



До реєстр. № 2556 від 06.12.2019
Народні депутати України
А. Шкрум та інші

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

№ 16/3-65/2556(17408)

"24" 01 2020 р.

ВИСНОВОК

на проект Закону України

«Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо надання стипендії для навчання осіб у провідних навчальних закладах вищої освіти та подальшого вступу на державну службу»

У законопроекті пропонується внести зміни до Закону України «Про державну службу» (далі – Закон) з метою передбачити можливість надання стипендії за кошти державного бюджету для осіб, які самостійно вступили на навчання у провідні навчальні заклади світу та готові після завершення навчання щонайменше 3 роки пропрацювати на державній чи патронатній службі в Україні. Крім того, пропонується встановити, що особи, які навчалися за кордоном за кошти державного бюджету, вступають на державну службу відповідно до Закону. Натомість особа, яка після завершення навчання за кордоном за рахунок коштів державного бюджету відмовилась від вступу на державну службу, зобов'язана буде компенсувати вартість навчання та інші матеріально-технічні видатки держави на її навчання з урахуванням інфляції (п. 3 пояснювальної записки). Метою розробки законопроекту, як випливає з п. 2 пояснювальної записки, є «приваблення на державну службу талановитої молоді для прискорення процесу впровадження реформ».

Аналогічний за змістом законопроект (№ 7008 від 28.07.2017) вже вносився на розгляд Верховної Ради України, проте був відкликаний. Оскільки зауваження і пропозиції, висловлені у висновку до цього законопроекту (висновок ГНЕУ від 06.12.2017¹), не повністю враховані у даному законопроекті, вважаємо за доцільне повторити їх у даному висновку та зазначити наступне.

1. У проекті пропонується доповнити Закон новою ст. 48² «Стипендія для навчання за кордоном за кошти державного бюджету». У ч. 1 цієї статті передбачається, що така стипендія надається на конкурсній основі громадянам України, які поступили на магістерські програми в провідні навчальні заклади, що увійшли до списку 100 кращих університетів світу у відповідності до щорічних рейтингів QS World University Rankings, та навчатимуться в таких навчальних закладах за напрямками, що відповідають переліку пріоритетних

¹ Висновок Головного науково-експертного управління від 06.12.2017 на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо надання стипендії для навчання осіб в провідних навчальних закладах світу та подальшого вступу на державну службу» (№ 7008 від 28.07.2017) http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62376

реформ, визначених Кабінетом Міністрів України. Запропоновані новели, на наш погляд, мають достатньо дискусійний характер, про що свідчать наступні аргументи.

1.1. З аналізу змісту проекту та пояснювальної записки до нього (п. п. 1, 2) випливає, що стипендії за кошти державного бюджету для навчання в провідних зарубіжних закладах вищої освіти передбачається надавати не особам, які перебувають на державній службі, тобто державним службовцям, а особам, які поступили на навчання в магістратуру в провідні заклади вищої освіти у світі та готові після завершення навчання протягом трьох років працювати на державній службі в Україні. Передбачається, що Кабінет Міністрів України визначатиме перелік спеціальностей, які підтримуються в рамках стипендіальної програми, та кількість таких стипендій, а також затверджуватиме Порядок відбору на конкурсній основі претендентів на відповідні стипендії. З такими особами укладатимуться два види договорів: перший – про надання стипендії, де буде зафіксовано перелік зобов'язань стипендіата, та другий – договір застави майна, яке буде гарантією повернення державі, яка надала кошти на навчання стипендіата, витрат у випадку невиконання стипендіатом умов першого договору.

По-перше, виникають сумніви щодо кола суб'єктів, на яких розповсюджуватиметься сфера дії цього Закону (у разі його схвалення). Адже із зазначеного вище випливає, що держава надаватиме фінансову підтримку не тим громадянам України, які наразі навчаються у вищих навчальних закладах України за магістерськими програмами (за напрямками, наприклад, «Державне управління» чи «Публічне адміністрування») і які володіють достатньо високим рівнем теоретичних знань та практичних навичок, проте не мають достатніх матеріальних ресурсів для навчання за кордоном, а тим особам, які вже змогли поступити у зарубіжні вищі навчальні заклади, і не є очевидним, що наміри таких осіб на майбутнє пов'язані з роботою в Україні.

