



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 6496 від 31.12.2021
Кабінет Міністрів України

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби»

У законопроекті пропонується внести низку змін до положень Закону України «Про державну службу» (далі – Закон), з метою удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби, оптимізації наслідків конкурсних відборів на посади державної служби, удосконалення порядку застосування дисциплінарних стягнень (п.1 Пояснювальної записки до законопроекту).

Поданий законопроект включений під номером 28 до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-IX.

За результатами розгляду проекту у стислий термін Головне управління вважає за необхідне висловити щодо окремих його новел наступні зауваження.

1. У п. 7 розділу I проекту пропонується виключити п. 11 ч. 3 ст. 13 Закону, яким на сьогодні передбачено, що центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, «проводить в установленому порядку службові розслідування з питань дотримання державними службовцями вимог цього Закону». Однак, зазначене положення знаходиться у логічному зв'язку із чинним приписом п. 14 ч. 1 ст. 7 Закону, де закріплено право державного службовця на проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри. Звертаємо увагу, що порядок реалізації зазначеного права державного службовця наразі чітко не врегульований на законодавчому рівні, а вилучення вищенаведеного припису п. 11 ч. 3 ст. 13 Закону не усуває законодавчу прогалину в регулюванні цього питання.

У проекті також пропонується з ч. 3 ст. 13 Закону вилучити п. 13, де передбачено, що центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, «забезпечує ведення і оприлюднення єдиного переліку вакантних посад державної служби в державних органах та переможців конкурсів».

На нашу думку, виключення зазначених положень Закону негативно позначиться на реалізації конституційного права громадяни щодо рівного права доступу до державної служби, яке закріплене у ч. 2 ст. 38 Основного Закону України. Доступ до інформаційної платформи (офіційний веб-сайт державного органу, чи окремих ресурс, на якому буде оприлюднюватися інформація щодо вакантних посад) центрального органу виконавчої влади, є кращим варіантом для отримання інформації щодо вакансій державної служби, аніж перегляд веб-сайтів всіх органів державної влади для отримання необхідної інформації у зазначеній сфері.

2. У п. 20 розділу I проекту пропонується виключити ст. 30 Закону, в якій на сьогодні передбачається проведення повторного конкурсу, підстави та умови його проведення. Зокрема, чинними нормами цієї статті передбачається проведення повторного конкурсу у разі встановлення факту порушення умов та/або порядку проведення конкурсу, яке могло істотно вплинути на його результати.

На нашу думку, згадана пропозиція проекту створить прогалини у законодавчому регулюванні та викличе труднощі у правозастосуванні. Адже як у чинних приписах ч. 6 ст. 28 Закону, так і у запропонованих змінах до ч. 6 нової редакції ст. 28 Закону передбачено, що кандидат, якого не визначено переможцем конкурсу, *має право на оскарження рішення Комісії або конкурсної комісії до суду з підстав порушення умов або порядку проведення конкурсу*, що могло істотно вплинути на його результати. На даний час юридичним наслідком задоволення скарги є проведення повторного конкурсу, тоді як виключення цього механізму з тексту Закону (що пропонується у проекті) призведе до невизначеності юридичних наслідків задоволення скарги і може мати наслідком фактичне невиконання рішень суду.

3. Потребує врегулювання порядок призначення на посаду державної служби (п. 21 розділу I проекту – зміни до ст. 31 Закону) у разі поновлення працівника за рішенням суду, оскільки чинне законодавство (в т. ч. й трудове) не визначає чіткого механізму дій як роботодавця, так і працівника за різних обставин, що склалися протягом періоду розгляду справи (зміна структури державного органу, вимог для зайняття посади, працевлаштування особи та ін.). Наразі передбачено негайне виконання рішення суду, яке вважається виконаним

з дня видання роботодавцем наказу про поновлення (ст. 65 Закону України «Про виконавче провадження»), що без обов'язкового врахування актуальних обставин і спеціальних вимог для зайняття відповідних посад на державній службі викликає правові колізії і негативні наслідки для обох сторін.

