

ВИСНОВОК ГРОМАДСЬКОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

від «5» квітня 2015 р.

Назва законопроекту	Про державну службу
Номер законопроекту	2490
Дата реєстрації	30.03.2015
Ініціатор законопроекту	Кабінет Міністрів України
Веб-адреса картки законопроекту на сервері ВРУ	http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571
Головний комітет ВРУ	Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування
Інші комітети	Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності та ін.
Етапи проходження законопроекту	Надано для ознайомлення (31.03.2015)
Висновок Головного науково-експертного управління ВРУ	Відсутній
Висновок профільного Комітету ВРУ	Відсутній
Інші висновки	Відсутні
Корупційна небезпечність проекту (за 5-бальною шкалою)	3
Суспільна важливість проекту (за 5-бальною шкалою)	3
Висновок та рекомендації	Виявлено корупційні ризики. Рекомендуємо направити законопроект до головного комітету для підготовки на повторне перше читання.

Виконавець: Роман Склярів, експерт Центру політичних студій та аналітики.

Перевірив: Микола Хавронюк, директор з наукового розвитку Центру політико-правових реформ, доктор юридичних наук, професор.

Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи - <http://pravo.org.ua/protydiia-koruptsii/metodolohiia-antykoruptsiinoi-ekspertyzy.html>

З іншими висновками громадської антикорупційної експертизи можна ознайомитись тут: <http://pravo.org.ua/protydiia-koruptsii/ekspertyza-zakonoproektiv-viii-sklykannia.html>

РЕЗУЛЬТАТИ ГРОМАДСЬКОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

Корупціогенні фактори

	Корупціогенний фактор	Кількість норм
1)	неправильне визначення функцій, повноважень (обов'язків) і відповідальності певних суб'єктів (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших осіб, на яких поширюється дія Закону «Про запобігання корупції»):	4
	- визначення компетенції за формулою «має право»;	1
	- широта дискреційних повноважень;	3
	- надмірна свобода підзаконної нормотворчості;	-
	- відсутність відповідальності за правопорушення;	-
2)	колізії і вади законодавчої техніки;	1
	- колізії;	-
	- корупціогенні вади законодавчої техніки;	1
3)	прогалини в регулюванні:	6
	- прогалини в нормах матеріального права;	5
	- відсутність або недостатність контролю і прозорості;	1
	- відсутність або недостатність адміністративних і судових процедур;	-
	- відсутність або недостатність конкурсних (аукціонних) процедур;	-
4)	неправильне визначення умов реалізації належного особи – одержувачу публічних послуг права (необґрунтовані обтяження при його реалізації) або умов виконання обов'язку;	-
5)	неправдиві цілі прийняття законопроекту.	-
	Всього	11

Задекларована суть законопроекту

Мета	Спосіб досягнення
Встановлення нових правових та організаційних засад державної служби як професійної, політично неупередженої діяльності на благо держави й суспільства, а також гарантування реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби.	Створення правових передумов для підвищення престижності державної служби, врегулювання статусу державного службовця, рівного доступу до державної служби, запровадження прозорого механізму прийняття на державну службу, створення Комісії з питань вищого корпусу державної служби.

Яким чином може працювати корупційна схема (у т.ч. хто може одержати неправомірну вигоду, а хто може постраждати):

Законопроект містить ряд корупційних ризиків, пов'язаних із:

- неврегульованістю питання персонального складу комісії для перевірки фактів порушення прав держслужбовця;
- неврегульованістю питання, за скільки днів до засідання Комісії з питань вищого корпусу державної служби щодо кадрових питань має оприлюднюватись оголошення про засідання і його порядок денний;
- наявністю «інших поважних причин», з яких держслужбовець, що перебуває на випробувальному терміні, може бути відсутній на роботі;

- відсутністю критеріїв для «особливо важливих особистих або сімейних обставин», які є підставою для не переведення держслужбовця в іншу місцевість;
- правом керівника державного службовця вносити або не вносити клопотання перед керівником державної служби про притягнення держслужбовця до дисциплінарної відповідальності;
- невизначеністю понять «систематичності» невиконання державним службовцем посадових обов'язків та «грубого порушення вимог щодо політичної неупередженості державного службовця»;
- невизначеністю, ким має бути уповноважена особа (яким має бути персональний склад комісії) для забезпечення проведення службового розслідування;
- наявністю «інших обставин», у зв'язку з якими повне відшкодування державним службовцем завданої ним шкоди буде необґрунтованим;
- незастосуванням до державних службовців, що перебувають у неоплачуваних відпустках, обмежень щодо сумісництва, встановлених Законом "Про запобігання корупції";
- використанням формулювання щодо підстав звільнення держслужбовців «а також з аналогічних підстав, визначених іншими законами»;
- невизначеністю підстав для застосування такого заходу дисциплінарного впливу до працівників дипломатичної служби як затримка до одного року у присвоєнні чергового дипломатичного рангу.