Головне управління цілком погоджується, що держава має бути зацікавлена у перейнятті майбутніми державними службовцями найкращих світових практик державного управління та залучення до роботи в державному апараті фахівців з якісною закордонною освітою. Проте, виникають обґрунтовані сумніви, що запропоновані у проекті умови є достатніми для формування такої зацікавленості у самого претендента після завершення навчання за кордоном, зокрема, в контексті його договірної обов'язку протягом трьох років працювати на державній службі в Україні. Адже умови праці на державній службі та рівень її оплати в Україні наразі не є достатньо привабливими. З огляду на це доцільно, на наш погляд, звернути увагу також на ту категорію талановитої молоді, яка наразі навчається на магістерських програмах у ВНЗ України, але не має достатніх матеріальних ресурсів для продовження навчання за кордоном з подальшим працевлаштуванням на державну службу в Україні.

По-друге, згідно з положеннями проекту Порядок проведення конкурсу для призначення стипендій для навчання за кордоном, Типовий договір про надання стипендій із визначенням прав та обов'язків стипендіата, держави,

інших істотних умов, та Типовий договір застави, що визначатимуться Порядком проведення конкурсу, затверджуватимуться Кабінетом Міністрів України (ч. ч. 4, 10 нової ст. 48² Закону). Крім того, Урядом також визначатиметься кількість стипендій, які призначаються та виплачуються у поточному році. Координаційний орган, який, очевидно, функціонуватиме на постійній основі, забезпечуватиме взаємодію зі стипендіатом під час навчання за кордоном та після повернення, а також сприятиме стипендіату у вступі на державну службу. Передбачається також створення ще одного органу – Конкурсної комісії, яка здійснюватиме відбір осіб для призначення стипендій для навчання за кордоном і до складу якої входитимуть експерти в сферах, що відповідають затвердженим Кабінетом Міністрів України пріоритетним напрямкам реформування, в кількості не більше дев'яти осіб (ч. 4 нової ст. 48² Закону).

Отже, система органів виконавчої влади, окрім того, що вона виступатиме стороною у договірних взаємовідносинах з особами, які отримуватимуть стипендію, наділяється також комплексом організаційно-управлінських повноважень, правила здійснення яких вона визначатиме самостійно (що є досить сумнівним). Разом з тим, існує низка питань, які не відображаються у законопроекті, але які не можна врегульовувати на підзаконному рівні. Зокрема, йдеться про особливості перебування на державній службі вказаних осіб. Принаймні, правила їх звільнення, в тому числі за ініціативою роботодавця (про що йтиметься також нижче у цьому висновку) мають бути передбачені законом.

1.2. У проекті пропонується створення нових органів або розширення функцій існуючих, що, як видається, вимагатиме видатків з державного бюджету. У цьому контексті варто зважити на питання раціональності запропонованого механізму. Адже по завершенню навчання за кордоном стипендіат зобов'язаний щонайменше три роки пропрацювати на державній службі за контрактом (ч. 9 нової ст. 48² Закону). Водночас немає гарантій, що запропонована стипендіату посада державної служби, на яку він зобов'язаний буде погодитись відповідно до умов договору про надання стипендій, задовольнятиме його моральні та матеріальні потреби. При цьому, держава, на наш погляд, має бути зацікавлена в успішному проходженні державної служби відповідною особою не менше, ніж у її успішному навчанні. Однак, у проекті не передбачені критерії, гарантії, особливості працевлаштування та проходження державної служби такими особами, хоча в них, на наш погляд, є необхідність. Відтак, цілком вірогідними стають ситуації, коли особа після обов'язкового працевлаштування на державну службу буде незадоволена рівнем своєї посади та/або рівнем заробітної плати і, відповідно, буде не зацікавлена у тому, щоб працювати сумлінно та ефективно, і намагатиметься якомога швидше піти з державної служби.

2. Положення проекту не є однозначними стосовно видів та обсягів виплат громадянам за договорами, про які йдеться у новій ст. 48² Закону. Адже у ній одночасно йдеться і про «стипендії», і про «навчання за кордоном за кошти державного бюджету», і про «вартість навчання та інші матеріально-технічні видатки держави».