4. У ч. 10 нової редакції ст. 31-1 передбачено, що контракт про проходження державної служби укладається в письмовій формі у двох примірниках, які мають однакову юридичну силу, один примірник контракту про проходження державної служби передається державному службовцю разом із копією акта про призначення на посаду, другий зберігається в особовій справі державного службовця. Звертаємо увагу, що у пропонованому п. 22 розділу I проекту, на відміну від вимог ч. 9 чинної ст. 31-1 Закону (де встановлено, що контракт про проходження державної служби підписується державним службовцем та суб'єктом призначення або керівником державної служби і є невід'ємною частиною акта про призначення на посаду), відсутні вказівки щодо суб'єктів підписання контракту про проходження державної служби.

5. У п. 26 розділу I проекту пропонується нова редакція ст. 37 Закону, яка містить вимоги до оформлення особової справи державного службовця. За пропозиціями проекту, серед іншого, пропонується вилучити із даних, що мають міститися в особовій картці, інформацію про місце народження та сімейний стан державного службовця.

Зазначені пропозиції викликають певні сумніви, оскільки інформація, яку пропонується вилучити із даних особової картки, є необхідною для ефективної реалізації державним службовцем своїх повноважень та захисту власних соціальних прав. Наприклад, без зазначення наведеної інформації буде виникати необхідність постійного підтвердження сімейного стану, зокрема, для одиноких матерів, а також працівників, які мають дітей віком до чотирнадцяти років або дитину з інвалідністю. Адже, чинне законодавство містить для таких категорій працівників ряд пільг, а саме: відповідно до приписів ч. 3 ст. 26 Кодексу законів про працю України (далі - КЗпП) заборонено встановлювати випробувальний термін; згідно із ст. 51 КЗпП надається право працювати неповний робочий день (скорочена тривалість робочого часу); у відповідності до приписів ст. 182-1 КЗпП та ст. 19 Закону України «Про відпустки» передбачена додаткова оплачувана відпустка тривалістю 10, а за наявності кількох дітей, 17 календарних днів, без урахування святкових і неробочих днів; тощо.

Відтак, на нашу думку, доцільно залишити відомості щодо сімейного стану державного службовця як необхідну складову інформації, що має містити особова картка державного службовця.

6. У ч. 5 оновленої редакції ст. 66 Закону (п. 33 розділу I проекту) пропонується запровадити імперативну вимогу, згідно із якою «у разі допущення державним службовцем дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 1, 3, 10, 11, 13 та 14 частини другої статті 65 цього Закону, суб'єкт призначення або керівник державної служби *приймає рішення про звільнення такого державного службовця*». Згідно з чинною редакцією цієї норми «звільнення з посади державної служби є винятковим видом дисциплінарного стягнення і *може* бути застосоване лише у разі вчинення» вищезазначених дисциплінарних проступків.

З таким формулюванням не можна погодитись з огляду на наступні обставини. Перш за все, слід зауважити, що сама дія з прийняття рішення передбачає волевиявлення суб'єкта, а не механічне оформлення вказаного заздалегідь результату. Про це зазначено й у чинній нормі ч. 1 ст. 77 Закону: «рішення про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження приймає суб'єкт призначення...».

Крім того, для прийняття рішення потребують врахування ряд умов: терміни накладення стягнення (дисциплінарне стягнення до державного службовця застосовується не пізніше шести місяців з дня виявлення дисциплінарного проступку, а також не застосовується, якщо минув один рік після його вчинення); характер і тяжкість вчиненого дисциплінарного проступку та ступінь вини державного службовця (під час визначення виду дисциплінарного стягнення необхідно враховувати характер дисциплінарного проступку, обставини, за яких він був вчинений, настання тяжких наслідків, добровільне відшкодування заподіяної шкоди, *попередню поведінку* державного службовця та його *ставлення до виконання посадових обов'язків*).

7. У пп. 2 п. 34 розділу I проекту пропонується зберегти чинне формулювання, що перед накладенням дисциплінарного стягнення у вигляді зауваження суб'єкт призначення *повинен отримати* від державного службовця, який притягається до дисциплінарної відповідальності, письмове пояснення (редакція ст. 68 проекту). Оскільки такий державний службовець має право відмовитись надавати пояснення (про що складається відповідний акт), доцільно у цій нормі зазначити про обов'язок посадової особи *запропонувати* такому державному службовцю надати пояснення.

