До реєстр. № 4370-1 від 15.04.2016 р.

**З А У В А Ж Е Н Н Я**

до проекту Закону України про внесення змін до Закону України

«Про державну службу» щодо врегулювання окремих питань

проходження державної служби

У Головному юридичному управлінні розглянуто зазначений законопроект, підготовлений до другого читання, та висловлюються наступні зауваження та пропозиції.

1. Окремі положення проекту не враховують вимог Конституції України щодо організації місцевої виконавчої влади, зокрема:

1) абзацом шостим нової редакції частини третьої статті 91 чинного Закону (абзац десятий пункту 8 розділу І законопроекту) передбачається, що «*комісія з питань державної служби голів місцевих державних адміністрацій… утворюється Президентом України з рівного числа осіб, визначених Президентом України і Кабінетом Міністрів України. Положення про комісію з питань державної служби голів місцевих державних адміністрацій, її персональний склад та порядок проведення конкурсу затверджуються Президентом України*». При цьому, однак, не враховано вимогу пункту 31 частини першої статті 106 Конституції України, згідно з якою Президент України здійснює лише ті повноваження, що визначені Конституцією України, та на необхідності виконання якого неодноразово наголошував Конституційний Суд України[[1]](#footnote-1). Крім того, оскільки відповідно до Конституції України (частина четверта статті 118) подання про призначення голови місцевої державної адміністрації вносить Президенту України саме Кабінет Міністрів України, вважаємо, що затверджувати положення про комісію з питань державної служби голів місцевих державних адміністрацій, порядок проведення конкурсу цією комісією та формувати її склад має Кабінет Міністрів України, а не Президент України. Звертаємо увагу, що відповідно до пункту 28 статті 106 Конституції України Президент України може створювати консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби лише на виконання своїх повноважень. Повноваження ж по відбору кандидатів, яке завершується внесенням подання про призначення голови місцевої державної адміністрації згідно з Конституцією України віднесено до компетенції Кабінету Міністрів України, а не Президента України;

2) згідно з абзацом п’ятнадцятим нової редакції частини третьої статті 91 Закону «*Комісія з питань державної служби голів місцевих державних адміністрацій проводить конкурс на зайняття вакантних посад заступників голів обласних державних адміністрацій*». Це положення, однак, не відповідає частині третій статті 118 Конституції України, відповідно до якої склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій;

*3)* відповідно до абзацу дев’ятнадцятого нової редакції частини третьої статті 91 Закону «*оцінювання результатів службової діяльності голів місцевих державних адміністрацій здійснює Президент України».* Зазначене не враховує, однак, вимогчастини п’ятої статті 118 Конституції Українивідповідно до голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Тому оцінювання результатів роботи голів місцевих державних адміністрацій може здійснювати не лише Президент України, а й Кабінет Міністрів України, а результатів роботи голів районних та районних у містах місцеві державні адміністрації – ще й обласні та відповідні міські державні адміністрації.

2. Низка положень проекту не враховує вимоги юридичної визначеності, яка є складовою принципу верховенства права (стаття 8 Конституції України) та має на меті забезпечення передбачуваності застосування правової норми), ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці та неминуче призводить до сваволі. На необхідності дотримання цієї вимоги неодноразово наголошував Конституційний Суд України[[2]](#footnote-2). Це стосується, зокрема:

1) нового абзацу пункту 2 частини другої статті 6 Закону (абзаци сім та вісім пункту 1 розділу І законопроекту), яка відносить до категорії «Б» посади керівників та заступників керівників структурних підрозділів у складі інших підрозділів місцевих державних адміністрацій. При цьому, однак, аналогічні посади в інших органах (і, зокрема, в органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України), будуть відноситися до категорії «В». Такий законодавчий підхід не ґрунтується також на вимогах формальної логіки, оскільки не співвідносить рівень відповідальності посадових осіб на вищезазначених посадах в загальнодержавних та місцевих органах державної влади з відповідними категоріями державної служби;

2) нова редакція частини четвертої статті 39 Закону (пункт 3 розділу І законопроекту) містить припис, згідно з яким «*Вищі ранги державних службовців (1, 2, 3 ранг категорії "А") присвоює Президент України. Інші ранги державним службовцям присвоює суб'єкт призначення, крім випадків, передбачених законом».* Проте, проект не містить положень, які дають розуміння про які саме винятки йдеться в цьому випадку, Тому вважаємо, що слова «*крім випадків, передбачених законом*» слід виключити;

