



Міжнародний досвід законодавчого регулювання діяльності секретаріатів депутатських фракцій (статус працівника секретаріату)

Інформаційна довідка, підготовлена
Європейським інформаційно-дослідницьким
центром на запит секретаріату депутатської
фракції у Верховній Раді України

Європейський інформаційно-дослідницький центр створено з метою надання народним депутатам України інформації, яка може бути використана ними у законотворчій діяльності. Діяльність Європейського інформаційно-дослідницького центру здійснюється в рамках програми USAID "Рада: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво", що виконується Фондом "Східна Європа". Більше про центр на сайті <http://euinfocenter.rada.gov.ua/>

Розглянувши досвід законодавчого регулювання діяльності секретаріатів депутатських фракцій/груп/клубів ряду країн Європейського Союзу можна зробити висновок, що в основному працівники секретаріатів працюють на основі трудового договору та не мають статусу державних службовців. За винятком Литви та Болгарії.

Наприклад, в Естонії працівники секретаріату є радниками, що працюють на основі трудового договору відповідно до Закону про Трудові Договори. У Литві референти фракцій Сейму є державними службовцями політичної (особистої) довіри фракцій та регулюються положеннями Закону про Державну Службу. Співробітники парламентської групи в Латвії є публічними працівниками, що виконують свої функції відповідно до договору про працю та відповідно до положень Закону про Працю. В Польщі персонал бюро клубу є працівниками державної служби (не державні службовці) та відповідно до положень Закону про Виконання мандату депутата і сенатора працівники бюро клубів та кіл працюють на основі договору про працю відповідно до положень Трудового Кодексу. Працівники депутатських клубів Словаччини є державними працівниками (не державні службовці) та працюють на основі Закону про Працю в інтересах суспільства та Трудового Кодексу. В Болгарії відповідно до Закону про Державну Службу працівники парламентської групи є державними службовцями. Працівники парламентських груп німецького Бундестагу можуть бути радниками політики з академічним досвідом та адміністративними помічниками, що працюють на основі трудових договорів та відносяться до категорії співробітників та працівників. В Австрії персонал парламентського клубу є контрактним персоналом (працюють на основі трудових договорів), що регулюється положеннями Закону про Контрактний персонал. Натомість діяльність помічників депутата в Австрії регулюється Законом про Парламентських Помічників.

Естонська Республіка

Право створення парламентських фракцій прописано в Конституції Естонської Республіки¹ (стаття 62²), а процедура формування, реєстрації та зміни в складі фракції регулюється Регламентом Рійгікогу.³

Секретаріати фракцій⁴

Для обслуговування фракцій в канцелярії Парламенту при кожній фракції створюється секретаріат. Персонал фракції набирає сама фракція. Службовці

¹ The Constitution of the Republic of Estonia [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013003/consolide>.

² Paragrahv 62. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.pohiseadus.ee/pg-62>.

³ Закон о регламенте и порядке работы Рийгикогу (Riigikogu kodu- ja töökorra seadus) [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://www.skylaser.ee/p_zone/common/Zakony/Z%20o%20reglamente%20i%20porjadke%20raboty%20Riigikogu.htm.

⁴ Руководство и отделы [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.riigikogu.ee/ru/riigikogu/kantselyariya-riigikogu/rukovodstvo-i-otdely>.

секретаріату допомагають членам фракції при виконанні політичних завдань, наприклад, при підготовці ініційованих або представлених фракцією законопроектів, формуванні позицій щодо ініційованих Урядом Республіки законопроектів та при складанні запитів і письмових запитань.

Наприклад, **Фракція Центристської Партії Естонії**⁵ складається з членів фракції (27 народних депутатів) та **п'яти службовців**, що мають статус **радників**, один з яких є керівником секретаріату.

Відповідно до **Закону про Державну Службу** (параграф 7, пункт 4)⁶ працівник, який прийнятий на роботу в державну установу, де він **не здійснює** публічну владу, а виконує тільки роботу, яка **сприяє** здійсненню публічної влади, **працює на основі трудового договору відповідно до Закону про Трудові Договори**⁷. Відповідні працівники (пункт 6 Закону про Державну Службу) здійснюють підтримку або консультативні функції голові, заступнику голови або членам фракції Рійгікогу, прем'єр-міністру, міністру, керівнику або заступнику керівника ради чи фракції, мерам сільських муніципалітетів чи мерам міста, членам муніципального або міського уряду **до закінчення терміну повноважень зазначеної особи, або припинення діяльності фракції**. Особа, що виконує консультативні функції та функції з підтримки, повинна працювати відповідно **до трудового договору**, укладеного на **визначений термін**.