Ключові наслідки

Стаття Закону	Корупціогенний фактор	Наслідок
Ст. 11, ч. 2	Прогалини в регулюванні. У разі порушення наданих Законом прав або виникнення перешкод у реалізації таких прав державний службовець може подати керівнику державної служби відповідну заяву із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації. Керівник державної служби за заявою державного службовця може утворити комісію у складі не менше трьох осіб для перевірки викладених у заяві фактів. Водночас не визначено, хто може входити до персонального складу такої комісії.	Це створює передумови для ситуації, коли персональний склад такої комісії формується керівником держслужби під задалегідь визначене рішення, яке має прийняти комісія, у т.ч. з метою отримання неправомірної вигоди.
Ст. 16, ч. 4	Прогалини в регулюванні. Засідання Комісії з питань вищого корпусу державної служби щодо кадрових питань проводяться прозоро; оголошення про їх проведення, порядок денний і протоколи таких засідань оприлюднюються на офіційному веб-сайті ЦОВВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. Проте, за скільки днів до засідання має оприлюднюватись оголошення, у законопроекті не сказано.	Це створює передумови для ситуації, коли оголошення про проведення засідань Комісії з питань вищого корпусу державної служби та їх порядок денний оприлюднюється занадто пізно, що унеможливорює участь громадськості у них та створює корупційні ризики.
Ст. 34, ч.	Широта дискреційних повноважень.	Наявність «інших поважних

5	Якщо державний службовець у період випробування був відсутній на роботі у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, перебуванням у додатковій відпустці у зв'язку з навчанням <u>або з інших поважних причин</u> , строк випробування продовжується на відповідну кількість днів, протягом яких він фактично не виконував посадових обов'язків.	причин» як підстави для продовження строку випробування, незважаючи на відсутність держслужбовця, створює передумови для пропонування держслужбовцем, що проходить випробування, неправомірної вигоди своєму керівникові для врахування причини його відсутності як «поважної».
Ст. 40, ч. 3	Широта дискреційних повноважень. Не допускається переведення в іншу місцевість державного службовця — вагітної жінки або особи, яка є єдиним опікуном дитини до п'ятнадцяти років, а також державного службовця, якого у встановленому порядку визнано інвалідом. Не допускається таке переведення і в разі виникнення <u>особливо важливих особистих або сімейних обставин</u> у державного службовця.	Наявність «особливо важливих особистих або сімейних обставин» як підстави для не переведення держслужбовця в іншу місцевість створює передумови для пропонування держслужбовцем неправомірної вигоди посадовій особі, відповідальній за переведення, для врахування його особистих або сімейних обставин як «особливо важливих».
Ст. 62, ч. 3	Визначення компетенції за формулою «має право». Безпосередній керівник державного службовця <u>має право</u> вносити клопотання перед керівником державної служби про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку. Рамки цього права (умови, за яких клопотання не вноситься) не визначено.	Це створює передумови для пропонування держслужбовцем, що вчинив дисциплінарний проступок, неправомірної вигоди своєму безпосередньому керівникові, щоб той не вносив клопотання перед керівником державної служби про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності.
Ст. 65, ч. 5	Прогалини в регулюванні. Звільнення з посади державної служби є винятковим заходом дисциплінарного впливу і може бути застосоване лише у випадках: <u>систематичного</u> невиконання державним службовцем посадових обов'язків; <u>грубого порушення</u> вимог щодо політичної неупередженості державного службовця. Але поняття «систематичне невиконання» та «грубе порушення вимог щодо політичної неупередженості» не визначені.	Це створює передумови для маніпулювання вказаними поняттями відповідними посадовими особами з метою отримання неправомірної вигоди.
Ст. 69, ч. 2	Прогалини в регулюванні. Для забезпечення проведення службового розслідування за рішенням суб'єкта призначення може призначатися уповноважена особа або утворюватись одноразово для конкретної справи відповідна комісія. Проте, ким має бути ця уповноважена особа та яким має бути персональний склад комісії, не визначено.	Це створює передумови для ситуації, коли персональний склад такої комісії формується (або уповноважена особа призначається) під заздалегідь визначене рішення, яке має прийняти комісія (уповноважена особа), з метою отримання неправомірної вигоди.