3) стаття 91 чинного Закону називається «особливості проходження державної служби в окремих органах» і поширюється на низку посадових осіб органів державної влади, перелічених у її частині першій (в тому числі, зокрема, керівників апаратів (секретаріатів) Верховної Ради України, допоміжних органів, утворених Президентом України, Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, Антимонопольного комітету України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Вищої ради юстиції, Національного агентства з питань запобігання корупції, Ради національної безпеки і оборони України, Рахункової палати тощо). Однак, зміни, які пунктом 8 розділу І проекту пропонується внести до цієї статті, містять детальну процедуру призначення голів місцевих державних адміністрацій. При цьому порядок призначення інших посадових осіб, перелічених у частині першій цієї статті, ні чинною редакцією статті, ні поданим проектом не охоплюються, а регулюється спеціальними актами законодавства (наприклад, законами України «Про Конституційний Суд України», «Про Вищу раду юстиції», «Про Рахункову палату» тощо). У зв’язку з цим пропонуємо положення проекту, якими регулюється процедура призначення голів місцевих державних адміністрацій, виокремити в окремий пункт поданого на розгляд проекту як зміни до Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Крім того, необхідно також виключити абзац другий пункту 8 розділу І проекту (слова «***заступників голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій*,**»), оскільки дія цієї частини статті 91 чинного Закону не поширюється на посади заступників керівників інших органів (які, до того ж, є загальнодержавними), визначених цією частиною;

4) пунктом 2 розділу ІІ законопроекту Кабінету Міністрів України дається доручення «*у двотижневий строк з дня опублікування цього Закону:*

*підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законодавчих актів у відповідність із цим Законом.*

*привести свої нормативно-правові акти у відповідність з цим Законом».*

При цьому, однак, не враховано вимог частини восьмої статті 90 Регламенту Верховної Ради України, згідно з якою «якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в розділі "Перехідні положення" цього законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті».

3. Пунктом 7 розділу І проекту викладено в новій редакції пункт 1 частини першої статті 87 Закону України «Про державну службу».

Проте зміст цього пункту в запропонованій редакції, як і чинна норма, не відповідають назві цієї статті, оскільки пропозиція іншої роботи (не державної служби) також припиняє проходження державної служби, але не дає права державному службовцю, який відмовився від такої пропозиції, на отримання вихідної допомоги, передбаченої частиною четвертою цієї статті.

До того ж, запропонована редакція цього пункту, як і чинна, не узгоджені із положеннями частини третьої цієї статті, в яких йдеться про пропозицію саме «іншої посади» та правові наслідки відмови від такої пропозиції.

4. Абзацом вісімнадцятим частини третьої статті 91 Закону України «Про державну службу» (в редакції проекту) передбачено, що учасник конкурсу, який не пройшов конкурсний відбір, має право оскаржити рішення конкурсної комісії до суду. Таке оскарження не перешкоджає призначенню переможця конкурсу на відповідну посаду державної служби.

З цього приводу варто зазначити, що порушені в абзаці питання мали б бути предметом регулювання статті 28 Закону України «Про державну службу», яка передбачає порядок оформлення та оприлюднення результатів конкурсу, а також порядок оскарження рішень конкурсної комісії.

Крім того, на відміну від редакції частини п’ятої статті зазначеного Закону запропоновані положення не містять строків оскарження рішення конкурсної комісії. З метою юридичної визначеності норми вважаємо, що строк оскарження має бути визначений в проекті та бути таким, як передбачений статтею 28 зазначеного Закону або таким, як передбачений у Кодексі адміністративного судочинства України, оскільки ці строки є різними.

Положення абзацу «Таке оскарження не перешкоджає призначенню переможця конкурсу на відповідну посаду державної служби», на нашу думку, потребує узгодження із статтею 117 Кодексу адміністративного судочинства України (забезпечення адміністративного позову), зміни до якого проектом не передбачені.

Звертаємо також увагу, що відповідно до статті 92 Конституції України судочинство в Україні має визначатися виключно законами України і такими законами є процесуальні кодекси. Отже, будь-які питання, пов’язані із зверненням до суду, в тому числі і строками такого звернення, мають бути врегульовані у відповідному процесуальному кодексі.

***Узагальнюючий висновок.*** Законопроект може бути прийнятий у другому читанні з урахуванням зауважень Головного юридичного управління.

Заступник Керівника

Головного управління С. МІШУРА

1. Наприклад, рішення Конституційного Суду України від 10 квітня 2003 року N 7-рп/2003, від 7 квітня 2004 року N 9-рп/2004, від 16 травня 2007 року N 1-рп/2007, від 2 жовтня 2008 року N 19-рп/2008, від 8 жовтня 2008 року N 21-рп/2008, 17 грудня 2009 року N 32-рп/2009 тощо. [↑](#footnote-ref-1)
2. див. рішення Конституційного Суду України рішення від 22 вересня 2005 року №5-рп/2005, від 29 червня 2010 року №17-рп/2010, від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010, від 11 жовтня 2011 року №10- рп/2011 тощо [↑](#footnote-ref-2)