**ВИСНОВОК**

**на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення проходження державної служби»**

У Головному управлінні розглянуто поданий законопроект, в якому пропонується внести зміни: до ст. 49-2 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП); до ст. 50 Закону України «Про зайнятість населення»;
до ст. ст. 45, 56-58 Закону України «Про запобігання корупції»; до
ст. ст. 2, 3, 7-9, 13-17, 19, 20, 23-25, 28-31, 31-1, 34, 37, 39, 40, 43, 44, 48-53 та ст. ст. 59, 63, 65, 66, 77, 84, 87, 87-1 та до п. 14 розділу ХІ «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про державну службу» (далі – Закон) та доповнити його приписи новою ст. 29-1. Крім того, пропонується виключити п. 8 розділу ІІ «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» (Відомості Верховної Ради України, 2020 р., № № 19, ст. 126; із змінами, внесеними Законом України від 13 травня 2020 року № 591-IX).

За результатами розгляду даного проекту Головне управління вважає за необхідне зазначити наступне.

**1.** Значна частина новел проекту спрямована на усунення недоліків та прогалин і, на наш погляд, сприятиме покращенню правового регулювання питань державної служби. Зокрема, у положеннях пп. 7 п. 4 розділу І проекту передбачається, що Комісія з питань вищого корпусу державної служби діє на засадах політичної неупередженості та політичної нейтральності, та те, що членом Комісії не може бути особа, яка обіймає посаду, визначену ч. 3 ст. 3 Закону (новий абз. 8 ч. 2 ст. 14 Закону); у пп. 25 п. 4 розділу І проекту слушно уточнюється, що не вважається зміною істотних умов державної служби зміна назви структурного підрозділу державного органу або посади, не пов’язана із зміною функцій державного органу та основних посадових обов’язків (новий абз. 7 ч. 3 ст. 43 Закону). Заслуговують на підтримку зміни до ч. 3 ст. 87 Закону щодо деталізації процедури припинення державної служби за ініціативою суб’єкта призначення (пп. 38 п. 4 розділу І проекту) та виключення ст. 87-1 Закону, що внормовує додаткові підстави припинення державної служби окремих державних службовців за ініціативою суб’єкта призначення (пп. 39 п. 4 розділу І проекту). Позитивно слід оцінити новації щодо кадрового резерву (пп. 17 п. 4 розділу І проекту – нова ст. 29-1 Закону).

Крім того, в положеннях пп. 14 п. 4 розділу І проекту вдало уточнені приписи щодо оприлюднення інформації стосовно посади, яка стала вакантною, або про відсутність переможця конкурсу (абз. 2 нової редакції ч. 2 ст. 23 Закону).

Разом з тим, слід звернути увагу на те, що частина новел, передбачених проектом, вже була предметом розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України. Так, 3 липня 2020 року Верховною Радою України у другому читанні та в цілому прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо кандидатського резерву» (законопроект реєстр. № 3491), яким вже передбачено запровадження кандидатського резерву та виключення п. 8 розділу ІІ «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України
«Про Державний бюджет України на 2020 рік».

**2.** Ряд положень проекту викликає зауваження чи є дискусійним.

2.1. Низкою положень проекту передбачено здійснення нормативного врегулювання багатьох аспектів державної служби підзаконними нормативно-правовими актами. З огляду на вимоги п. 12 ч. 1 ст. 92 Конституції України, за якими організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби мають визначатися виключно законами України, вважаємо, що обсяг питань, віднесений у проекті до сфери урядової правотворчості, є надмірним і знижує рівень гарантування прав громадян при проходженні державної служби, стабільності та передбачуваності нормативного регулювання відповідних правовідносин. Тому вважаємо, що питання порядку проведення спеціальної перевірки (пп. 3 п. 3 розділу І проекту), встановлення критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції із забезпечення діяльності державного органу (пп. 2 п. 4 розділу І проекту), формування фонду оплати праці державних службовців (пп. 29 п. 4 розділу І проекту), формування і організації роботи з кандидатським резервом і кадровим резервом (пп. 17 п. 4 розділу І проекту), укладання контракту про проходження державної служби (пп. 20 п. 4 розділу І проекту), схема посадових окладів на посадах державної служби та правила преміювання державних службовців (пп. 30 розділу І проекту), принаймні, на базовому рівні, мають передбачатись нормами Закону.

