

В'ячеслав ТОЛКОВАНОВ

доктор наук з державного управління, професор, заступник керівника
Парламентського офісу реформ при Верховній Раді України,
професор кафедри менеджменту,
публічного управління та персоналу ТНЕУ

РЕАЛІЗАЦІЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ РЕФОРМИ В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

В сучасних умовах модернізації публічного управління в Україні постають нові завдання щодо реалізації парламентської реформи, зокрема удосконалення діяльності Апарату Верховної Ради України (далі - Апарат) та розбудови його кадрового потенціалу відповідно до європейських стандартів та кращих практик інших зарубіжних країн. Верховна Рада України та її Апарат повинні стати максимально відкритими інституціями, діяльність яких має чітко регулюватися чинним законодавством, визначатися гуманістичними цінностями та моральними нормами, що сприятиме припливу до них професіоналів-патріотів.

У лютому 2016 року Місія Європейського парламенту з оцінки потреб розробила і презентувала Доповідь та Дорожню карту щодо підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [3], окремі рекомендації якої безпосередньо стосуються розвитку персоналу.

Постанова Верховної Ради від 17 березня 2016 року “Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України” [30], прийнята на підставі рекомендацій Місії Європейського парламенту, задекларувала пріоритетні напрями проведення внутрішньої реформи та розбудови кадрового потенціалу Апарату, а саме:

- створення єдиного зводу внутрішніх правил, які регламентують діяльність Апарату Верховної Ради України;
- створення оновленої служби управління персоналом Апарату Верховної Ради України;
- розробка всеохоплюючої стратегії розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України;
- розгляд можливості переходу до створення системи відокремленої парламентської державної служби як окремого виду державної публічної служби.

Важливим чинником стало набрання чинності з 1 травня 2016 року нового Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII [6], який визначив принципи, правові та організаційні засади забезпечення

державної служби та встановив, що право рівного доступу громадян до державної служби базується на їхніх особистих якостях та досягненнях.

Як вже було зауважено, головне завдання парламентської реформи в Україні концентрується навколо ідеї підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, що в контексті різних аспектів оптимізації законодавчої діяльності охоплює також питання організації та функціонування її апарату.

Як слушно зауважує відомий європейський дослідник та колишній Генеральний Секретар Сенату Французької Республіки Ален Делькамп [2], питання організації кадрового забезпечення, добору персоналу, кар'єри є одними з найбільш чутливих у будь-якій установі, проте вони набувають особливого значення, якщо мова йде про парламенти.

У будь-якому випадку, питання кадрового забезпечення неможливо вирішити без чіткого уявлення щодо самого парламенту. Це один з найбільш важливих – якщо не провідний – органів у державі, у зв'язку з чим його можна визначити як «державний орган», (і, відповідно, він має «державну службу»), однак найважливішим є те, що він відрізняється від інших органів специфікою своєї діяльності.

Парламент є представницьким органом держави. У багатьох країнах він має різну назву: Національні Збори (Франція), Великі Народні Збори (Китай), Верховна Рада (Україна), Бундестаг (ФРН), Ріксдаг (Швеція), Стортінг (Норвегія), Фолькетінг (Данія), Альтінг (Ісландія), Сейм (Польща), Скупщина (Сербія), Меджліс (Туреччина) тощо.

Парламент відіграє важливу роль в управлінні країною, у формуванні її державної політики. Парламент повинен володіти всебічною інформацією про стан справ у державі на тому ж рівні, що й виконавча влада, яка має у своєму розпорядженні величезну інфраструктуру.

Парламент повинен також мати структури, які б забезпечували постійні комітети, парламентарів аналітичними матеріалами з різних проблем державного будівництва, політики, економіки, культури, освіти, медицини, новітніх технологій тощо.

Як зазначають деякі дослідники, парламентська служба (parliamentary service) – це службовий апарат парламенту, що виконує функції адміністрування законодавчого процесу; забезпечення ефективного функціонування парламенту; підготовки аналітичних документів, фінансових звітів, управління документообігом та архівацією; надання бібліотечних та інформаційно-комунікаційних послуг тощо [8, 10].

