До реєстр. № 4531

(друге читання)

**ЗАУВАЖЕННЯ**

**до проекту Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів на зайняття посад державної служби та інших питань державної служби**

(реєстр. № 4531)

У Головному юридичному управлінні в межах фактично наданого часу (законопроект надійшов до Головного управління 15 лютого 2021 року о 17 год. 19 хв.) розглянуто проект Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів на зайняття посад державної служби та інших питань державної служби, підготовлений Комітетом Верховної Ради України з питань з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування до розгляду у другому читанні.

Як зазначено в пояснювальній записці, метою проекту Закону є відновлення конкурсів на зайняття посад державної служби.

Разом з тим, у низці положень законопроекту не враховано вимог Конституції України, відтак з приводу змісту підготовленого до другого читання проекту слід зауважити таке.

1. Пунктами 1-3 розділу І проекту пропонується виключити з тексту Закону України «Про державну службу» статтю 871, якою визначені додаткові підстави припинення державної служби окремих державних службовців за ініціативою суб’єкта призначення, та виключити посилання на цю статтю в окремих статтях Законів України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Кабінет Міністрів України», якими регулюються питання проходження державної служби у Секретаріаті Кабінету Міністрів України, апаратах міністерств та апаратах інших центральних органів виконавчої влади.

Для досягнення мети проекту пунктом 4 його розділу І передбачається виключення пункту 8 розділу ІІ «Прикінцеві положення» Закону України від 13 квітня 2020 року № 553-IX «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», яким тимчасово, у зв’язку із здійсненням заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), була зупинена дія законів України «Про державну службу» та «Про центральні органи виконавчої влади» «в частині проведення конкурсів на посади державної служби за результатами конкурсу».

Натомість, у пункті 2 розділу ІІ «Прикінцеві та перехідні положення» проекту викладено порядок та строки здійснення процедур, пов’язаних з:

1. поновленням проведення конкурсів на посади державної служби;

2) припиненням дії контрактів про проходження державної служби, укладених на період дії карантину;

3) проведенням спеціальної перевірки стосовно осіб, які призначатимуться на посади державної служби або в органах місцевого самоврядування після припинення дії контракту про проходження ними державної служби на період дії карантину, стосовно яких вже проводилася спеціальна перевірка під час укладання відповідного контракту;

4) перебуванням на державній службі державних службовців, зарахованих за штат відповідно до частини першої статті 871 Закону України «Про державну службу».

Таким чином проектом передбачається, що основна мета Закону має бути досягнута шляхом виконання норм, які будуть міститись в прикінцевих положеннях закону про внесення змін до низки законів, після чого цей закон має вичерпати свою дію.

Такий спосіб викладення норм матеріального права суттєво ускладнить доступ громадян до змісту відповідних правових норм, що не враховує вимог юридичної визначеності та передбачуваності закону (принцип верховенства права згідно зі статтею 8 Конституції України), а також не відповідає правилам законодавчої техніки. Натомість зазначені положення проекту слід викласти шляхом внесення змін до перехідних положень відповідно законів України «Про державну службу», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Кабінет Міністрів України», «Про запобігання корупції».

2. Змінами до пункту 1 частини першої статті 51 Закону України «Про державну службу» передбачено заміну слів «постійно діючий допоміжний орган, утворений Президентом України» на слова «постійно діючий допоміжний орган, допоміжні, консультативно-дорадчі органи, утворені Президентом України».

Проте, на нашу думку, в контексті Закону України «Про державну службу» мова може йти лише про постійно діючі допоміжні, консультативно-дорадчі органи, утворені Президентом України, в яких є посади державної служби. Відтак вважаємо за доцільне викласти заміну слів в такій редакції: «постійно діючі допоміжні, консультативно-дорадчі органи, утворені Президентом України».

3. Змінами до статті 91 Закону України «Про державну службу» передбачено, що повноваження керівника державної служби у Державному бюро розслідувань здійснюють Директор Державного бюро розслідувань та директори територіальних управлінь бюро розслідувань.

Проте таке положення створює неузгодженість між статтею 142 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», якою встановлені спеціальні звання осіб рядового і начальницького складу Державного бюро розслідувань, та пунктом 17 частини третьої статті 3 Закону України «Про державну службу», яким встановлено, що цей Закон не поширюється на працівників, яким присвоюються спеціальні звання.

4. Оскільки останнє речення підпункту 6 пункту 2 розділу ІІ проекту стосується державних службовців, яких призначено на посади державної служби за результатами добору та яких до набрання чинності цим Законом зараховано за штат, вбачається за доцільне перенести його до підпункту 7 цього пункту, в якому йдеться про цю категорію працівників.