2.2. В положеннях проекту зустрічаються випадки, коли не зазначено часові межі дії відповідних приписів чи відсутня конкретизація моменту, з якого в особи виникає право на звернення за захистом своїх прав.

Наприклад, в абз. 2 ч. 2 ст. 58 Закону України «Про запобігання корупції» передбачається, що у разі встановлення за результатами спеціальної перевірки факту розбіжностей у поданій декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік посадовою особою (органом), яка (який) організовує проведення спеціальної перевірки, надається можливість претенденту на посаду *протягом п’яти робочих днів* надати письмове пояснення за таким фактом (пп. 4 п. 3 розділу І проекту). Проте з редакції зазначеного абзацу незрозуміло, з якого моменту починається сплив вказаних п’яти робочих днів.

В абз. 1 ч. 6 нової редакції ст. 28 Закону передбачено, що кандидат, якого не визначено переможцем конкурсу, *має право оскаржити* рішення Комісії або конкурсної комісії до суду з підстав порушення умов або порядку проведення конкурсу, що могло істотно вплинути на його результати (пп. 16 п. 4 розділу І проекту). Крім того, у пп. 26 п. 4 розділу І проекту передбачено положення, за яким державний службовець матиме право звернутися до суду щодо оскарження висновку, який містить негативну оцінку за результатами оцінювання службової діяльності (ч. 7 нової редакції ст. 44 Закону). Натомість у проекті не міститься приписів, з яких може бути зрозуміло, протягом якого часу особа (кандидат) має право на відповідне оскарження.

2.3. У проекті пропонується передбачити можливість оскарження до суду не лише рішення про відмову у призначенні (обранні) на посаду за результатами спеціальної перевірки, а й *результати спеціальної перевірки* (зміни до абз. 7 ч. 2 ст. 58 Закону України «Про запобігання корупції» -
пп. 4 п. 3 розділу І проекту). Крім того, у ч. 7 нової редакції ст. 44 Закону
(пп. 26 п. 4 розділу І проекту) передбачається, що до суду може бути оскаржено *висновок, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання* службової діяльності. Однак не є зрозумілим, на яких підставах та якого змісту рішення має приймати суд у таких випадках, адже самі по собі відповідні обставини є лише юридичними фактами, які служать підставами для прийняття відповідних рішень щодо реалізації прав державних службовців.

2.4. У змінах до ст. 9 Закону пропонується змінити правила щодо виконання державним службовцем наказу (розпорядження), доручення. В цілому необхідність перегляду відповідних положень Закону можна підтримати, однак запропоновані у проекті новели також викликають сумніви і зауваження. Зокрема, передбачено, що державний службовець зобов’язаний виконувати накази (розпорядження), доручення керівника, видані в межах його повноважень, крім виконання наказів (розпоряджень), доручень *з явними ознаками кримінального правопорушення* (пп. 5 п. 4 розділу І проекту). Однак варто зважати на те, що виявлення в наказах/дорученнях явних ознак кримінального правопорушення потребує спеціальних знань. Передбачений в абз. 2 нової редакції ч. 6 ст. 9 Закону механізм, за яким у разі отримання наказу (розпорядження), доручення з *явними ознаками кримінального правопорушення* державний службовець зобов’язаний *повідомити у письмовій формі про це юридичну службу* державного органу, в якому він працює, також не є, на наш погляд, раціональним. Адже до компетенції таких служб, як правило, не відноситься правовий аналіз (кваліфікація) наказів (розпоряджень), доручень керівництва на предмет наявності в них складу кримінального правопорушення.

Крім того, положення абз. 3 ч. 6 ст. 9 Закону містить припис, за яким у разі недоведення керівником до відома державного службовця свого рішення щодо отриманих застережень виданий ним наказ (розпорядження), доручення вважається підтвердженим. Відтаккерівник може не відповідати державному службовцю на його застереження, а державний службовець зобов’язаний виконувати наказ (розпорядження), доручення, а інакше буде підданий дисциплінарному стягненню. Наявність цього механізму означає, що попередня процедура звернення працівника до юридичної служби та керівництва щодо оцінки законності наказів (розпоряджень, доручень), які він має виконувати, не має жодного сенсу.