У розвинутих демократіях парламентська служба також може виконувати

функції управління майном, матеріально-технічного забезпечення парламенту та створення безпеки на території парламенту. Парламентська служба має на меті забезпечити ефективну роботу депутатів та допомагає у здійсненні всього законодавчого процесу та дотичної діяльності. Відомо, що за браком часу депутати не в змозі глибинно дослідити усі питання, що розглядаються парламентом, та підготувати якісні закони в усіх сферах суспільного життя, саме тут на допомогу приходять парламентські служби, які швидко та якісно проводять дослідження з окремих тем. Досвід інших зарубіжних країн також про важливість впровадження концепції «автономії» парламенту та його апарату по відношенню до інших державних органів.

Вітчизняний науковець Н.С. Погребняк зазначає, що залежно від обсягу компетенції парламенту, способу його організації (моно- чи бікамеральна структура), обсягу фінансування, історичних традицій парламентаризму тощо виокремлюють такі типи апаратів парламентів:

- *за структурою*: складні, з досить розгалуженою структурою та прості;
- *за рівнем управління*: а) з горизонтальною (галузевою) і вертикальною (ієрархічною) структурою; б) на рівні підкомітетів, комітетів (комісій), палат і парламенту;
- *за компетенцією*: загальної (універсальної) компетенції; спеціальної компетенції;
- *за суб'єктом обслуговування*: адміністративний апарат; особистий апарат депутатів; апарат депутатських об'єднань у парламенті; апарат комітетів;
- *за типом управління*: централізований, переважно централізований, частково централізований, децентралізований;
- *за характером служби в апараті*: з автономною і неавтономною службою персоналу;
- *за типом персоналу*: а) адміністративний апарат, особистий апарат парламентаря і позаштатний апарат; б) за належністю до політичної партії: партійний і позапартійний; в) за здійсненням функцій: з виконання організаційних, аналітичних, матеріально-технічних та інших функцій тощо.

Як вже зазначалось, однією з основних особливостей державної (публічної) служби є те, що вона повинна бути відносно автономною по відношенню до інших органів влади. Це твердження безумовно притаманне для будь-якої системи поділу влади, але – найбільше – для так званих «парламентських форм правління». Як зазначають європейські експерти, це вимагає якісної системи добору персоналу з урахуванням специфіки служби, уникнення будь-якої зовнішньої залежності (приватної або публічної), здатності надавати членам парламенту послуги належної якості, які виконавча

влада та/або президент можуть очікувати від системи державного управління. Це величезний виклик, і можна побачити, що в реальності ці принципи були розроблені та втілені в життя з деякими відмінностями залежно від специфіки конкретної країни.

Закріплення ключових принципів організації державної служби у європейських державах, подібно до України, здійснюється на рівні національних Конституцій із подальшою детальною регламентацією питань її функціонування в рамках спеціального законодавства та підзаконних нормативних актів відповідних органів державної влади. У зв'язку з цим слід приділити увагу проблемі співвідношення загального нормативного регулювання державної служби як такої та служби в апараті парламенту. Враховуючи вищевикладене, можна виділити наступні підходи до регламентації питань парламентської служби у європейських державах:

1) включення парламентської служби до державної із виділенням в особливу категорію й, відповідно, з наявністю чи відсутністю нормативного закріплення тих чи інших специфічних рис, притаманних лише парламентській службі (ФРН, Франція, Італія, Іспанія, Нідерланди та ін.);

2) повне відокремлення парламентської служби від державної як сутнісно різних інститутів, одним з компонентів чого виступає й наявність окремого нормативного масиву регулювання питань парламентської служби (Латвія, Чехія та ін.);

3) Країни, в яких існує однаковий статус для всіх державних службовців, але державні службовці, що працюють у парламенті, користуються особливими умовами оплати праці (її розмір вище), а саме: Данія, Греція, Словаччина та ін.;

4) Країни, в яких є однаковими закони щодо правового статусу та заробітної плати для всіх державних службовців (Австрія, Ісландія, Швеція, Болгарія, Хорватія, Литва, Республіка Північна Македонія, Сербія, Словенія тощо).