Литовська Республіка

Одним з особливих структурних підрозділів Канцелярії Сейму є:⁸

- **Референти фракцій Сейму (Seimo frakcijų referentai);**
- **Помічники-секретарі членів Сейму.**

Особи, що працюють в цих підрозділах, є **державними службовцями політичної (особистої) довіри Сейму** (Seimo politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai) відповідно до **Закону про Державну Службу**⁹.

Відповідно до **Регламенту Сейму**¹⁰ (стаття 16) депутат має право мати **персонального чи спільного секретаря-помічника** з іншими членами відповідної **парламентської фракції**, чия заробітна плата виплачується з державного бюджету, а також має право мати помічників, які працюють на **добровільних засадах**.

⁵ Фракция Центристской партии Эстонии [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.riigikogu.ee/ru/riigikogu/fraktsii/fraktsiya-tsentristskoj-partii-estonii>.

⁶ Civil Service Act [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/509072014003/consolide>.

⁷ Employment Contracts Act [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/520062016003/consolide>.

⁸ LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO KANCELIARIJOS STRUKTURA [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=15333&p_k=1.

⁹ REPUBLIC OF LITHUANIA LAW AMENDING THE LAW ON PUBLIC SERVICE [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN012617.pdf>.

¹⁰ LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMAS STATUTAS [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.5734/HehkdXrlxR>.

В статті 16¹ Регламенту йдеться про **державних службовців політичної довіри фракцій - референти фракцій** (frakcijas politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai – **frakcijos referantai**) та про консультантів (**visuomeniniai konsultantai**), що здійснюють свою роботу на волонтерських засадах. Референти фракцій допомагають в роботі фракції. Кількість референтів встановлює Рада Сейму відповідно до кількості членів фракції.

Латвійська Республіка

В Латвії є **дві категорії** працівників державного сектору в державному управлінні:¹¹

- **Державні службовці** (civil servants), регулюються відповідно до **Закону про Державну Службу**;¹²
- **Публічні працівники** (public employees), працюють на основі **трудового договору**.

Відповідно до **Регламенту Парламенту Латвії** (розділ 8, стаття 187)¹³ співробітники парламентської групи приймаються на роботу та звільняються Генеральним Секретарем Адміністрації Сейму за рекомендацією голови парламенської групи та відповідно **до положень Закону про Працю**.

Трудовий договір укладається на термін повноважень парламентської групи протягом відповідного скликання Сейму або на визначений строк не менше 6 місяців з можливістю продовження терміну.

Республіка Польща

Модель польської державної служби визначає **дві категорії працівників**:¹⁴

- **працівники державної служби** (a civil service employee), працюють на основі **трудового договору**;
- **державні службовці** (a civil servant), працюють відповідно до **Закону про Державну Службу**;¹⁵

На сайті Сейму в розділі **Клуби і Кола**¹⁶ міститься перелік депутатських клубів та перелік співробітників клубів (вживається як працівник бюро клубу).

¹¹ Public employment - Latvia [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Public_employment_-_Latvia.

¹² State Civil Service Law [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=58719.

¹³ RULES OF PROCEDURE OF THE SAEIMA [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.saeima.lv/en/legislation/rules-of-procedure>.

¹⁴ Public employment - Poland [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Public_employment_-_Poland.

¹⁵ OBWIESZCZENIE MARSZAŁKA SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o służbie cywilnej [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/dz_u_z_2016_r_poz_1345.pdf.

В регламентах Сейму¹⁷ та Сенату¹⁸ описані умови створення депутатських та сенатських клубів, кіл та груп.

Відповідно до **Закону про Виконання Мандату Депутата і Сенатора (USTAWA z dnia 9 maja 1996 r. O WYKONYWANIU MANDATU POSŁA I SENATORA)**¹⁹, депутати та сенатори мають право створювати депутатські та сенатські **клуби, кола та групи**. Депутати та сенатори можуть створювати **спільні** парламентські клуби, кола, групи (стаття 17).

Для обслуговування своєї парламентської діяльності клуби та кола можуть створювати **бюро клубів та кіл (biura klubów i kół)**. Клуби та кола отримують фінансові ресурси на покриття витрат, пов'язаних з його діяльністю, а також на покриття витрат, пов'язаних з діяльністю **бюро клубу та кола** в розмірі та на умовах, визначених Маршалом Сейму та Сенату (стаття 18).