У ч. 16 нової ст. 48² Закону передбачається, що «особа, яка після завершення навчання за кордоном за кошти державного бюджету відмовились від вступу на державну службу, *зобов'язана компенсувати вартість навчання та інші матеріально-технічні видатки держави на її навчання із урахуванням інфляції*». Цим формулюванням охоплюється не лише сума стипендії, але й якісь інші видатки, склад та розмір яких викликає запитання (наприклад, що мається на увазі під «вартістю навчання»), а тому в цій частині положення проекту потребують доопрацювання. При цьому варто враховувати, що під стипендією зазвичай розуміється постійна грошова виплата, що надається регулярно (як правило, щомісяця) учням і студентам середніх спеціальних та вищих навчальних закладів, а також аспірантам та докторантам за умови успішного навчання. Виплата стипендії може припинятися, якщо не виконується умова успішності навчання, *проте ця грошова виплата не може бути поворотною*.

Також вважаємо за необхідне звернути увагу на невідповідність між собою приписів ч. 8 та ч. 16 нової ст. 48² Закону. Виходячи з їх аналізу неможливо дійти однозначного висновку, чи особа має компенсувати вартість навчання та інші витрати лише у тому випадку, коли вона відмовилася від вступу на державну службу відповідно до вимог ч. 16 ст. 48², чи у всіх випадках невиконання зобов'язань, визначених у ч. 9 цієї ж статті, адже ч. 8 ст. 48² передбачає, що одночасно укладаються договір про надання стипендії та договір застави майна, яке є гарантією компенсації вартості навчання та інших матеріально-технічних видатків держави для відправлення особи на навчання за кордон *у випадку невиконання нею умов договору про надання стипендії*.

3. Вимога про укладення договору «застави майна», про який йдеться у ч. 8 нової ст. 48² Закону, означає, що насправді можливість одержання від держави стипендій для навчання за кордоном матимуть лише ті особи, які спроможні надати певне майно (причому досить значної вартості) як предмет застави, що для осіб молодого віку скоріше є рідкісним винятком, аніж правилом.

4. Відповідно до ч. 3 ст. 43 Конституції України використання примусової праці забороняється. Водночас, приписи нової ст. 48² Закону не передбачають поважних причин, за наявності яких особа, яка пройшла навчання за кордоном за кошти державного бюджету, може не вступити в трудові відносини на державній службі до закінчення трьох років або достроково їх припинити (наприклад, важка хвороба, тяжкі сімейні обставини, тощо).

5. Варто звернути увагу, що згідно з ч. 3 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України «у разі внесення законопроекту, проекту іншого акта, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету (надходжень бюджету та/або витрат бюджету), суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки)». Аналогічний за змістом припис міститься у ч. 1 ст. 27 Бюджетного кодексу України. Натомість у п. 5 пояснювальної записки до проекту лише зазначено, що «реалізація проекту Закону України «Про державну службу» щодо надання стипендії для навчання осіб в провідних навчальних закладах світу та подальшого вступу на державну

службу» *потребує додаткових витрат з Державного бюджету України на 2020 рік*», проте жодних розрахунків не наведено.

6. До приписів проекту можуть бути висловлені також зауваження техніко-юридичного характеру.

6.1. У п. 2 Розділу I проекту пропонується доповнити Закон новою ст. 48² «Стипендія для навчання за кордоном за кошти державного бюджету», що порушує правила законодавчої техніки з точки зору порядку нумерації статей. Адже чинна редакція Закону містить ст. 48, проте не містить ст. 48¹, отже, включення до тексту Закону нової статті з порядковим номером 48² не є коректним.

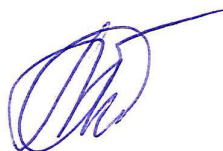
6.2. Проект містить ряд оціночних понять, зміст яких може розумітись неоднаково, чого варто уникати. Зокрема, мова йде про «експертів в сферах, що відповідають затвердженям Кабінетом Міністрів України пріоритетним напрямкам реформування» (ч. 6 нової ст. 48² Закону). Нечітко сформульована також вимога до стипендіатів *«успішно завершити курс навчання за кордоном»* (ч. 9 нової ст. 48² Закону).

6.3. Не є зрозумілим зміст та практичне призначення ч. 15 запропонованої нової ст. 48-2 Закону. Адже в проекті (принаймні в інших його положеннях) не йдеться про направлення для навчання за кордон осіб, які *уже перебувають на державній службі*.

Узагальнюючий висновок: за результатами розгляду у першому читанні законопроект доцільно повернути суб'єктам права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

Керівник Головного управління

Вик.: І. Лагус, О. Мірошніченко



С. Тихонюк