Апарат Верховної Ради України створений як допоміжний та забезпечувальний діяльність парламенту інститут у системі державної служби. Для забезпечення її ефективного функціонування також сформовано розгалужену нормативно-правову базу, що оновлювалася з огляду на потреби та запити модернізації публічного управління.

Вітчизняні науковці виділяють наступні характерні ознаки Апарату Верховної Ради України:

- належить до числа структурно складних органів;
- у ньому поєднується вертикальна (відділи, управління, головні управління) та горизонтальна галузева (секретаріати комітетів) структура

управління;

- є управлінським органом загальної (універсальної) компетенції;
- поєднує риси суто адміністративного апарату з апаратом депутатських об'єднань (секретаріати депутатських фракцій і груп) та апаратом комітетів (секретаріати комітетів);
- відзначається переважно централізованим типом управління: єдиноначальність керівництва Апарату Верховної Ради України в особі Керівника Апарату Верховної Ради України поєднується з певним ступенем узалежнення вирішення низки кадрових питань від відповідних рішень парламентських комітетів, депутатських фракцій і груп;
- наділений неавтономною службою персоналу, яка включена до загальної системи державної служби (незначним ступенем автономії володіють лише патронатні служби Голови та заступників Голови Верховної Ради України);
- володіє рисами адміністративного апарату, інтегрованого до загальної управлінської системи парламенту;
- має риси позапартійного апарату (певний виняток із цього правила можуть становити лише секретаріати депутатських фракцій, які є робочими органами відповідних партійних представництв у парламенті);
- відзначається широтою свого функціонального призначення (забезпечує виконання організаційних, аналітичних, матеріально-технічних та інших функцій).

Нормативно-правове регулювання статусу та діяльності Апарату Верховної Ради України охоплює три рівні: 1) конституційний; 2) законодавчий; 3) підзаконний. 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); у парламентському рівні нормативного регулювання, що свідчить про чітке підпорядкування Апарату парламенту.

В умовах глобалізації та реалізації комплексної реформи публічного управління парламентська публічна (державна) служба також не може уникнути процесів модернізації. Як свідчить досвід інших країн, на сьогодні існують два основні шляхи подальшого розвитку парламентської служби, а саме: парламентська служба може бути включена до державної (публічної) служби або функціонувати як особливий вид публічної служби.

Безумовними перевагами включення служби в апараті парламенту та деяких інших з його численних внутрішніх інституцій до загального інституту державної служби можна вважати закріплену таким чином єдину систему проходження державної служби зі зрозумілими та, більшою чи меншою мірою, єдиними нормативними вимогами, порядком кар'єрного зростання,

матеріального заохочення, пенсійного забезпечення державних службовців тощо. Така організація державної служби зменшує можливості поділу публічних службовців на окремі категорії, сприяє мобільності кадрів між різними органами державної влади (зокрема й різних її гілок), активному обміну досвідом, забезпечуючи існування цілісного конкурентного середовища державних службовців, що працюють згідно з принципами сучасного менеджменту.

З іншого боку, функціонування автономної парламентської служби, що повністю, від засад діяльності до персонального складу, формується виключно органом законодавчої влади (як в унітарних, так і в федеративних державах) характеризується своїми перевагами, а саме: можливістю забезпечити більший ступінь незалежності таких службовців та відповідних внутрішніх парламентських структур від впливу інших органів державної влади та організацій; наявністю достатніх інструментів для спеціалізації та оптимізації роботи парламентської служби саме під потреби законодавчої гілки влади; запровадженням більш ефективних методів контролю, заохочення та притягнення до відповідальності державних службовців апарату парламенту тощо.