2.5. У ч. 6 нової редакції ст. 28 Закону (пп. 16 п. 4 розділу І проекту) пропонується передбачити положення, за яким кандидат, якого не визначено переможцем конкурсу, *має право оскаржити* рішення Комісії або конкурсної комісії до суду з підстав порушення умов або порядку проведення конкурсу, що могло істотно вплинути на його результати, але при цьому оскарження рішення Комісії або конкурсної комісії *не зупиняє призначення переможця конкурсу на відповідну посаду* державної служби. Водночасвідповідно до п. 1 ч. 1 та ч. 2 ст. 30 Закону суб’єкт призначення протягом
10 календарних днів з дня набрання законної сили рішенням суду, яким встановлені порушення умов або порядку проведення конкурсу, та скасовуються результати конкурсу, приймає рішення про проведення повторного конкурсу.

У зв’язку з цим звертаємо увагу на те, що в проекті не пропонується способу врегулювання питання стосовно особи (кандидата), яка була визнана переможцем конкурсу, та була призначена на посаду державної служби.

2.6. Відповідно до ч. 7 ст. 28 Закону в редакції проекту «у разі встановлення факту порушення умов або порядку проведення конкурсу на зайняття посади державної служби категорій «Б» або «В», що могло істотно вплинути на його результати, *винні* у допущенні такого порушення державні службовці державного органу, в якому проводився конкурс, *притягаються до відповідальності у порядку, встановленому цим Законом*». Однак слід зауважити, що самим Законом окремого порядку для таких випадків не встановлено.

Окрім того, в проекті також відсутні положення, які б врегульовували питання щодо притягнення до відповідальності членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби у разі вчинення аналогічних порушень при проведенні конкурсів на посади державної служби категорій «А».

2.7. Проектом пропонується встановити неподання особою, визначеною переможцем конкурсу, не пізніше ніж через 14 календарних днів з дня оприлюднення результатів конкурсу на Єдиному порталі вакансій державної служби до державного органу заяви про призначення та необхідних для цього документів є підставою для визнання особи «такою, що відмовилася від зайняття посади державної служби» (нова редакція ч.1 ст.31 Закону).

При цьому, вказані вище положення проекту не враховують ситуацій, коли відповідні документи неможливо подати з об'єктивних причин (наприклад, у разі втрати їх оригіналів, що потребуватиме часу для їх відновлення, знаходження особи на лікуванні тощо).

2.8. Потребує уточнення зміст нового п. 12-1, яким пропонується доповнити ч. 2 ст. 17 Закону (пп. 10 п. 4 розділу І проекту), адже з його формулювання складається враження, що йдеться про тимчасове повноваження керівника державної служби в органі, тоді як норми закону є нормами постійної дії, та містять приписи, що не обмежені в часі, якщо інше не передбачено в самому законі.

2.9. У пропонованому новому абз. 7 ч. 2 ст. 20 Закону (пп. 12 п. 4
розділу І проекту) передбачено, що особа, яка претендує на зайняття посади керівника державної служби в державному органі, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, крім загальних вимог, передбачених пунктом 1 цієї частини, також повинна володіти однією з таких іноземних мов: англійська, німецька, французька, іспанська. Вважаємо зазначені положення доволі спірними, оскільки знання цих мов для керівника державної служби в державному органі, який у своїй професійній діяльності їх не застосовує, а функції такого органу не пов’язані із використанням іноземних мов, не може розглядатися як коректна загальна вимога до осіб, які претендують на зайняття посади керівника державної служби. При цьому, у разі необхідності відповідна вимога може бути встановлена при визначенні спеціальних вимог на відповідну посаду державної служби.

2.10. У новій редакції ст. 24 Закону (пп.14 п. 4 розділу І проекту) пропонується уточнити умови скорочення посад державної служби і встановити, що вакантні посади, на які протягом одного року не здійснено призначення, підлягають скороченню шляхом зменшення граничної чисельності державних службовців державного органу на відповідну кількість таких вакантних посад (за чинною редакцією скороченню підлягають посади державної служби, на які протягом одного року не оголошено конкурс).