5. Підпунктом 1 пункту 1 розділу І законопроекту частина четверта статті 9 Закону України «По центральні органи виконавчої влади» викладається в новій редакції, якою запроваджуються додаткові обмеження щодо виконання обов’язків міністра, якщо посада міністра є вакантною.

Так, згідно з абзацами третім і четвертим нової редакції цієї частини «у випадку, якщо посада міністра є вакантною більше 60 днів, забороняється покладення на першого заступника міністра, заступників міністра виконання обов’язків міністра, визначених пунктами 1 (крім очолювання міністерства), 2, 5, 7, 8, 9, 11, 12, 121, 14, 15, 21, 24, 27 частини другої статті 8 цього Закону, а також пунктами 3, 6, 7, 8, 11, 12, 21 частини другої статті 18 цього Закону.

У випадку, якщо посада міністра є вакантною більше 60 днів, одна і та ж особа, яка займає посаду першого заступника міністра або заступника міністра, не може виконувати обов’язки міністра більше 30 днів».

Варто зауважити, що запропонованими змінами в зазначений Закон закладаються внутрішні суперечності. Так, особа, на яку можуть покладатися обов’язки очолювати міністерство, організовувати та контролювати виконання міністерством Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, забезпечувати виконання зобов'язань, взятих за міжнародними договорами України, позбавляється таких визначальних для належної діяльності будь-якого центрального органу виконавчої влади повноважень як прийняття рішення щодо розподілу бюджетних коштів, головним розпорядником яких є міністерство, та підписання наказів міністерства.

Крім цього, така особа уповноважується забезпечувати формування державної політики у відповідній сфері та контролювати її реалізацію центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується нею, однак позбавляється права видавати обов'язкові до виконання центральними органами виконавчої влади накази та доручення з питань, що належать до сфери діяльності центрального органу виконавчої влади.

Зазначене, всупереч принципу верховенства права (стаття 8 Конституції України), створює юридичну невизначеність, оскільки позбавляє особу, на яку покладаються відповідно до Закону повноваження міністра, механізмів реалізації цих повноважень.

6. Підпунктом 1 пункту 2 розділу І законопроекту стаття 9 Закону України «Про Кабінету Міністрів України» доповнюється новою частиною чотирнадцятою, згідно з якою «одна і та ж кандидатура на посаду члена Кабінету Міністрів України не може бути подана більше трьох разів протягом року, а також тричі поспіль протягом поточного скликання Верховної Ради України».

Разом з тим, з тексту запропонованого положення не зрозуміло:

1) коли буде починатися відлік річного терміну: з 1 січня календарного року чи з дня першого відхилення парламентом запропонованої кандидатури;

2) чи стосуються нові обмеження однієї і тієї ж вакантної посади члена Кабінету Міністрів України, чи особу, кандидатуру якої відхилено парламентом, не можна пропонувати на будь-яку іншу вакантну посаду члена Кабінету Міністрів України;

3) чи стосуються зазначені обмеження одного і того ж складу Кабінету Міністрів України (однієї і тієї ж коаліції депутатських фракцій у Верховної Ради України, одного і того ж Прем’єр-міністра України), чи зазначена кандидатура не може пропонуватися також і до іншого складу Уряду (іншою коаліцією депутатських фракцій у Верховної Ради України, іншим Прем’єр-міністром України), якщо її протягом року було тричі відхилено парламентом.

Окрім того, з огляду на конституційний порядок формування Кабінету Міністрів України, де ключову роль в цьому питанні відведено коаліції депутатських фракцій у Верховної Ради України (частина сьома статті 83 Конституції України), видається безпідставним запровадження запропонованих законодавчих обмежень.

У разі необхідності запровадження законодавчого стимулювання оперативного заповнення вакансії за посадою міністра варто використовувати алгоритм, передбачений частиною четвертою статті 115 та пунктом 2 частини другої статті 90 Конституції України (тимчасове виконання повноважень Кабінетом Міністрів України, який склав повноваження перед новообраною Верховної Ради України або перебуває у відставці, можливе не довше ніж 60 днів). Тобто, не обмежуючи виконання обов’язків міністра за обсягом повноважень, обмежити його 2-місяних строком.

З урахуванням викладеного зміст запропонованої нової частини чотирнадцятої статті 9 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (в редакції законопроекту) не враховує вимоги юридичної визначеності закону як складової принципу верховенства права (стаття 8 Конституції України). Відтак, у разі прийняття Верховною Радою України зазначеного положення його зміст, з огляду на неоднозначність викладу, ймовірно, потребуватиме також роз’яснення чи тлумачення.