Питання місця та правил, що застосовуються до державних службовців та працівників парламенту, повинно розглядатися, передусім, у взаємозв'язку з питанням про автономію парламенту в цілому. Згадана концепція «парламентської автономії» може виправдати спеціальні процедури добору кадрів та, у деяких випадках, особливий статус службовців, що можуть визначатися законодавчими та іншими нормативно-правовими актами. Разом з тим, якщо з різних причин, на парламентську службу призначаються особи з числа інших державних службовців (головним чином від виконавчої гілки влади), в інтересах парламенту є забезпечити недопущення зовнішнього впливу на них під час проходження служби.

У контексті викладеного слушним є доцільним розглянути наступні пропозиції, спрямовані на реалізацію парламентської реформи та забезпечення розвитку Апарату ВРУ:

- підготувати сучасну Стратегію кадрового розвитку Апарату та «Дорожню карту» (план заходів) з її реалізації;
- провести функціональне обстеження Апарату та підготувати за його результатами нову (більш досконалу) структуру Апарату;
- забезпечити проведення прогнозування потреби у фахівцях відповідної кваліфікації у структурних підрозділах Апарату на середньострокову (до трьох років) та довгострокову (до десяти років) перспективи;

- розробити та затвердити Положення з планування кар'єрного зростання працівників Апарату;
- забезпечити утворення в структурі Апарату парламентського навчально-тренінгового центру з метою реалізації освітніх заходів з професійного навчання шляхом підготовки, підвищення кваліфікації, стажування та самоосвіти працівників Апарату;
- доопрацювати Положення про систему професійного навчання працівників Апарату, з врахуванням досвіду Європейського Парламенту та кращих практики національних парламентів держав-членів Європейського Союзу;
- розробити та затвердити Положення (Кодекс) про корпоративну культуру працівників Апарату;
- переглянути та затвердити посадові інструкції працівників Апарату на базі профілів професійної компетенції, необхідних для виконання завдань на відповідних посадах;
- розробити та упровадити нову навчальну он-лайн платформу «Управління знаннями» з метою підвищення якості і доступності освіти працівникам Апарату, забезпечення здобуття якісної освіти протягом життя;
- забезпечити розроблення спеціальних професійних і короткострокових програм підвищення кваліфікації працівників Апарату на основі уніфікації форм і методів навчання та з урахуванням особливостей роботи Верховної Ради України та її Апарату;
- забезпечити здійснення заходів щодо підвищення рівня академічної мобільності працівників Апарату шляхом підтримки професійного навчання обдарованої молоді у провідних вітчизняних та закордонних закладах вищої освіти у сфері парламентаризму та парламентської діяльності;
- утворити комісію (із залученням провідних науковців з питань парламентаризму та парламентської діяльності) з метою незалежного оцінювання якості знань, умінь та навичок, які виявляють бажання підтвердити свою кваліфікацію, набуту шляхом самоосвіти;
- забезпечити розробку та затвердження антикорупційних заходів з метою врегулювання та запобігання конфлікту інтересів осіб, уповноважених на виконання функцій держави;
- утворити в структурі Апарату ресурсного центру наставництва, менторства та тьюторства для забезпечення професійного розвитку новопризначених працівників;
- розробити Положення про забезпечення гендерної рівності в Апараті та забезпечити проведення на постійній основі гендерного аудиту кадрових потреб Апарату;

– розробити внутрішню систему управління якістю в Апараті (на засадах Разом з тим, у разі ухвалення окремого законодавчого акту (з орієнтовною назвою «Про державну (парламентську) службу в Апараті Верховної Ради України») є доцільним визначити в ньому принципи, правові та організаційні засади діяльності парламентської служби (Апарату), яка спрямована на забезпечення реалізації визначених Конституцією України повноважень Верховної Ради України.

Законопроектом можна встановити, що парламентська служба – це вид державної служби з особливостями, визначеними цим Законом, відповідно до мети, завдань і функцій парламенту, а парламентський службовець – громадянин України, який займає посаду парламентської служби у Верховній Раді України та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій законодавчого органу, а також дотримується принципів парламентської служби.

Є доцільним також зазначити, що правове регулювання цієї служби здійснюватиметься Конституцією України, цим та іншими законами України, Регламентом Верховної Ради України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України.