Зазначений механізм (як чинний, так і запропонований у проекті) є дискусійним. На нашу думку, основною підставою скорочення посади державної служби має бути втрата необхідності у закріплених за посадою функціях. Непризначення ж на посаду (як і неоголошення конкурсу) містить ризик суб’єктивізму і штучності при прийнятті/неприйнятті рішень про призначення (конкурс) безвідносно до потреб державної служби.

При цьому, вказаними вище положеннями не передбачено жодних винятків при скороченні відповідних посад. Зокрема, мова йде про посади керівників державних органів, керівників структурних підрозділів (порядок скорочення таких посад в проекті відсутній), посади тимчасово відсутніх державних службовців, за яким зберігається посада державної служби (наприклад, у разі перебування державного службовця у відпустці для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку), а також випадків, коли певна особа вже була відібрана за конкурсом, але її з певних причин ще не призначили.

Крім того, слід звернути увагу на відсутність у нормі *чітко означеного моменту*, з якого має починатись відлік одного року (тобто, з дня, коли відповідна посада стала вакантною).

Тому вважаємо, що положення ст. 24 Закону потребують повного перегляду, а запропоновані «уточнення» невдалих приписів про скорочення посад державної служби не роблять відповідну норму прийнятною.

2.11.Проектом *передбачається виключення* зі ст. 44 Закону (шляхом викладення вказаної статті у новій редакції) *положень, які встановлюють*, що *порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності* державних службовців затверджується Кабінетом Міністрів України, а керівник державної служби в апараті органу законодавчої та судової влади може проводити оцінювання результатів службової діяльності державних службовців з урахуванням особливостей проходження державної служби в апараті таких органів.

Зазначене *призведе до неможливості проведення оцінювання* результатів службової діяльності державних службовців (оскільки на рівні Закону порядок проведення такого оцінювання не визначено) та врахування (у разі його проведення) особливостей проходження державної служби в апаратах органів законодавчої та судової влади.

2.12. Проектом також пропонується виключити положення щодо звільнення державного службовця із служби у разі отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності (зміни до ст. 44 Закону).

Відповідні зміни, як зазначено у порівняльній таблиці до проекту, «спрямовані на убезпечення від застосування оцінки результатів діяльності державних службовців як засобу їх звільнення з посад, оскільки метою такого процесу є покращення поточної роботи державних органів, визначення компетентностей державних службовців, які потребують покращення, або, навпаки, дають можливість для їх просування по службі».

З цього приводу слід зауважити, що необхідність залишення на державній службі осіб, які мають негативну оцінку за результатами оцінювання їх службової діяльності, зокрема, у випадках отримання двох та більше таких оцінок поспіль, є дискусійною.

При цьому, відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 87 Закону *однією з підстав для припинення державної служби за ініціативою* суб’єкта призначення *є отримання* державним службовцем *негативної оцінки* за результатами оцінювання службової діяльності (зміни до вказаних положень у проекті відсутні). Тобто, у разі прийняття запропонованих змін, суб’єкт призначення матиме можливість ініціювати звільнення державного службовця з огляду на отримання ним негативної оцінки на власний розсуд, що може призвести до випадків, коли стосовно одних державних службовців буде прийматися рішення про звільнення з посад, а щодо інших – ні.

 2.13. Законопроектом пропонується замість існуючого визначення «функції з обслуговування» запровадити нове – «функції із забезпечення діяльності державного органу - діяльність працівників державного органу, до основних посадових обов’язків яких, у переважній більшості, не належить здійснення повноважень, безпосередньо пов’язаних з виконанням завдань і функцій, визначених частиною першою статті 1 цього Закону, та яка передбачає здійснення повноважень, пов’язаних із забезпеченням належних умов функціонування державного органу» (зміни до п. 8 ч. 1 ст. 2 Закону). На нашу думку, визначення, передбачене у чинній редакції вказаного закону, є більш вдалим, адже чітко відокремлює функції з обслуговування від здійснення повноважень, безпосередньо пов’язаних з виконанням завдань і функцій державної служби. Натомість запропонована редакція визначення оперує поняттям «у переважній більшості», яке, в свою чергу, не дає чіткого розуміння того, які функції стосуватимуться державної служби, а які забезпечення діяльності державного органу.