8. У п. 37 розділу I проекту містяться зміни до ст. 72 Закону. У новій редакції ч. 5 зазначеної статті передбачено, що «*під час відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків мають бути забезпечені умови, що унеможливляють перешкоджанню об'єктивному вивченню обставин вчинення дисциплінарного проступку*».

Вважаємо, що зазначена новела сформульована дещо абстрактно, оскільки зі змісту проекту незрозуміло, хто саме та в який спосіб має забезпечувати зазначені умови, якими є правові наслідки незабезпечення таких умов тощо.

Крім того, положення проекту викликають й деякі інші запитання, а саме, чи зобов'язаний державний службовець під час відсторонення від виконання посадових обов'язків перебувати на робочому місці, та чи має такий державний службовець виконувати приписи правил внутрішнього службового розпорядку, тощо.

З огляду на наведене вважаємо, що чинна редакція ч. 5 ст. 72 Закону є більш вдалою.

9. У п. 2 розділу II проекту пропонується виключити ч. 6 ст. ст. 49-2 КЗпП, в якій, серед іншого, зазначено, що вивільнення працівників, які мають статус державних службовців, здійснюється з урахуванням проведення консультації з профспілками про заходи щодо запобігання звільненням чи зведенню їх кількості до мінімуму або пом'якшення несприятливих наслідків будь-яких звільнень.

Звертаємо увагу, що професійні спілки є елементом соціального діалогу та створюються з метою здійснення представництва та захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілки, якими є й державні службовці.

Відтак вважаємо, що виключення ч. 6 ст. ст. 49-2 КЗпП може призвести до порушення приписів, що містяться в ст. 419 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони¹, що була ратифікована Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII², та в якій чітко зазначено, що Сторони мають посилювати діалог та співробітництво щодо забезпечення гідної праці, політики зайнятості, безпечних та здорових умов праці, соціального діалогу, соціального захисту, соціального залучення, гендерної рівності та недискримінації.

10. Головне управління в цілому підтримує пропозицію щодо коригування механізму припинення державної служби на певній посаді у разі переведення особи до іншого державного органу, за її згодою, за рішенням суб'єкта

¹ УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони//Офіційний вісник України від 26.09.2014 — 2014 р., № 75, том 1, стор. 83, стаття 2125

² Закон України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» № 1678-VII від 16 вересня 2014 р.// Відомості Верховної Ради України від 03.10.2014 — 2014 р., № 40, стор. 2843, стаття 2021

призначення або керівника державної служби в державному органі, до якого переводиться державний службовець (п. 29 розділу I проекту - зміни до ст. 41 Закону). Проте норми, які стосуються переведення державних службовців в тому самому державному органі, на даний час викладені у ст. 41 Закону, а питання переведення державного службовця до іншого державного органу пропонується регулювати у новій ст. 88-2 Закону (п. 45 розділу I проекту). Внаслідок цього норми про переведення до іншого державного органу будуть міститись у двох різних статтях Закону (ст. 41 та ст. 88-2). На нашу думку, розпорошення правових приписів щодо умов переведення державного службовця до іншого органу по різних структурних частинах Закону ускладнюватиме їх сприйняття і належне застосування.

11. Законопроект має недоліки техніко-юридичного характеру. Так, зміни до статті 49-2 КЗпП включені до розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» проекту. Проте Правилами оформлення проектів законів та основними вимогами законодавчої техніки (методичні рекомендації, редакція від 27.11.2014) визначено: якщо зміни і доповнення вносяться до декількох законів, вони розміщуються в хронологічному порядку, причому якщо в переліку актів, до яких вносяться зміни, є кодекси, зміни до них розташовуються на початку проекту. У зв'язку з цим коригування потребуватиме також назва проекту.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: О. Карпенко, Л. Демчук, Н. Сінчук



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Тихонюк Світлана Андріївна
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B04000000D5283300BA9D9A00
Дійсний до: 22.10.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 16/03-2022/52089 від 22.02.2022



846203