Голова клубу чи кола може працевлаштовувати в бюро **працівників на визначений час**, але не довше, ніж зазначений період діяльності клубу чи кола. Діяльність клубів чи кіл та їх бюро можуть підтримувати **громадські співробітники**.

Працівники **бюро клубів та кіл** працюють на підставі **договору про працю відповідно до положень Трудового Кодексу**.

Організаційно-технічні умови створення, умови функціонування та ліквідації бюро клубів та кіл визначає Маршал Сейму та Маршал Сенату у розпорядженнях.

Словацька Республіка

В Словаччині розрізняють **дві категорії працівників державної служби**:²⁰

- **державні службовці** (постійні та тимчасові), працюють відповідно до положень **Закону про Державну Службу**²¹;
- **державні працівники**, що здійснюють свої функції відповідно до положень **Закону про Працю в інтересах суспільства**²².

Трудовий Кодекс²³ по-різному застосовується до обох категорій працівників, але сфера його застосування у відношенні до державних службовців є більш вузькою.

¹⁶ Kluby i koła [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/kluby.xsp>.

¹⁷ U S H W A Ł A Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. REGULAMIN SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>.

¹⁸ Regulamin Senatu [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.senat.gov.pl/o-senacie/senat-wspolczesny/wybrane-akty-prawne/regulamin-senatu>.

¹⁹ U S T A W A z dnia 9 maja 1996 r. O WYKONYWANIU MANDATU POSŁA I SENATORA [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/mandat/kon6.htm>.

²⁰ Public employment - Slovakia [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Public_employment_-_Slovakia.

²¹ Zákon č. 400/2009 Z. z. Zákon o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2009-400>.

²² Zákon č. 552/2003 Z. z. Zákon o výkone práce vo verejnom záujme [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2003-552>.

²³ Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákoník práce [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2001-311>.

Працівники депутатських клубів працюють на основі Закону про Працю (в інтересах суспільства) та Трудового Кодексу.

Завдання Канцелярії Народної Ради виконують **державні службовці** (štátni zamestnanci) та **працівники** (zamestnanci). **Працівники депутатських клубів** (zamestnanci poslaneckých klubov) є спеціалізованою організаційною одиницею **Канцелярії Народної Ради**, що забезпечує діяльність клубу, перш за все, вони вирішують фінансові, матеріальні та організаційні питання, пов'язані з діяльністю депутатських клубів.²⁴

На сайті Народної Ради Словацької Республіки в розділі **депутатські клуби** міститься перелік депутатських клубів.²⁵

В **Законі про Правила Процедур Народної Ради**²⁶ міститься інформація стосовно створення та функціонування депутатських клубів (розділ 9).

Правила управління депутатських клубів затверджує **розпорядженнями Голова Народної Ради Словацької Республіки** (ROZHODNUTIE PREDSEDU NÁRODNEJ RADY SLOVENSKEJ REPUBLIKY z 21. októbra 2010 k Pravidlám hospodárenia poslaneckých klubov).

Республіка Болгарія

Закон про Державну Службу²⁷ встановлює два типи працівників державної служби:²⁸

- **державні службовці;**
- **працівники недержавної служби** (non-civil service employees), що працюють за трудовим договором, який може бути тимчасовим або складений на невизначений термін.

Ці типи працівників займають посади, перераховані в **Єдиному класифікаторі адміністративних посад**, що включає в себе розподіл посад за рівнями. Залежно від функцій виділяють наступні посади: **менеджер, експерт, технік**.

Відповідно до Закону про Державну службу працівники парламентської групи є **державними службовцями**. Не є державними службовцями особи, що виконують технічні функції в управлінні.

В **Регламенті Парламенту**²⁹ містяться положення про створення парламентських груп (розділ 4). Відповідно до Регламенту кількість **постійного**

²⁴ Organizačný poriadok Kancelárie Národnej rady Slovenskej republiky [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/organizacny_poriadok_20160614.pdf.

²⁵ Poslanecké kluby NR SR [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.nrsr.sk/web/default.aspx?SectionId=69>.

²⁶ Zákon č. 350/1996 Z. z. Zákon Národnej rady Slovenskej republiky o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/1996-350>.

²⁷ ЗАКОН за държавния служител [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://ar2.government.bg/ras/help/zdsl.html>.

²⁸ Public employment - Bulgaria [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Public_employment_-_Bulgaria.