**3.** У змінах до ст. 57 Закону України «Про запобігання корупції» пропонується виключити автобіографію з переліку документів, що має подавати особа, яка претендує на зайняття посади, для проведення спеціальної перевірки. Також пропонується *замінити вимогу подання копій*: паспорта громадянина України; документів про освіту, вчені звання та наукові ступені; військового квитка або посвідчення особи військовослужбовця (для військовослужбовців або військовозобов’язаних), *на вимогу подання лише реквізитів зазначених документів* (пп. 3 п. 3 розділу І проекту). В пояснювальній записці до проекту відсутнє обґрунтування необхідності прийняття зазначених новел.

Зазначені пропозиції, на нашу думку, є недостатньо обґрунтованими, оскільки, на сьогодні не всі документи є в електронних реєстрах, а у багатьох державних службовців документи про освіту, вчені звання та наукові ступені були видані ще за часів УРСР, і інформація щодо них, як правило, знаходиться в державних архівах або в архівах ВНЗ. Крім того, при наданні особою, яка претендує на зайняття посади, реквізитів відповідних документів існує ризик допущення такими особами помилок, що, у такому випадку, призведе до значного ускладнення перевірки достовірності поданої інформації під час здійснення спеціальної перевірки. При цьому, досить важливим є і аналіз такого документу, як автобіографія особи, що претендує на посаду державної служби, де викладена інформація про такого кандидата.

Отже, відсутність автобіографії кандидата та подання ним лише реквізитів зазначених раніше документів, на наш погляд, ставить під сумнів повноту, об’єктивність та своєчасність проведення спеціальної перевірки особи, що претендує на посаду державної служби.

**4.** Законопроектом пропонується встановити систему просування державних службовців по службі, відповідно до якої державні службовці, які отримали відмінні оцінки за результатами оцінювання службової діяльності, протягом року з дня затвердження висновку щодо результатів оцінювання їх службової діяльності з відмінною оцінкою зможуть бути призначені *(переведені)* суб'єктом призначення або керівником державної служби *на вищу посаду державної служби*  у тому самому або іншому державному органі в межах займаної категорії посад, а також з урахуванням функціональної спрямованості відповідно до Каталогу типових посад державної служби. Таке призначення (переведення) здійснюватиметься з урахуванням професійної підготовки та професійних компетентностей державного службовця та лише за його згодою (нова редакція ч. 9 ст. 44 Закону).

При цьому, слід зазначити, що відповідно до ч. 1 ст. 41 Закону державний службовець з урахуванням його професійної підготовки та професійних компетентностей *може бути переведений без обов’язкового проведення конкурсу:*

1) *на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду в тому самому державному органі,* у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), - за рішенням керівника державної служби або суб’єкта призначення;

2) *на рівнозначну або нижчу вакантну посаду в іншому державному органі,* у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), - за рішенням суб’єкта призначення або керівника державної служби в державному органі, з якого переводиться державний службовець, та суб’єкта призначення або керівника державної служби в державному органі, до якого переводиться державний службовець.

Таким чином, запропонована редакція ч. 9 ст. 44 Закону, у якій передбачається можливість переведення на вищу посаду, не узгоджується із ч. 1 ст. 41 цього Закону, відповідно до якої переведення може бути здійснено лише на рівнозначну або нижчу посаду.  Внесення відповідних змін до ч. 1 ст. 41 Закону законопроектом не пропонується.

Якщо ж суб'єкт права законодавчої ініціативи передбачав, що просування шляхом переведення проводитиметься без проведення обов'язкового конкурсу, то про це необхідно було зазначити у згаданій вище ч. 9 ст. 44 та передбачити відповідний виняток (просування без конкурсу) у ч. 1 ст. 41 Закону.

В іншому випадку (просування шляхом переведення із проведенням конкурсу) не несе за собою жодної змістової новизни, адже й відповідно до чинного законодавства державний службовець може зайняти вищу посаду державної служби за результатами конкурсу.

