати свої обов'язки; 2) не використовувати своє становище в особистих цілях; 3) не вчиняти жодних дій, які можуть викликати у громадськості підозру або недовіру; 4) докладати максимальних зусиль для спільної роботи та інтересів.

Крім того, працівники секретаріатів парламенту зобов'язані виконувати такі правила, передбачені Законом Японії «Про персонал парламенту»: дотримуватися розпоряджень і наказів керівництва; зберігати таємницю; дотримуватись обмежень щодо політичної діяльності; дотримуватись обмежень щодо відносин із бізнесом; забороняється працювати на умовах неповного робочого дня тощо. Також працівники секретаріатів парламенту зобов'язані декларувати подарунки, продаж акцій та особистих активів тощо.

З метою сприяння у виконанні обов'язків членів парламенту в 1948 році створено Національну парламентську бібліотеку (стаття 130 Закону Японії «Про Парламент», стаття 2 Закону Японії «Про Національну парламентську бібліотеку»⁴). Національна парламентська бібліотека також надає бібліотечні послуги виконавчій і судовій гілкам влади та широкій громадськості. У структурі Національної парламентської бібліотеки функціонує довідкове бюро з досліджень законодавства. Основними завданнями бюро є:

1) за зверненням консультувати та допомагати будь-якому комітету парламенту в оцінці законодавчих актів, які знаходяться на його розгляді;

2) за зверненням або за власною ініціативою збирати, класифікувати, аналізувати та надавати інформаційні матеріали з питань законодавства для використання комітетами парламенту та членами парламенту, без партійної чи бюрократичної упередженості у виборі чи представленні таких матеріалів;

3) надавати послуги з розробки законопроектів та допомогу для комітетів парламенту і членів парламенту в підготовці законодавства, однак лише на вимогу комітету або члена парламенту;

4) надавати доступ до зібраної ним інформації виконавчим і судовим установам уряду або широкій громадськості тією мірою, якою це дозволяють потреби парламенту, його комітетів і членів.

³ The Diet Law. URL: <https://www.sangiin.go.jp/eng/law/diet/index.htm#ChapterXVII>

⁴ National Diet Library Law. URL: <https://www.ndl.go.jp/en/aboutus/laws.html>

Крім того, відповідно до статті 131 Закону Японії «Про Парламент» у кожній палаті парламенту для допомоги депутатам у розробці законопроектів створюється Законодавче бюро. Кожне законодавче бюро має одного Генерального комісара, секретарів та інший необхідний персонал. Генеральний комісар Законодавчого бюро призначається на посаду та звільняється з посади Головою Палати за схваленням відповідної Палати; за умови, коли Парламент не засідає, Голова Палати може прийняти відставку Генерального комісара Бюро. Генеральний комісар Законодавчого бюро керує роботою Законодавчого бюро під наглядом Голови Палати. Секретарі та інший персонал Законодавчого бюро призначаються на посади та звільняються з посад Генеральним комісаром за згодою з Головою Палати та за схваленням Комітету з правил та адміністрації. Секретарі Законодавчого бюро працюють під керівництвом Генерального комісара.

Кожне законодавче бюро складається з головного секретаря та близько сімдесяти секретарів, у тому числі п'ятдесяти спеціалістів із права. Його основна робота полягає у формулюванні та дослідженні законодавчих планів і їх реалізації (введенні в дію). Законодавче бюро бере участь у процесі прийняття законів, проводячи довідкове дослідження законодавства та аналізуючи обґрунтування політичних документів.

У цьому контексті в Україні на рівні проекту Плану відновлення України, розробленого та оприлюдненого Національною радою з відновлення України від наслідків війни (створеною Указом Президента України від 21 квітня 2022 року № 266/2022), з метою підвищення якості законодавчих ініціатив народних депутатів України передбачається заснування Офісу нормопроєктування.

Відповідно до абзацу першого статті 132 Закону Японії «Про Парламент» кожному члену парламенту для допомоги у виконанні його обов'язків надається два секретарі. Крім того, член парламенту може мати ще одного секретаря, який буде допомагати йому переважно у формуванні політики та здійсненні законодавчої діяльності. Секретарі членів парламенту вважаються парламентськими службовцями, отримують зарплату від відповідної палати парламенту, але підпорядковуються лише члену парламенту, а не відповідній палаті чи її секретаріату⁵.

Як правило, окрім цих державних секретарів кожен член парламенту має також приватних секретарів-помічників, якщо це необхідно та дозволяє бюджет члена парламенту.

Посада секретаря з питань політики була запроваджена в січні 1994 року і кандидат на цю посаду має скласти спеціальний кваліфікаційний іспит. Передбачалося, що такі секретарі виконуватимуть роль лідерів у виробленні політики для членів парламенту. Це був епохальний крок, оскільки створив можливість для представників широкої громадськості, які хотіли бути

⁵ Tsuji Yuichiro, Law Making Power in Japan – Legislative Assessment in Japan. *Journal of Legislative Evaluation*. 2016. Vol. 10-1. P. 180-181.

помічниками з політики і законодавства та брати участь у законотворчому процесі. Оскільки кожен член парламенту згідно з правилами може найняти лише одного секретаря з питань політики, один фахівець не може задовольнити всі потреби члена парламенту. Більше того, деякі члени парламенту використовують секретарів з питань політики не тільки для цілей розробки політики, але й при виконанні інших обов'язків членів парламенту⁶.

III. Висновки та пропозиції

По першому питанню щодо наявності спеціального законодавства, що регулює функціонування інституту парламентської служби

Досвід Японії свідчить, що підхід, відповідно до якого парламентська служба виокремлюється в особливий вид державної служби, може сприяти забезпеченню адміністративної спроможності Верховної Ради України та інституційної незалежності Апарату Верховної Ради України.

По другому питанню щодо статусу помічника-консультанта парламентаря (секретаря члена парламенту) в частині його належності (неналежності) до парламентських службовців

Досвід Японії свідчить, що кожному члену парламенту для допомоги у виконанні його обов'язків надається два секретарі. Крім того, член парламенту може мати ще одного секретаря, який буде допомагати йому переважно у формуванні політики та здійсненні законодавчої діяльності. Секретарі членів парламенту вважаються парламентськими службовцями, отримують зарплату від відповідної палати парламенту, але підпорядковуються лише члену парламенту, а не відповідній палаті чи її секретаріату. Досвід Японії щодо статусу помічника-консультанта парламентаря (парламентського службовця) може бути використаний при доопрацюванні проекту Закону України «Про парламентську службу».

⁶ Koumei Sakaki, What is Necessary to Improve the Policy Making Abilities of Diet Members? URL: <https://www.lec-jp.com/h-bunka/item/v1/e/legislative/04c.html>

Список використаних джерел

1. Diet Officers Act. URL: <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/290>
2. Koumei Sakaki, What is Necessary to Improve the Policy Making Abilities of Diet Members?
URL: <https://www.lec-jp.com/h-bunka/item/v1/e/legislative/04c.html>
3. National Diet Library Law. URL: <https://www.ndl.go.jp/en/aboutus/laws.html>
4. National Public Service Act. URL: <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/2713>
5. The Diet Law. URL: <https://www.sangiin.go.jp/eng/law/diet/index.htm#ChapterXVII>
6. Tsuji Yuichiro, Law Making Power in Japan—Legislative Assessment in Japan. *Journal of Legislative Evaluation*. 2016. Vol.10-1. P.180-181.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*