Ст. 79, ч. 4	<p>Широта дискреційних повноважень. Під час визначення розміру відшкодування враховуються майнове становище державного службовця, розмір шкоди щодо його заробітної плати, ризик виникнення шкоди, досвід, що впливає із стажу служби, надані державному службовцю накази (розпорядження), а також <u>інші обставини</u>, у зв'язку з якими повне відшкодування державним службовцем шкоди буде необґрунтованим.</p>	Наявність «інших обставин», у зв'язку з якими повне відшкодування державним службовцем шкоди буде необґрунтованим, створює передумови для пропонування таким держслужбовцем неправомірної вигоди посадовій особі, відповідальній за визначення розміру відшкодування, для врахування таких «інших обставин» і зменшення розміру відшкодування.
Розділ X Прикінце ві та перехідні положення, ч. 15	<p>Відсутність або недостатність контролю і прозорості. До державних службовців, які перебувають у відпустках без збереження заробітної плати відповідно до цього Закону, обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, встановлені Законом "Про запобігання корупції", не застосовуються.</p>	Це створює передумови для ситуації, коли держслужбовець свідомо виходить в неоплачувану відпустку з метою уникнення обмежень, встановлених Законом "Про запобігання корупції", що потім впливає на його рішення у якості держслужбовця, які він приймає після повернення з відпустки.
Ст. 1, 10, 22, 31 Закону «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття»	<p>Корупціогенні вади законодавчої техніки. Пропонується додати наступне формулювання щодо підстав звільнення держслужбовців: «а також з аналогічних підстав, визначених іншими законами». Але це формулювання є недостатньо чітким та залишає певні можливості для маніпулювання ним.</p>	Вказане формулювання створює передумови для маніпулювання ним відповідними посадовими особами з метою отримання неправомірної вигоди.
Ст. 34 Закону «Про дипломатичну службу»	<p>Прогалини в регулюванні. Крім передбачених у Законі "Про державну службу" видів стягнень, до працівників дипломатичної служби може застосовуватися такий захід дисциплінарного впливу, як затримка до одного року у присвоєнні чергового дипломатичного рангу. Але підстави для його застосування у законопроекті відсутні.</p>	Це створює передумови для використання прогалини посадовою особою, відповідальною за вибір заходу дисциплінарного впливу, з метою отримання неправомірної вигоди від співробітника дипломатичної служби, щодо якого може бути застосовано цей захід впливу.

Рекомендації: для усунення зазначених корупціогенних чинників необхідно:

- врегулювати в законі питання персонального складу комісії для перевірки фактів порушення прав держслужбовця;
- зафіксувати у законі точну кількість днів до засідання Комісії з питань вищого корпусу державної служби щодо кадрових питань, за які має оприлюднюватись оголошення про засідання і його порядок денний;

- вилучити *«інші поважні причини»*, з яких держслужбовець, що перебуває на випробувальному терміні, може бути відсутній на роботі;
- вилучити або визначити чіткі критерії для *«особливо важливих особистих або сімейних обставин»*, які є підставою для не переведення держслужбовця у іншу місцевість;
- визначити чіткий перелік випадків, коли керівник державного службовця зобов'язаний вносити клопотання перед керівником державної служби про притягнення держслужбовця до дисциплінарної відповідальності;
- визначити поняття *«систематичності»* невиконання державним службовцем посадових обов'язків та *«грубого порушення вимог щодо політичної неупередженості державного службовця»*;
- визначити, ким має бути уповноважена особа (яким має бути персональний склад комісії) для забезпечення проведення службового розслідування;
- вилучити *«інші обставини»*, у зв'язку з якими повне відшкодування державним службовцем завданої ним шкоди буде необґрунтованим;
- вилучити норму щодо незастосування до державних службовців, що перебувають у неоплачуваних відпустках, обмежень щодо сумісництва, встановлених Законом "Про запобігання корупції";
- визначити конкретні закони замість формулювання *«а також з аналогічних підстав, визначених іншими законами»*;
- визначити підстави для застосування такого заходу дисциплінарного впливу до працівників дипломатичної служби як затримка до одного року у присвоєнні чергового дипломатичного рангу.