**5.** Низку зауважень викликають новели проекту стосовно питань оплати праці державних службовців.

5.1. У положеннях пп. 29 п. 4 розділу І проекту викладені зміни до
 ст. 50 Закону, де пропонується встановити, що «заробітна плата державного службовця залежить від його *кваліфікації та досвіду, важливості і складності роботи на посаді, міри покладеної відповідальності, результативності, ефективності та якості виконання обов’язків*».

Проте всупереч зазначеним загальним засадам у проекті передбачається скасування диференційованого підходу за вказаними критеріями шляхом виключення із структури заробітної плати державних службовців таких складових, як: надбавка за ранг; місячна премія відповідно до особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу (залишається тільки квартальна премія); додаткові стимулюючі виплати. За таких обставин незрозумілим постає значення рангів для державних службовців, оскільки вони жодним чином не характеризуватимуть їх службової діяльності, а носитимуть суто церемоніальний характер.

Крім того, пропонується зменшити надбавки за вислугу років на державній службі з 3 до 2 відсотків посадового окладу державного службовця за кожний календарний рік стажу державної служби, але не більше 30 відсотків посадового окладу (зараз – 50 відсотків). Зазначена пропозиція є сумнівною з точки зору її відповідності положеннями ч. 3 ст. 22 Конституції України, які передбачають, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

На наше переконання, урахування важливості і складності роботи, міри покладеної відповідальності за відповідною посадою переважно у розмірах *посадових окладів,* встановлених на основі класифікації посад державної служби, що міститься у Каталозі типових посад державної служби (що буде затверджуватись центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби) вочевидь *не дасть можливості здійснювати достатню оцінку результатів* роботи конкретного працівника на відповідній посаді.

Окрім того, проектом пропонується залишити залежність мінімального розміру посадового окладу на посаді державної служби від встановленого прожиткового мінімуму для працездатних осіб (ст. 51 Закону). У цьому зв’язку важливо звернути увагу на ту обставину, що концепція реформування системи оплати праці на державній службі з переходом до визначальної ролі у ній саме посадового окладу була започаткована із встановленням *мінімального розміру посадового окладу* на посаді державної служби у два розміри *мінімальної заробітної плати[[1]](#footnote-1).* Подальше суттєве *зменшення* цієї величини до двох розмірів *прожиткового мінімуму[[2]](#footnote-2)* для працездатних осіб, розмір якого встановлено законом на 1 січня відповідного календарного року (зараз він складає 2102 грн, відповідно мінімальний розмір посадового окладу – 4204грн.) вже мало наслідком нівелювання умов реформи, негативно позначилося на реалізації задекларованого при прийнятті Закону України «Про державну службу» завдання щодо підвищення рівня соціального та матеріального захисту державних службовців. З огляду на це існування надбавок і премій, додаткових виплат відігравало роль компенсаторного чинника від знецінення значення величини посадових окладів і певним чином дозволяло зберегти фахівців на державній службі.

При цьому, положення законопроекту містять приписи про скасування низки елементів заробітної плати державного службовця, але не містять гарантій того, що посадові оклади державних службовців будуть, при цьому, збільшені хоча б до того рівня, якого вони повинні були досягти відповідно до приписів початкової редакції Закону. Тому ці приписи проекту не враховують позицію європейських інституцій щодо оплати праці державних службовців, яка має розглядатись як засіб досягнення бажаних цілей організації та повинна бути достатньою для того, щоб *уникати загрози корупції* або їх участі у діяльності, несумісній з їх обов’язками (п. 12 Рекомендацій № R(2006) 6 Комітету Міністрів Ради Європи Державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі).