Крім того, законопроект має визначити правовий статус парламентського службовця, систему управління парламентською службою, а також загальні питання вступу на парламентську службу, її проходження (служба кар'єра) та припинення, оплати праці, заохочення та соціальних гарантій, робочий час, час відпочинку і відпустки парламентського службовця, види його відповідальності.

Такий законодавчий акт повинен мати комплексний характер та спрямований на інституційне виокремлення парламентської служби на засадах спеціального правового регулювання. Дані законодавчі ініціативи, на нашу думку, мають сприяти формуванню загальної концепції проведення зазначеної реформи.

Використані джерела

1. Аналітична записка до круглого столу «Парламентська служба: реформування, засади функціонування, гарантії діяльності Апарату Верховної Ради України» (24 листопада 2017 року, м. Київ). - Режим доступу: <https://radaprogram.org/content/analitichna-zapyska-do-kruglogo-stolu-parlamentska-sluzhba-reformuvannya-zasady>. - Назва з екрану.
2. Делькамп А., Порівняльний огляд організації та законодавчого забезпечення парламентської служби. Експертний звіт Ради Європи, 2018, 13 с. – Режим доступу: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/ОглядРЕ_Організаціятазаконодавчезабезпеченняпарламентськоїслужби_PACE_CELGR20181_.pdf. – Назва з екрану.

3. Державна служба в країнах Європейського Союзу. Матеріали Європейського інформаційно-дослідницького центру щодо державної служби. – Режим доступу: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28926.pdf>. – Назва з екрану.
4. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Підготовлено з оцінки потреб під головуванням П. Кекса, Президента Європейського Парламенту у 2002-2004 роках. Брюссель, 2016 р., 89 с. - Режим доступу: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>. - Назва з екрану.
5. Загальний огляд практики навчання та атестації державних службовців в країнах Європи. Матеріали Європейського інформаційно-дослідницького центру щодо державної служби. – Режим доступу: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28963.pdf>. – Назва з екрану.
6. Закон України "Про державну службу" від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>. – Назва з екрану.
7. Лазукова Е. Наем и карьера государственных служащих / Евгения Лазукова. — С. 181–185.
8. Міжнародний досвід застосування поліграфа при прийнятті на державну службу. Матеріали Європейського інформаційно-дослідницького центру щодо державної служби. – Режим доступу: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28956.pdf>. – Назва з екрану.
9. Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <https://rada.gov.ua/en>. – Назва з екрану
10. Парламентська служба у країнах ЄС та Австралії. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України. – Київ, 2017, 10 с. - Режим доступу: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29349.pdf>. – Назва з екрану.
11. Положення про Апарат Верховної Ради України, затверджений розпорядженням Голови Верховної Ради України № 769 від 25 серпня 2011 року. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-pr>. – Назва з екрану.
12. Постанова Верховної Ради від 17 березня 2016 року “Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України”. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19>. – Назва з екрану.
13. Правила етичної поведінки державних службовців. Матеріали Європейського інформаційно-дослідницького центру щодо державної служби. – Режим доступу: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29069.pdf>. – Назва з екрану.
14. Прийняття на державну службу в країнах Європейського Союзу. Матеріали Європейського інформаційно-дослідницького центру щодо державної служби. – Режим доступу: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28975.pdf>. – Назва з екрану.
15. Проведення конкурсного відбору та зразки тестових завдань для вступу на державну службу. Матеріали Європейського інформаційно-дослідницького центру щодо державної служби. – Режим доступу: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28993.pdf>. – Назва з екрану
16. Устойчивость реформ государственной службы в центральной и восточной Европе спустя пять лет после вступления в ЕС [Електронний ресурс] — Режим доступу до ресурсу: http://www.sigmaxweb.org/publications/Galina_Rus_SP44_070509.pdf
17. Хмелько І. Апарат парламенту: порівняльне дослідження. - Режим доступу: <http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/analit/aparat.htm>. - Назва з екрану.