персоналу парламентської групи (служителі към парламентарни групи) набирається відповідно до кількості членів парламентської групи (1:10, але не менше 2 працівників).

Федеративна Республіка Німеччина

В Німеччині адміністративний персонал може бути розділений на наступні категорії:³⁰

- **державні службовці**, що належать до кар'єрної системи та займають посади в управлінні (поліція, освіта);
- **співробітники та працівники**, які здійснюють свої функції на основі **договору про працю**, але їх статус надає ті ж гарантії, що й державним службовцям.

Відповідно до Регламенту Бундестагу кожна парламентська група обирає виконавчий комітет, що включає голову, кілька заступників голови, парламентських секретарів та різну кількість депутатів. Депутати мають право наймати **персональних працівників на приватній договірній основі** з метою надання допомоги в їхній парламентській роботі. **Робота парламентських груп** також вимагає матеріальної підтримки та людських ресурсів. Працівники парламентських груп можуть бути **радниками політики з академічним досвідом та адміністративними помічниками, що працюють на основі трудових договорів.**³¹

Основні акти, що стосуються парламентських груп:

- **Закон про Членів Бундестагу** (Members of the Bundestag Act Members of the European Parliament Act)³², стаття 47, 49;
- **Закон про Правовий статус державних службовців** (Act on the Legal Status of Public Servants), стосується суддів, професійних членів (career members), та волонтерів на визначений період збройних сил, працівників державної служби.
- **Закон про Виплати державним службовцям** (Civil Service Benefits Act (Beamtenversorgungsgesetz)), стаття 53(8).
- **Регламент Бундестагу**, містить положення щодо формування парламентських груп.

Республіка Австрія

²⁹ Правилник за организацията и дейността на Народното събрание [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://parliament.bg/bg/rulesoftheorganisations>.

³⁰ Public employment - Germany [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Public_employment_-_Germany&oldid=285823.

³¹ The German Bundestag Functions and procedures [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80080000.pdf>.

³² Members of the Bundestag Act Members of the European Parliament Act [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.bundestag.de/blob/189732/6e3095be7d1968201ca34bbca5c285d9/memlaw-data.pdf>.

В Австрії Федеральний Закон передбачає два типи працівників державної служби:³³

- державні службовці, діяльність яких регулюється Законом про Державну Службу (Beamten-Dienstrechtsgesetz)³⁴;
- контрактний персонал, що регулюється Законом про Контрактний персонал (Vertragsbedienstetengesetz 1948)³⁵.

Регламент Національної Ради Австрії гарантує обраним членам, що належать до однієї політичної партії, право створювати парламентські клуби.³⁶

Парламентські клуби зазвичай мають організаційну структуру, сюди входить: рада клубу, президент клубу та персонал клубу. На додаток кожен депутат має персональних помічників, але вони не відносяться до персоналу парламентського клубу. Діяльність помічників депутата регулюється Законом про Парламентських Помічників (Parlamentsmitarbeiterinnen- und Parlamentsmitarbeitergesetz geregelt)³⁷.

Фінансування парламентських груп здійснюється відповідно до Закону про Фінансування Парламентських Груп, де зазначено, що персонал парламентського клубу працює на основі трудових договорів.³⁸

Інформацію підготувала Валентина Головань,

аналітик ЄІДЦ

³³ Public employment - Austria [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Public_employment_-_Austria.

³⁴ Gesamte Rechtsvorschrift für Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008470>.

³⁵ Gesamte Rechtsvorschrift für Vertragsbedienstetengesetz 1948 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008115>.

³⁶ Federal Law on the Rules of Procedure of the Austrian National Council [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/RGES/GOGNR/index.shtml>.

³⁷ BUNDESGESETZ ÜBER DIE BESCHÄFTIGUNG PARLAMENTARISCHER MITARBEITERINNEN UND MITARBEITER (Parlamentsmitarbeiterinnen- und Parlamentsmitarbeitergesetz – ParlMG) FEDERAL ACT ON THE EMPLOYMENT OF PARLIAMENTARY ASSISTANTS (Parliamentary Assistants Act) [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/ParlamentsmitarbeiterG_DEUTSCH-ENGLISCH_01_08_2014.pdf.

³⁸ Bundesgesetz, mit dem die Tätigkeit der Klubs der wahlwerbenden Parteien im Nationalrat und im Bundesrat erleichtert wird (Klubfinanzierungsgesetz 1985 – KlubFG) [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1985_156/ERV_1985_156.pdf.