5.2. Крім того, слід наголосити, що започаткована останніми роками вибіркова заміна категорії мінімальної заробітної плати, яка є ключовим соціальним *стандартом у формуванні усієї системи оплати праці*, на категорію прожиткового мінімуму у визначенні розміру заробітної плати працівників державних органів свідчить про невиважений відхід від послідовного та стабільного регулювання цієї сфери, яке має ґрунтуватися на об’єктивних і системних підходах. Адже мінімальна заробітна плата є державною соціальною гарантією, *обов’язковою на всій території України* для підприємств, установ, організацій усіх форм власності і господарювання та фізичних осіб, які використовують працю найманих працівників
(ст. 95 КЗпП, ст. 3 Закону України «Про оплату праці»), за будь-якої системи оплати праці. Така вимога випливає і з положень Конвенції Міжнародної організації праці № 131 «Про встановлення мінімальної заробітної плати з особливим урахуванням країн, що розвиваються», ратифікованої Україною 19.10.2005, яка зобов’язує створити *систему встановлення мінімальної заробітної плати*, яка охоплювала б *усі групи найманих працівників*. У першій доповіді про застосування цієї Конвенції Україна повинна була перерахувати всі групи найманих працівників, які можуть не бути охопленими виконанням цієї статті, указуючи причини цього, і повідомляти в подальших звітах про стан свого законодавства й практики щодо неохоплених груп (ст. 1). Таким чином, виключення певних категорій працівників із координат вказаної системи свідчить про порушення державою взятих на себе міжнародних зобов’язань.

5.3. Пропозицію визначати схему посадових окладів на посадах державної служби Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (зміни до ст. 51 Закону), слід розглядати як остаточне *повернення до підзаконного регулювання* системи оплати праці державних службовців, всупереч спробі впровадити зрозуміле, чітке, спрямоване на забезпечення постійної прогнозованості ситуацій і правових відносин правове регулювання (як передбачено у Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1594(2007) «Про принцип верховенства права») на основі встановленого у Законі співвідношення посадових окладів державних службовців за групами (як це передбачалось у першій редакції Закону). Така зміна правил, на нашу думку, не сприятиме декларованій владою євроінтеграції з орієнтацією на законодавчу практику європейських країн, де ставки посадових окладів державних службовців встановлюються законом (наприклад, § 9 Закону про публічну службу Естонії та ін.) і базуються на основних державних стандартах (мінімальній заробітній платі – ст. 24 Закону про публічну службу Литви).

На нашу думку, подальший розвиток інституту державного управління відповідно до європейських стандартів та створення в Україні професійної, політично нейтральної та ефективної державної служби потребує такої системи оплати праці державних службовців, яка повною мірою буде виконувати стимулюючу, соціальну, регулюючу, вимірювально-розподільчу, а не тільки відтворювальну функції заробітної плати. При цьому, *структура та умови оплати праці в різних відомствах державного сектору мають бути подібними для посад із схожими функціональними обов’язками* (принаймні, для цивільних працівників) і внутрішньо узгодженими.

5.4. Окремої уваги потребує належне законодавче унормування визначення виваженого співвідношення розмірів заробітної плати різних категорій працівників держави, неспіврозмірність яких наразі намагаються вирішити встановленням обмежень складових оплати праці (надбавок, доплат і премій).

Необґрунтований та соціально несправедливий підхід до оплати праці державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, на тлі встановлених значних базових розмірів посадових окладів працівників окремих правоохоронних та судових органів доцільно переглянути у напрямку запровадження оптимального співвідношення між максимальним і мінімальним розміром заробітної плати.

У зв’язку з цим доречно зауважити, що співвідношення між заробітною платою вищої посадової особи і працівника найнижчої посади у світовій практиці має розумні межі (наприклад, у порівнянні заробітної плати президента і некваліфікованого працівника в США цей показник становить 20:1, прем’єр-міністра і некваліфікованого працівника в Японії - 8:1[[3]](#footnote-3)). При цьому, рівні та структура заробітних плат є або предметом переговорів з профспілками у країнах, де профспілкові організації є потужним інструментом захисту інтересів працівників сектору (Ірландія, Швеція, Данія), або визначаються централізовано урядовими структурами (зазвичай, це спеціалізовані установи, які займаються кадровим управлінням).

Рівні компресії заробітних плат (співвідношення між найнижчим та найвищим рівнями оплати) в межах державного сектору є нижчими, ніж у приватному секторі. Середній показник компресії заробітних плат у державному секторі становить 1:7 (за таким принципом побудована, наприклад, схема посадових окладів у Німеччині).

Вважаємо, що подальше реформування оплати праці державних службовців має здійснюватися не тільки шляхом підвищення ціни їх праці, а й встановлення *єдиних регуляторів і рівноцінних умов* відтворення робочої сили незалежно від сфери трудової діяльності.