7. Згідно з підпунктом 8 пункту 2 розділу ІІ законопроекту «положення частини чотирнадцятої статті 9 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” та абзаців третього і четвертого частини четвертої статті 9 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” (у редакції цього Закону) не застосовуються до осіб, кандидатуру яких на посаду міністра було відхилено Верховною Радою України до набрання чинності цим Законом».

Звертаємо увагу, що виведення особи, кандидатуру якої на посаду міністра було відхилено Верховною Радою України до набрання чинності законопроектом як законом, з-під дії обмежень, передбачених зазначеними положеннями законопроекту, не відповідатиме принципу рівності перед законом, передбаченому частиною першою статті 24 Конституції України. А частина друга цієї ж статті Конституції України забороняє можливість надання особі привілеїв за будь-якою ознакою.

8. При підготовці проекту до розгляду парламентом у другому читанні він був доповнений положеннями, присвяченими порядку призначення на вакантну посаду міністра, строку та обсягу тимчасового виконання повноважень міністра першим заступником (заступником) міністра за умови, що посада міністра є вакантною.

Оскільки посади міністра та його заступників не належать до посад державної служби, а є політичними посадами, назва законопроекту, підготовленого до розгляду у другому читанні, не узгоджується з його змістом.

Крім цього, положення законопроекту були доповнені положеннями, які не були предметом розгляду парламенту у першому читанні та не відповідають його предмету правового регулювання, що не узгоджується з частиною першою статті 116 Регламенту Верховної Ради України, згідно з якою пропозиції і поправки до законопроекту, який готується до другого читання, можуть вноситися лише до того тексту законопроекту (розділів, глав, статей, їх частин, пунктів, підпунктів, абзаців, речень), який прийнятий Верховною Радою за основу; пропозиції і поправки повинні відповідати предмету правового регулювання законопроекту.

9. Абзацом четвертим пункту 3 розділу II «Прикінцеві положення» законопроекту Кабінету Міністрів України дано доручення «поінформувати Верховну Раду України у 2022 році про стан виконання цього Закону».

Підтримуючи необхідність запровадження повноцінного парламентського контролю ефективності впровадження прийнятих законів, звертаємо увагу, що Верховна Рада України і Кабінет Міністрів України як органи державної влади мають діяти відповідно до частини другої статті 19 Конституції України: лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Наразі статтею 15 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» передбачено, що «порядок планування діяльності Верховної Ради України з підготовки проектів законів, що регулюють господарські відносини та адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб’єктами господарювання, порядок розгляду цих проектів законів Верховною Радою України, порядок забезпечення принципу прозорості та врахування громадської думки у здійсненні Верховною Радою України державної регуляторної політики, а також порядок відстеження результативності та перегляду законів, що регулюють господарські відносини та адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб’єктами господарювання, визначаються законом про Регламент Верховної Ради України з урахуванням вимог цього Закону». А згідно із статтею 16 цього ж закону «Кабінет Міністрів України подає Верховній Раді України інформацію про здійснення державної регуляторної політики в системі органів виконавчої влади. Щорічні звіти Кабінету Міністрів України оприлюднюються шляхом їх опублікування в газетах «Голос України» та «Урядовий кур’єр».

Однак наразі ні Регламентом Верховної Ради України, ні Законом України «Про Кабінет Міністрів України» не визначено строки, порядок та критерії здійснення Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України оцінки стану виконання закону та подання відповідних звітів.

10. Звертаємо також увагу, що Верховна Рада України постановою від 4 лютого 2021 року № 1205-IX повернула Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування для доопрацювання та внесення на повторне друге читання проект Закону України про внесення змін до статті 91 Закону України «Про державну службу» (реєстр. № 3489), цілями та завданнями якого є законодавче закріплення повноважень керівника державної служби в Державному бюро розслідувань за Директором Державного бюро розслідувань та директорами територіальних управлінь Державного бюро розслідувань. Це та деякі інші положення законопроекту № 3489 повторюють за змістом приписи поданого на розгляд законопроекту. Відтак, необхідно врахувати зазначену обставину задля уникнення дублювання правових норм в нормативно-правових актах рівної юридичної сили.

Узагальнюючий висновок: законопроект може бути прийнятий у другому читанні з урахуванням висловлених зауважень.

Заступник Керівника

Головного юридично управління С. МІШУРА