5.5. Звертаємо увагу на те, що законопроект подано без врахування позицій соціальних партнерів, а саме – Спільного представницького органу сторони роботодавців на національному рівні та Спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні. Насамперед, у п. 2 пояснювальної записки до законопроекту лише повідомляється, що «проект Закону листом від 15 червня 2020 року № 4440/07.02.20 направлено до згаданих соціальних партнерів», проте інформація щодо врахування їх позицій відсутня.

**6.** Як зазначалося вище, проектом пропонується «з метою можливості активного пошуку та широкого залучення кандидатів для зайняття посад державної служби» запровадити, в тому числі, кадровий резерв (нова ст. 29-1 Закону).

Так, проект передбачає, що відповідні положення наберуть чинності з дня, наступного за днем опублікування Закону (пункт 1 розділу ІІ проекту).

Однак, зважаючи на те, що порядок формування і організації роботи з  кадровим резервом визначатиметься Кабінетом Міністрів України (тобто, на підзаконному рівні), відсутність відповідного нормативно-правового акту унеможливить застосування положень Закону з дня набрання ним чинності.

**7.** Окрім того, значна ***частина положень*** проекту ***не відповідають принципу правової визначеності***, який, як неодноразово наголошувалося у рішеннях Конституційного Суду України (наприклад, 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), є одним з визначальних елементів верховенства права.

Зокрема, мова йде про положення проекту, які стосуються:

Єдиної інформаційної системи управління людськими ресурсами, порядку її впровадження керівниками державної служби (в проекті відсутні положення, які б регулювали вимоги до цієї системи, порядок її утворення тощо);

Каталогу типових посад державної служби (в проекті відсутні положення, які б регулювали вимоги до цього каталогу, порядку застосування тощо);

методології оцінки цінності посади державної служби (в проекті відсутні будь-які положення щодо вказаної методології, окрім суб'єкта її затвердження (НАДС);

оскарження до суду результатів спеціальної перевірки та рішення про відмову у призначенні (обранні) на посаду за результатами спеціальної перевірки (зокрема, необхідності оскарження одночасно обох рішень чи кожного окремо, можливості призначення другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття посади державної служби тощо);

подання переможцем конкурсу «необхідних» документів  для призначення на посаду (відсутність чітко визначеного переліку документів створює можливості для довільного трактування і, як наслідок, можливості відмови переможцю у призначенні на посаду);

стратегії державного органу (на основі якої державному службовцю встановлюватимуться завдання для проведенні оцінювання результатів службової діяльності);

виплат за додаткове навантаження у зв’язку з виконанням обов’язків тимчасово відсутнього державного службовця або за вакантною посадою державної служби (зокрема, в частині суб'єкта, який встановлюватиме відповідні виплати, а також можливість їх встановлення кільком державним службовцям).

**8.** Окремі ***положення проекту*** також ***потребують техніко-юридичного доопрацювання***. Наприклад:

у пункті 1 розділу ІІ проекту при визначенні положень, які набиратимуть чинності окремо від набрання чинності Законом, не вказано про підпункти та пункти якого саме розділу проекту йде мова;

в змінах до 56 Закону України «Про запобігання корупції» вживається формулювання «центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику» в той час, коли у вказаному Законі використовується скорочення відповідного органу – Національне агентство.

Узагальнюючий висновок: законопроект потребує суттєвого доопрацювання.

Керівник Головного управління С. Тихонюк

Вик.: О. Карпенко, І. Лаврінчук, С. Бортнік, Т. Казнодій, В. Айвазовський

1. Встановлено Законом України «Про державну службу» від 17.11.2011 № 4050; закріплено чинним Законом у першій редакції з набиранням чинності з 01.01.2019 [↑](#footnote-ref-1)
2. В редакції Закону від 06.12.2016 [№ 1774-VIII](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1774-19/ed20170101#n345) [↑](#footnote-ref-2)
3. http://pidruchniki.com/16850303/ekonomika/osoblivosti\_oplati\_pratsi\_zarubizhnih\_ [↑](#footnote-ref-3)